

Emanuela Pistoia

I Trattati UE e il via libera all'uso del MES “senza condizionalità”

SOMMARIO: 1. La proposta scaturita dalla riunione del 7-9 aprile 2020. – 2. La condizionalità del MES tra TMES e TFUE. – 3. La centralità delle condizioni economico-finanziarie nella disciplina dell'Unione economica e monetaria. – 4. Una discrepanza di ordine sistematico? – 5. L'interpretazione teleologica. – 6. Ultime precisazioni.

1. È stato subito chiaro che la crisi economica causata dalle misure adottate dagli Stati UE per contenere la pandemia da COVID-19 avrebbe avuto riverberi non solo sul mercato interno ma anche, e con effetti ben più gravi a medio-lungo termine, sull'Unione economica e monetaria (UEM) e più ancora sull'Eurozona. Le istituzioni dell'Unione si sono immediatamente attivate per fronteggiare sia l'emergenza sanitaria sia quella economica con una quantità impressionante di iniziative. Come è giusto sottolineare in un'epoca in cui l'euroscetticismo si nutre di bugie e di cecità colpevoli e incolpevoli, la quasi totalità di tali iniziative si devono alle istituzioni che sono espressione del metodo comunitario¹, a partire da quella Banca centrale europea (BCE), vera bestia nera di populistici e sovranisti, la cui presidente pure aveva esordito con l'intempestivo “We are not here to close spreads”, nella conferenza stampa del 12 marzo 2020.

Con la Dichiarazione comune del 26 marzo scorso, il Consiglio europeo ha fatto il punto delle iniziative menzionate esprimendo riguardo a tutte il proprio sostegno. In più, ha tirato le leve di ulteriori iniziative di matrice intergovernativa la cui identificazione ha interamente affidato all'Eurogruppo, invitandolo a presentare proposte entro due settimane². Del resto, a seguito della riunione del precedente 10 marzo tra Consiglio europeo, presidente della BCE, presidente dell'Eurogruppo e Alto Rappresentante, l'Eurogruppo aveva già discusso le modalità con cui reagire alla “extraordinary human and economic crisis” causata dalla pandemia, esprimendo la propria determinazione a “take whatever further coordinated and decisive policy action is necessary, including fiscal measures, to support growth and employment”³.

· Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea presso l'Università di Teramo.

¹ Così M. CONDINANZI al seminario-web “Dove va l'Europa” del 16 aprile 2020, organizzato dalla rivista *federalismi.it*

² Così il par. 14 della Dichiarazione comune.

³ Così lo Statement on COVID-19 economic policy response, del 16 marzo 2020.

Il grado di disaccordo tra gli Stati membri in materia è ben espresso dall'accurata assenza, nella Dichiarazione comune del 26 marzo, di qualsiasi cenno ai contenuti di tali possibili proposte. I invitati di pietra, come si sa, erano la creazione di titoli di debito comuni agli Stati dell'Eurozona e l'assistenza finanziaria del Meccanismo europeo di stabilità (MES).

All'esito di una riunione-fiume, preceduta da dichiarazioni e appelli di segno opposto di personaggi e gruppi molto eterogenei e da un intenso di lavoro di preparazione, il 9 aprile 2020 l'Eurogruppo ha reso noto un *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic* in cui, oltre a passare in rassegna tutte le iniziative già decise e *in itinere*, si esprime a favore di una speciale assistenza finanziaria del MES agli Stati dell'Eurozona denominata *Pandemic Crisis Support*. Come misura corrispondente per gli Stati con deroga, il *Report* dà il via libera all'uso della *Balance of Payment Facility*, istituita con regolamento (CE) 332/2002 per fare fronte alle situazioni prefigurate nell'art. 143 TFUE⁴. L'assistenza finanziaria del MES, con la sua ricordata "sorella minore" della *Balance of Payment Facility*, è completata da un'assistenza finanziaria dell'Unione radicata sull'art. 122, par. 2, TFUE, e dunque parimenti fruibile da tutti gli Stati membri, il cui obiettivo specifico è la tutela dell'occupazione⁵. La relativa base giuridica richiede una proposta della Commissione, ma il potere decisionale è interamente rimesso al Consiglio, il cui presidente ha l'onere di informare il Parlamento europeo.

Seguendo la narrativa del presidente dell'Eurogruppo, lo strumentario di prestiti messo a punto nella riunione del 7-9 aprile ha come terza componente i finanziamenti alle piccole e medie imprese che saranno assicurati dalla Banca europea degli investimenti (BEI)⁶. Tuttavia nella dicotomia tra strumenti di matrice intergovernativa e strumenti di matrice comunitaria, l'azione della BEI si differenzia profondamente dagli altri appena descritti in quanto è da ascrivere alla seconda tipologia.

Nella riunione del 23 aprile, il Consiglio europeo ha approvato il pacchetto delle "tre reti di sicurezza" menzionate, per un valore complessivo di 540 miliardi di Euro, chiedendone l'operatività al 1° giugno 2020⁷. Non

⁴ 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. La base giuridica è la clausola di flessibilità.

⁵ 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.org*, 9 aprile 2020; 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*, *ibidem*, 5 aprile 2020.

⁶ *Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup videoconference of 9 April 2020*, disponibile su consilium.europa.eu/it/press.

⁷ Conclusioni del presidente del Consiglio europeo a seguito della videoconferenza dei membri del Consiglio europeo, 23 aprile 2020, in consilium.europa.eu/it/press.

sembra che le modalità di accesso al MES già concordate siano state oggetto di ulteriore discussione. Questa si è invece concentrata sulla proposta di Fondo per la ripresa, nel cui contesto si è spostato il dibattito sui *Coronabond* con l'arricchimento di contenuti ulteriori.

L'uso del MES proposto dall'Eurogruppo e avallato dal Consiglio europeo riguarda l'utilizzazione, con opportuni aggiustamenti, di una linea di credito esistente: si tratta di una delle due linee di credito in cui, secondo la relativa *Guideline*, si declina l'assistenza finanziaria precauzionale del MES, prevista dall'art. 14 TMES⁸. È la linea di credito a condizioni rafforzate (*Enhanced Conditions Credit Line* – ECCL). L'unico requisito richiesto sarebbe l'impegno dello Stato richiedente a utilizzare le risorse ottenute per coprire spese sanitarie legate all'emergenza del COVID-19 ("to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID-19 crisis"). Le conclusioni dell'Eurogruppo specificano anche l'entità dell'assistenza finanziaria erogabile attraverso la ECCL-COVID, che è pari al 2% del PIL dello Stato richiedente.

Così, l'Eurogruppo, nel respingere l'ipotesi di *Coronabond* secondo i *diktat* di alcuni "Stati del Nord" (almeno fino a ulteriori sviluppi che riguarderebbero il finanziamento del *Recovery Fund*), avrebbe individuato il compromesso nell'accedere alle richieste di alcuni "Stati del Sud" sulla fruizione delle grandi risorse finanziarie del MES senza l'abborrita condizionalità o, meglio, senza la condizionalità come solitamente intesa. Infatti, le condizioni stabilite nei memorandum d'intesa stipulati per accedere all'assistenza durante la grande crisi del debito sovrano degli anni passati hanno avuto a oggetto tagli importanti alla spesa pubblica cui tali Stati non intendono vincolarsi. La stipulazione dei memorandum sulla condizionalità ha inoltre reso possibile un controllo stringente della politica economica nazionale da parte della Commissione, della BCE e del Fondo monetario internazionale, ugualmente rifuggiti.

Gli strumenti di sostegno alle economie più deboli dell'Eurozona sono stati finora oggetto di aspra litigiosità dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE e alle giurisdizioni nazionali, in particolar modo dinanzi alla Corte costituzionale federale della Germania. Mentre si scrive è attesa la sentenza di quest'ultima sulla compatibilità con la Legge fondamentale tedesca del *Quantitative Easing* (QE), in particolare della sua sezione denominata *Public Sector Purchase Programme* (PSPP), per pronunciare la quale la Corte costituzionale tedesca ha rivolto alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali che sono state oggetto della sentenza *Weiss*⁹. Come noto, nonostante

⁸ *European Stability Mechanism Guideline on Precautionary Financial Assistance*.

⁹ sentenza dell'11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss e a.*

la sua precipua funzione di impedire la deflazione tramite l'immissione di moneta nel sistema creditizio, il QE ha anche fornito sostegno al debito sovrano degli Stati dell'Eurozona poiché tale immissione di liquidità è stata attuata tramite l'acquisto di titoli di Stato dalle banche che li detenevano: è proprio questo che gli viene contestato alla luce dei Trattati e, di riflesso, della Legge fondamentale. Censure simili sono state mosse contro il programma di *Outright Monetary Transactions*, e con analoghi strumenti procedurali: di tali censure si è infatti occupata la Corte di giustizia in via pregiudiziale, con la sentenza *Gauweiler*, e quindi la Corte costituzionale federale¹⁰. La stessa istituzione del MES è stata contestata per supposto contrasto con i trattati sull'Unione, il motivo di fondo essendo la sua attività di sostegno finanziario agli Stati dell'Eurozona: anche di questo *affaire* si è occupata la Corte di giustizia, su rinvio pregiudiziale sollevato in questo caso da un giudice irlandese, con la sentenza *Pringle*¹¹. Il *leit-motiv* politico di tutti questi ricorsi è la salvaguardia di politiche di bilancio rigorose ad opera degli Stati-Euro, nello specifico il contenimento del disavanzo pubblico, con la conseguente determinazione degli Stati più virtuosi (o che si sforzano di essere tali) a non sostenere in alcun modo il debito degli altri. Visto il ruolo chiave affidato alla condizionalità per la gestione rigorosa dei bilanci statali problematici, non sembra improbabile che la rinuncia al suo uso nei termini consueti generi reazioni simili. Si rende allora opportuna una riflessione tempestiva sulla compatibilità della risoluzione dell'Eurogruppo con il Trattato istitutivo del MES (TMES) e con i Trattati istitutivi dell'Unione.

2. La condizionalità dell'assistenza finanziaria erogata dal MES è prevista non solo dal relativo trattato istitutivo e, per quanto specificamente concerne l'assistenza finanziaria precauzionale, dalle linee guida pertinenti, ma anche dal TFUE. Infatti, sebbene il MES sia uno strumento creato dagli Stati dell'Eurozona fuori dall'ordinamento dell'Unione, nell'esercizio collettivo di competenze non attribuite all'Unione medesima¹², il TFUE pone vincoli espliciti riguardo al suo funzionamento, nell'art. 136, par. 3¹³. Tra questi spicca la sottoposizione dell'assistenza accordata dal meccanismo esterno di stabilità "a una rigorosa condizionalità".

¹⁰ sentenza del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler e a.*, e BVerfG, sentenza del 21 giugno 2016, n. 2728/13.

¹¹ sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*.

¹² *Pringle, cit.*, punto 72.

¹³ Come si dovrà ulteriormente precisare nel prosieguo, secondo la Corte di giustizia la funzione dell'art. 136, par. 3 è precisamente quella di stabilire vincoli in ordine al *modus operandi* del meccanismo che gli Stati dovessero decidere di istituire nell'esercizio delle proprie competenze: *ibidem*.

Quanto puntualizzato impone il chiarimento in via preliminare della questione se la compatibilità con il TMES e quella con il TFUE vadano valutate in modo rispettivamente autonomo. È possibile, cioè, che la proposta dell'Eurogruppo strida con il TFUE ma non con il TMES o viceversa? Dalle diverse soluzioni discendono evidentemente conseguenze diverse.

La risposta più convincente sembra senz'altro quella negativa, a causa degli stretti collegamenti del TMES con i Trattati istitutivi dell'Unione. Infatti, nonostante manchi nel TMES una disposizione analoga all'art. 2, par. 1 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (c.d. *Fiscal Compact*), cioè a dire una generale clausola di compatibilità con il TFUE, tale trattato rivela senza incertezze come il Meccanismo si collochi nello spazio lasciato libero agli Stati dai Trattati UE, in piena coerenza con gli stessi e nello specifico con le regole dell'Eurozona¹⁴.

Il preambolo del TMES è orientato in questa direzione nel suo complesso, ma alcune sue disposizioni risultano particolarmente significative. Tale è ad esempio il 4° 'considerando', che evoca "il rigoroso rispetto del quadro dell'Unione europea" quale "prima linea di difesa alle crisi di fiducia che possono compromettere la stabilità della zona euro", in modo da delineare lo spazio di attivazione del Meccanismo. Ancora più rilevante è il 5° 'considerando', che colloca il MES accanto al Trattato *Fiscal Compact*, così da qualificare i due come le componenti messe in campo dai capi di Stato e di governo degli Stati membri la cui moneta è l'euro per conseguire "un'unione economica" più forte. Vi è poi il 7° 'considerando', il quale chiarisce che gli Stati membri originari del MES sono identificati in quanto membri dell'Eurozona.

Nell'articolato del TMES sono presenti varie disposizioni che stabiliscono un collegamento stretto con i Trattati UE, nello specifico con le regole dell'Unione economica e monetaria e dell'Eurozona. Volendo fermare l'attenzione solo sulle più rilevanti, va anzitutto segnalato l'art. 3, che indica l'obiettivo del MES in modo chiaramente strumentale rispetto all'Eurozona. Altre disposizioni sono coerenti con tale obiettivo: il collegamento soggettivo tra Eurozona e MES quale ulteriormente delineato nell'art. 2 sui nuovi membri e nell'art. 44 sulle modalità della loro adesione; i compiti attribuiti a istituzioni dell'Unione, che sono sempre vincolate a operare nel rispetto del suo diritto¹⁵, quali la Commissione e la BCE, soprattutto quelli nella procedura per la concessione del sostegno alla stabili-

¹⁴ Sul punto, C. HERRMANN, *Differentiated Integration in the Field of Economic and Monetary Policy and the Use of '(Semi-)Extra' Union Legal Instruments – The Case for 'Inter Se Treaty Amendments*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham-Northampton, 2017, p. 245.

¹⁵ sentenza del 20 settembre 2016, cause riunite da C-8/15 P a C-10/15 P, *Ledra Advertising Ltd*, punto 67.

tà, disciplinata nell'art. 13, e quelli di monitoraggio del rispetto delle condizioni, di cui all'art. 13, ult. par.; la possibilità che il consiglio dei governatori sia presieduto dal presidente dell'Eurogruppo (art. 5, par. 2); la clausola di conformità del protocollo d'intesa, richiesto per l'erogazione del sostegno del MES, rispetto alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, quali esplicitate in tutti i possibili atti rilevanti (art. 13, par. 3); la scelta di attribuire alla Corte di giustizia UE il compito di risolvere le controversie tra Stati membri del MES in ordine all'interpretazione e all'applicazione del relativo Trattato, nei termini indicati dall'art. 37, par. 3, TMES, facendo uso dell'art. 273 TFUE sulle controversie tra Stati membri "in connessione con l'oggetto dei trattati".

Il diritto derivato UE, con specifico riguardo ai contenuti della condizionalità, stabilisce con chiarezza come il quadro normativo-istituzionale di riferimento sia quello *dell'Unione*. Il citato art. 13, par. 3 TMES trova infatti riscontro e precisazione in uno dei due regolamenti che costituiscono il c.d. *Two Pack*: il regolamento (UE) 472/2013, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria. L'art. 7, par. 2 di questo regolamento prescrive l'aderenza del *Sentenza* d'intesa tra MES e Stato beneficiario al programma di aggiustamento macroeconomico elaborato ai sensi del regolamento.

Va infine ricordato che l'inclusione nel TFUE del citato art. 136, par. 3 TFUE è frutto di una modifica perfezionata proprio in vista dell'intenzione degli Stati-Euro di attivarsi concretamente con la stipulazione del TMES¹⁶. Richiesta di valutare l'impatto di questa modifica del TFUE sulle competenze dell'Unione, la Corte di giustizia ha visto nel meccanismo citato dalla nuova disposizione "un elemento complementare del nuovo quadro regolamentare per il rafforzamento della *governance* economica" dell'UE¹⁷.

¹⁶ Come noto, la modifica fu apportata con la procedura di revisione semplificata ex art. 48, par. 6, TUE ed entrò in vigore il 1° gennaio 2013: decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'art. 136 TFUE relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

¹⁷ Pringle, *cit.*, punto 58. Il ruolo specifico del meccanismo rispetto alle altre disposizioni del quadro regolamentare è quindi individuato nel punto 59. Sulle vicende relative all'introduzione dell'art. 136, par. 3 TFUE in collegamento con l'istituzione del MES, sulla stessa istituzione del MES e i suoi legami con l'UEM v. L.F. PACE, *Il regime giuridico dell'Euro. La nascita dell'Unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018, p. 69 ss.; F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe. Comparative Paradoxes and Constitutional Challenges*, Oxford, 2016; R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'Unione europea*, in M. E. BARTOLONI, A. CALIGIURI, B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona Euro*, Napoli, 2013, pp. 13 e 14; P. CRAIG, *Pringle and Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, p. 263 ss.; A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union During the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Common Market Law*

La piena coerenza dei principi ispiratori e delle modalità di funzionamento del MES rispetto ai Trattati sull'Unione trova la conferma definitiva nel progetto della Commissione di inserire il meccanismo nel quadro giuridico-istituzionale UE. La proposta di regolamento presentata in proposito¹⁸, al momento accantonata a favore dell'opzione di modificare il TMES¹⁹, non apporta modifiche né ai principi né alle modalità suddette, se non per gli aspetti istituzionali collegati alla nuova collocazione del meccanismo nell'Unione. Come chiarito nel preambolo della proposta di regolamento²⁰, la finalità perseguita è rafforzare ulteriormente la base istituzionale del meccanismo, la cui coerenza con i Trattati UE non presenta evidentemente necessità di correzione.

In conclusione, la risposta alla questione metodologica relativa al parametro normativo di riferimento per valutare il ruolo della condizionalità del MES, nonché i suoi contenuti, è dunque univoca: tale parametro è costituito dal TFUE, alla cui luce il TMES va interpretato e applicato.

3. Bisogna così valutare se il TFUE lasci spazi a una deroga circa l'uso della condizionalità del MES e, soprattutto in caso negativo, quale sia il possibile contenuto di tale condizionalità. Si tratta di due questioni giuridiche distinte ma strettamente collegate nei contenuti. Sembra dunque il caso di sottoporle a un'analisi congiunta.

La formulazione letterale dell'art. 136, par. 3, TFUE, ripresa peraltro sia direttamente sia indirettamente in diverse disposizioni del TMES, non lascia spazio a deroghe. A scanso di equivoci, questa disposizione impone "rigorosa condizionalità" a *qualsiasi* assistenza finanziaria erogata nel quadro del meccanismo.

La sua interpretazione sistematica conduce alla stessa conclusione e, facendo ben emergere lo scopo della condizionalità, consente anche di precisarne i possibili contenuti, perlomeno in chiave strumentale rispetto allo scopo suddetto.

Infatti, lo scopo della condizionalità è stato chiarito nella sentenza *Pringle* al momento di puntualizzare la funzione del nuovo art. 136, par. 3 TFUE, che non attribuisce all'Unione una nuova competenza: assicurare il coordinamento del meccanismo di stabilità finanziaria dell'Eurozona, ri-

Review, 2012, p. 1613 ss.; M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1777 ss.

¹⁸ COM (2017) 827 fin., del 6 dicembre 2017, proposta di regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo.

¹⁹ Per una valutazione di questo sviluppo, mi si consenta il rinvio al mio *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, 31 dicembre 2019, e in *Annali AISDUE*, vol. I, 2020, p. 325 ss.

²⁰ Cfr. in particolare l'8° 'considerando'.

masto nella competenza degli Stati, rispetto alla convergenza economica in cui si risolve la politica economica dell'Unione²¹. Dal momento che il meccanismo ha un ruolo quando la stabilità di uno Stato è compromessa al punto tale da mettere in pericolo la zona euro nel suo insieme, è naturale che la condizionalità richiesta in modo così perentorio sia preposta al ristabilimento della stabilità dello Stato richiedente. Il parametro di siffatta stabilità consiste essenzialmente nella sostenibilità della finanza pubblica. Infatti, gli Stati dell'Eurozona hanno rinunciato alla sovranità monetaria, con la conseguenza di trovarsi privati della possibilità di controllare la stabilità dei prezzi attraverso la politica monetaria e di governare i margini di fluttuazione della moneta, che peraltro, se troppo ampi, essendo riferiti alla moneta unica determinerebbero crisi simmetriche.

È così che si spiega, costituendo al contempo una conferma di quanto finora considerato, il vincolo stabilito dall'art. 13, par. 3, ult. co., TMES, riguardo ai contenuti dei protocolli d'intesa necessari per l'attivazione di qualsiasi dispositivo di assistenza finanziaria del Meccanismo, cui corrisponde l'art. 7, par. 2, del regolamento 472/2013: come già accennato, detti protocolli devono essere conformi "alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE". L'art. 12, par. 1 TMES contiene indicazioni concrete sui possibili contenuti di tale condizionalità, facendo menzione di una sorta di soglia minima e di soglia massima: se la seconda consiste in un "programma di correzioni macroeconomiche", la prima riguarda il "rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite". Come si vede, il ventaglio di scelte riguarda non già la materia oggetto delle condizioni, ma l'intensità di variazione degli indici rilevanti rispetto all'esistente. Del resto, l'art. 7, par. 2, del regolamento 472/2013 prescrive l'aderenza della condizionalità del MES al *programma di aggiustamento macroeconomico* approvato dal Consiglio nel quadro della sorveglianza rafforzata.

C'è ancora un altro elemento da cui si ricava in via sistematica che i contenuti della condizionalità sono costituiti da parametri macroeconomici e dalle misure atti ad assicurarli. È il fatto che le *Outright Monetary Transactions*, immaginate dalla BCE come misura di *extrema ratio* atta a mettere al sicuro la moneta unica, siano attuabili solo in presenza di un programma di condizionalità collegato all'assistenza finanziaria del MES. Infatti, per la BCE tale programma "can take the form of a full EFSF/ESM macroeconomic adjustment programme or a precautionary programme"²².

²¹ Pringle, *cit.*, punto 69.

²² ECB, *Press Release - Technical Features of Outright Monetary Transactions*, 6 settembre 2012.

È appena il caso di ricordare che la prassi finora sviluppata, non solo riguardo all'assistenza finanziaria del MES ma a ogni forma di supporto finanziario dell'Unione agli Stati membri, riguarda condizioni ispirate a parametri macroeconomici e vertenti su misure di politica economica e sociale atte a conseguirli²³.

4. Il carattere necessario della condizionalità e i suoi contenuti "macroeconomici" risultano insomma da un mosaico di disposizioni perfettamente combacianti. In questo mosaico c'è tuttavia un'area in cui le tessere hanno contorni irregolari: è qui che la rinuncia alla condizionalità consueta del MES potrebbe trovare spazio. Si tratta dell'allentamento del Patto di stabilità e crescita noto come clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio (in inglese *General Escape Clause*). In estrema sintesi, la *General Escape Clause* consente, in presenza di due presupposti alternativi, le seguenti misure: l'allontanamento temporaneo di uno Stato dal percorso di aggiustamento all'obiettivo a medio termine relativo al disavanzo pubblico²⁴; la valutazione come non significativa della deviazione dell'andamento della spesa pubblica nazionale²⁵; la valutazione come eccezionale del superamento del valore di riferimento per il disavanzo pubblico²⁶; l'adozione di una raccomandazione rivista sul disavanzo pubblico eccessivo²⁷. I presupposti menzionati sono: un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato, oppure una grave recessione economica della zona Euro o dell'intera Unione. Come si sa, la Commissione ha reso nota l'intenzione di considerare la crisi economica indotta dall'emergenza sanitaria da COVID-19 come presupposto rilevante ai fini della *General Escape Clause*, ottenendo al riguardo l'avallo del Consiglio ECOFIN, deputato a prendere le decisioni nelle procedure di sorveglianza²⁸.

Ebbene, la sorveglianza rafforzata prevista nel regolamento 472/2013 (la quale, come visto, assicura la coerenza tra gli impegni collegati all'assistenza finanziaria del MES e quelli assunti dagli Stati in difficoltà nel quadro giuridico-istituzionale dell'Eurozona) non ha una propria clausola di allentamento da attivare in presenza dei presupposti descritti. Non solo:

²³ M. IOANNIDIS, *EU Financial Assistance Conditionality after "Two Pack"*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2014, p. 68 ss.

²⁴ Art. 5, par. 1, ult. co., e art. 9, par. 1, ult. co. del regolamento (CE) 1466/1997.

²⁵ Art. 6, par. 3, ult. co. e art. 10, par. 3, ult. co. del regolamento (CE) 1466/1997.

²⁶ Art. 2, par. 1, del regolamento (CE) 1467/1997.

²⁷ Art. 3, par. 5, del regolamento (CE) 1467/1997.

²⁸ COM (2020) 123 fin., del 20 marzo 2020, Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact. 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 e 9.

allorché uno Stato diventi beneficiario dell'assistenza finanziaria del MES, la sua sottoposizione alla sorveglianza rafforzata (e dunque alla condizionalità ispirata ai parametri macroeconomici) è automatica (art. 2, par. 3 del regolamento 472/2013²⁹), qualunque siano le motivazioni delle difficoltà finanziarie all'origine della richiesta. È qui l'incoerenza che deriverebbe da un'applicazione rigida della disposizione, poiché in casi simili la sorveglianza rafforzata (con la redazione del programma macroeconomico cui dovrebbe adeguarsi il protocollo d'intesa con il MES) sarebbe applicata anche se i parametri del Patto di stabilità, con le relative procedure di sorveglianza, trovano una deroga.

Certo, si potrebbe ritenere che non si tratta di un'incoerenza, potendo una deroga ai vincoli macroeconomici trovare spazio, anche in presenza dei presupposti della *General Escape Clause*, solo se le difficoltà relative alla stabilità finanziaria degli Stati membri non abbiano entità tali da rientrare nell'ambito di applicazione del regolamento 472/2013. Anche nel quadro del Patto di stabilità, peraltro, la clausola è operativa solo in presenza di rischi limitati per la stabilità dei bilanci statali. La soluzione di considerare derogabile la redazione del programma macroeconomico previsto nella sorveglianza rafforzata, in presenza dei presupposti della *General Escape Clause*, per coerenza con il Patto di stabilità e crescita, necessita dunque di ulteriori considerazioni.

5. La situazione determinata dalla pandemia in corso si caratterizza per l'impatto dirompente sui parametri che misurano la convergenza economica alla base dell'Unione economica e monetaria nella sua interezza e soprattutto dell'Eurozona³⁰. Come noto, questa è sottoposta al "confine esterno" del disavanzo pubblico eccessivo, che tutti gli Stati sono impegnati a evitare (art. 126, par. 1, TFUE). Il disavanzo pubblico è eccessivo sulla base di valori relativi: il rapporto fra disavanzo pubblico e prodotto interno lordo (PIL), che il Protocollo n. 12 fissa al 3%, e il rapporto fra debito

²⁹ 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. Questa disposizione è stata inserita dal regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

³⁰ Tutti gli Stati membri dell'Unione sono vincolati a evitare disavanzi pubblici eccessivi dall'art. 126, par. 1, TFUE, ma gli Stati la cui moneta è l'euro sono soggetti a modalità rafforzate di coordinamento e sorveglianza della disciplina di bilancio nonché degli orientamenti di politica economica, grazie all'art. 136, par. 1, TFUE. Il Trattato *Fiscal Compact* stabilisce poi l'obbligo di pareggio di bilancio, completato da ulteriori obblighi in parte già previsti dal diritto derivato (regolamento (CE) n. 1467/97), in parte presto ribaditi dallo stesso (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.

pubblico e PIL, che per lo stesso Protocollo è posto al 60%. Ebbene, il calo drastico del PIL porta, a spesa pubblica costante, all'aumento considerevole del disavanzo, a causa della diminuzione del gettito fiscale, tanto da mettere in crisi il concetto di disavanzo pubblico eccessivo in ordine a entrambi i parametri utilizzati per determinarlo. Ma vi è ben di più, poiché a causa della pandemia la spesa pubblica non è e non sarà costante: oltre a sostenere spese sanitarie aggiuntive anche ingenti, gli Stati si trovano a dover erogare sussidi a una fetta notevole di lavoratori e imprese cui per alcune settimane è stato vietato produrre e, per l'immediato futuro, la cui attività produttiva è destinata a fermarsi ovvero i cui processi produttivi saranno rallentati e resi più costosi dall'esigenza di contenere i contagi. Dalla dinamica prefigurata, che già si sta realizzando, il concetto di disavanzo pubblico eccessivo su cui si impernia la convergenza economica nell'Unione e nell'Eurozona risulta addirittura travolto.

Nel medio-lungo periodo, non si possono purtroppo escludere effetti sulla stabilità dei prezzi e sui livelli dei tassi di interesse a lungo termine, che per l'art. 140, par. 1, TFUE costituiscono fattori altrettanto importanti dell'"alto grado di sostenibile convergenza" che caratterizza l'Eurozona. Proprio i rischi per la stabilità dei prezzi dovuti all'emergenza pandemica hanno determinato il lancio di un programma straordinario di acquisto di titoli negoziabili pubblici e privati, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), da parte della Banca centrale europea (BCE)³¹. Questo ha l'obiettivo di scongiurare gli ostacoli che le derive inflazionistiche possono procurare alla corretta trasmissione della politica monetaria.

Un ulteriore elemento che sovverte la logica di stabilità finanziaria su cui è stata costruita l'UEM è che l'attuale sconvolgimento dei parametri atti a definire tale stabilità non è affatto dovuto alla fragilità di certi bilanci statali. Esso è dunque potenzialmente simmetrico, anche se non tutti gli Stati sono colpiti in egual misura e con la stessa tempistica dalla pandemia e dalle restrizioni economiche adottate di conseguenza, anche a causa della loro struttura produttiva e dell'entità del loro debito pregresso.

In un contesto del genere, l'applicazione di una condizionalità riferita ai livelli dei parametri macroeconomici, all'identificazione *ex ante* delle misure atte a ristabilirli, ai tempi di siffatto ristabilimento e a quelli della messa in campo delle misure identificate, sarebbe priva di senso e, anzi, poten-

³¹ Il PEPP è stato istituito con decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea, del 24 marzo 2020. Cfr., per le prime valutazioni, C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *I Post di AISDUE*, 16 aprile 2020; L. LIONELLO, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *Sidiblog.org*, 28 marzo 2020; S. GRUND, *The Legality of the European Central Bank's Pandemic Emergency Purchase Programme*, *Delors Institute Policy Brief*, 25 marzo 2020 (aggiornato al 15 aprile 2020); R. SMITS, *Op-Ed: "The European Central Bank's pandemic bazooka: mandate fulfilment in extraordinary times"*, in *eulawlive.com*, 23 marzo 2020.

zialmente controproducente. Nella situazione descritta, l'aumento del gettito fiscale sembra irrealistico, mentre tagliare la spesa nei termini necessari a ristabilire bilanci equilibrati in tempi brevi avrebbe effetti di medio-lungo periodo deleteri per alcuni Stati e catastrofici per altri. In ogni caso, questa prospettiva appare evidentemente in contraddizione con gli obiettivi dell'Unione, da quello generale di promuovere il benessere dei suoi popoli (art. 3, par. 1, TUE) a quello più specifico sui caratteri dell'integrazione economica (art. 3, par. 3)³². Sia l'art. 119 sia l'art. 120 TFUE utilizzano l'art. 3 TUE per indirizzare la politica economica dell'Unione e quelle degli Stati membri che la prima coordina. Il coordinamento delle politiche economiche nazionali rientrante nell'UEM non consiste cioè solo in paletti di natura quantitativa, che sono preminenti in circostanze normali vista la tipologia di competenza attribuita all'Unione (di coordinamento, appunto) e il citato presidio del disavanzo pubblico eccessivo. In circostanze straordinarie per l'impatto sui parametri della stabilità, emergono i profili qualitativi della politica economica dell'UE, determinati dagli obiettivi richiamati. Il contenuto della condizionalità va dunque individuato alla luce di questi obiettivi.

Nel contempo, l'assistenza finanziaria resa disponibile nel quadro del MES nella situazione di emergenza attuale sembra strumentale alla stabilità della zona euro in sé considerata, perché l'innalzamento del debito di uno Stato a fronte di rapida decrescita del PIL, con l'incertezza della situazione sanitaria sullo sfondo e dunque della possibilità del PIL di riportarsi sui livelli pregressi, portano a una grande fragilità degli Stati interessati nel medio e lungo periodo. Così, la collocazione dell'intero nuovo debito o di sue ampie porzioni presso investitori privati li esporrebbe pericolosamente a oscillazioni in potenza pregiudizievoli per l'Eurozona nel suo complesso. Questo è vero in generale, ma lo è ancor di più se si pensi che il debito degli Stati dell'Eurozona è attualmente sostenuto dalla BCE (attraverso il citato PEPP, il cui scopo immediato è tuttavia di natura monetaria) e che tale sostegno è destinato a esaurirsi con la conclusione della "fase critica della COVID-19"³³. L'emergenza attuale, che non si estende alle tensioni dei mercati sul debito sovrano anche (o soprattutto) grazie al programma della BCE, al suo termine potrebbe ben riversarsi su quel settore. Senza contare le conseguenze di un orientamento contrario ai programmi di acquisto del debito sovrano degli Stati da parte della BCE che fosse malauguratamente adottato da organi giurisdizionali nazionali, con l'esito di fermarli.

³² Sull'obiettivo dell'art. 3, par. 3, TUE v. G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino, 2019, pp. 6-11.

³³ Così il 4° 'considerando' della decisione 2020/440. La disposizione precisa che tale momento è rimesso alla valutazione del Consiglio direttivo della Banca e che in ogni caso esso non si concretizzerà prima della fine del 2020.

L'indebitamento verso il meccanismo di stabilità comune, anche se non di entità sufficiente a coprire il fabbisogno totale, allontana invece questi pericoli e ha il sicuro effetto di contenere l'ulteriore indebitamento eventualmente necessario a coprire l'aumento dei tassi di interesse legati al "debito COVID-19", per effetto dell'andamento sui mercati dei tassi di interesse. Peraltro, sotto questo profilo, l'utilizzo dell'assistenza finanziaria precauzionale sembra appropriato.

Sintetizzando, non sembra dunque corretta la conclusione per cui la decisione di aprire l'accesso alle risorse MES senza condizionalità ispirate a parametri macroeconomici sia senz'altro incompatibile con l'art. 136, par. 3, TFUE. È quanto risulta, nella circostanza estrema dell'emergenza pandemica, da un'interpretazione della nozione di condizionalità alla luce dell'art. 3 TUE sugli obiettivi dell'Unione, che per gli articoli 119 e 120 TFUE devono essere realizzati anche a mezzo delle politiche economiche degli Stati membri e del loro coordinamento attraverso l'UE. Quanto al conseguimento, nell'emergenza pandemica, dell'obiettivo specifico dell'assistenza finanziaria, cioè a dire la stabilità dei bilanci statali e dell'Eurozona nel suo complesso, esso sembrerebbe addirittura compromesso da condizionalità ispirate ai parametri macroeconomici³⁴.

6. Alla luce dell'analisi che precede, la condizione, negoziata in seno all'Eurogruppo, di utilizzare le risorse erogate per le spese *sanitarie* legate all'emergenza, sembra decisiva per la compatibilità con il TFUE, in quanto tali spese non appartengono strutturalmente ai bilanci statali. Sarebbe tale, a mio parere, anche una più generale condizione di utilizzare le risorse MES per affrontare qualsiasi altra spesa funzionale al superamento dell'emergenza. Si auspica pertanto un'interpretazione ampia della locuzione "indirect healthcare, cure and prevention", fino a coprire qualsiasi spesa aggiuntiva volta a prevenire i contagi tanto nel pubblico quanto nel privato. A fronte delle considerazioni prima sviluppate, ancora più appropriato sarebbe stato prevedere che le risorse del MES sostenessero direttamente la ripresa del PIL in questo frangente: che coprissero cioè i sussidi ai lavoratori subordinati e autonomi e alle società che hanno dovuto interrompere la propria attività e che ancora la vedranno rallentata o gravata da spese e oneri legati all'emergenza sanitaria. Infatti, queste spese sarebbero direttamente finalizzate a puntellare il sistema economico così da porre le

³⁴ Si propone così una soluzione interpretativa fondata, sotto un duplice profilo, sul metodo teleologico, usato in combinazione con il criterio sistematico poiché quest'ultimo conduce a una soluzione non univoca o comunque debole. Sull'uso da parte della Corte dei criteri di interpretazione letterale, sistematico e teleologico, sul rapporto tra di loro e sul rilievo del criterio teleologico v. I. INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Bari, 2017, p. 36 ss.

basi di una ripresa, che sarebbe assai più ardua in caso di disoccupazione di massa e di fallimenti di imprese a catena: si caratterizzerebbero cioè per l'immediata strumentalità rispetto al ripristino dei parametri della convergenza economica nell'UEM.

L'interpretazione suddetta si giustifica alla luce di un'emergenza dai connotati particolarissimi, ma non può servire a sovvertire le regole sulla stabilità finanziaria degli Stati, che sono il cuore dell'UEM. Importante ai fini della sua solidità è dunque individuarne correttamente i limiti.

La proposta dell'Eurogruppo è formulata in questi termini: “[a]fterwards [cioè a dire, dopo che “the COVID-19 crisis is over”], euro area Member States would remain committed to strengthen economic and financial fundamentals, consistent with the EU economic and fiscal coordination and surveillance frameworks, including any flexibility applied by the competent EU institutions”. Sembra dunque che l'emergenza sanitaria si leghi a un periodo di grazia in cui i “fondamentali economici e finanziari” passano in secondo piano, salvo tornare a farne una priorità alla conclusione.

Dalla disposizione citata sembra discendere che il citato regolamento 472/2013, sulla sorveglianza rafforzata, *non* possa trovare applicazione finché l'emergenza sanitaria sarà in corso, ma tornerà a esserlo alla sua conclusione. Ciò costituisce una deroga alla disciplina vigente, poiché l'art. 2, par. 3 del regolamento stabilisce che la Commissione sottoponga a sorveglianza rafforzata uno Stato che benefici dell'assistenza finanziaria a titolo precauzionale del MES³⁵, senza possibilità di valutazioni *ad hoc* (come già ricordato). Ma si tratta per l'appunto di una deroga temporalmente limitata, che si raccorda all'uso peculiare della condizionalità nel caso specifico³⁶. Infatti, la conseguenza di stabilire come presupposto dell'applicazione della sorveglianza rafforzata multilaterale che uno Stato abbia chiesto l'assistenza finanziaria del MES è vincolare i contenuti del memorandum d'intesa tra tale Stato e il Meccanismo (previsto nel TMES) al programma di aggiustamento macroeconomico di cui all'art. 7 del regolamento. Siccome il memorandum d'intesa non avrà contenuti vincolabili a un siffatto programma, quest'ultimo non dovrà essere redatto. Al termine dell'emergenza, però, gli obblighi degli Stati e le relative procedure di controllo saranno ripristinate.

³⁵ Per la precisione, giacché l'art. 2, par. 4 del regolamento stabilisce che l'assistenza finanziaria precauzionale a certe condizioni non apra automaticamente la strada alla sorveglianza rafforzata, il successivo par. 5 richiede alla Commissione di pubblicare degli strumenti che forniscono tale assistenza in modo da determinarne invece l'applicazione. In questo quadro, l'art. 5, par. 1 delle *Guidelines* sull'assistenza finanziaria precauzionale del MES chiarisce che gli Stati beneficiari di assistenza su ambedue le relative linee di credito siano sottoposti alla sorveglianza rafforzata.

³⁶ Art. 7, par. 2 del regolamento (UE) n. 472/2013.

Peraltro, questo aspetto accende la diffidenza dei gruppi sovranisti verso il *Pandemic Crisis Support* del MES: essi ritengono infatti che l'accesso a quest'assistenza finanziaria aprirebbe comunque la strada all'odiata sorveglianza multilaterale (in specie quella rafforzata), che essi percepiscono come una grave perdita di sovranità, anche in assenza di condizionalità "tradizionale". Si deve tuttavia notare come l'accesso all'assistenza finanziaria del MES non è l'unico caso in cui la sorveglianza rafforzata può essere attivata. Secondo l'art. 1, par. 1 *a*) del regolamento 472/2013, questo può accadere anche quando gli Stati "si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o la sostenibilità delle loro finanze pubbliche, con potenziali ripercussioni negative su altri Stati membri nella zona euro". È vero, dunque, che nei confronti degli Stati-Euro che versino in queste condizioni al termine della crisi sanitaria, la Commissione potrà decidere di attivare la sorveglianza rafforzata in modo da veder gradatamente ripristinati i valori della convergenza economica. Ma questa decisione potrà essere presa anche in assenza dell'assistenza finanziaria del MES, il che getta ulteriori dubbi sull'eventuale decisione di non usufruirne da parte del governo italiano.

La possibilità di attivare la sorveglianza rafforzata nelle forme consuete, in caso di grave instabilità finanziaria, al termine dell'emergenza sanitaria, vale a fugare anche un'ultima perplessità di ordine giuridico nei confronti della proposta dell'Eurogruppo. Non sembra infatti che le modalità e l'entità dell'erogazione richiesta siano modulabili alla luce della situazione specifica dei potenziali beneficiari. Invece, la situazione dei richiedenti in termini di disavanzo potrebbe in ipotesi essere molto diversa³⁷. Anche sotto questo profilo, la rinuncia a calibrare l'assistenza finanziaria del MES sulle condizioni specifiche dei richiedenti, a fronte del ripristino degli impegni e delle procedure usuali al termine dell'emergenza sanitaria, sembra proporzionata al contesto e allo scopo.

³⁷ A. ZEMSKOVA, *ESM in the context of the Coronavirus Crisis – a Much Needed Life-jacket or Another Lead Blanket?*, in *europeanlawblog.eu*, 7 aprile 2020.

ABSTRACT

I TRATTATI UE E IL VIA LIBERA ALL'USO DEL MES "SENZA CONDIZIONALITÀ"

L'Eurogruppo, con l'avallo dal Consiglio europeo, ha proposto di rendere possibile l'assistenza finanziaria del MES alla sola condizione di utilizzare le relative risorse per le spese sanitarie dirette e indirette, di cura e di prevenzione relative all'emergenza sanitaria da COVID-19, per l'ammontare del 2% del PIL calcolato alla fine del 2019. Questa proposta stride con la formulazione letterale dell'art. 136, par. 3 TFUE e anche con la sua interpretazione sistematica, con l'eccezione di un aspetto, ma risulta giustificabile grazie al criterio teleologico di interpretazione del diritto UE. L'articolo puntualizza anche alcuni aspetti della proposta che sono decisivi per la sua coerenza con i Trattati UE.

THE EU TREATIES AND THE GREEN LIGHT TO THE USE OF ESM "WITH NO CONDITIONALITY"

The Eurogroup, with the acknowledgement of the European Council, put forward the proposal to make available financial assistance from the ESM, upon the sole condition on the use of the relevant credit line to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID 19, up to 2% of the respective Member's GDP as of end-2019. This proposal is incompatible with the wording of Art. 136, para. 3 TFEU as well as with its legal context in EU law, with the exception of one point, but it appears to be justified in the light of the purposes of the economic policy of the EU. The essay also points out some features of the Eurogroup proposal which are key for its consistency with the EU treaties.