



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI "PARTHENOPE"

Dipartimento di Studi Economici e Giuridici

Sezione Giuridica

LE RISPOSTE DEL DIRITTO IN SITUAZIONI DI EMERGENZA TRA ORDINAMENTO ITALIANO E DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di

Cristina Schepisi



G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

Prefazione

La crisi sanitaria, purtroppo ancora in corso, ha come noto prodotto un impatto senza precedenti sull'economia mondiale. Tutti i settori produttivi hanno in varia misura sofferto dalle limitazioni imposte dai singoli governi nazionali. Il turismo, la ristorazione, la cultura e i trasporti sono con tutta evidenza tra gli ambiti che hanno risentito maggiormente della crisi pandemica.

Oltre ai diritti economici di imprese, consumatori e lavoratori, la pandemia ha inciso profondamente anche sui diritti delle persone. Si pensi ad esempio all'istruzione, alla partecipazione sociale, allo sport e, ovviamente alla libertà di movimento e di circolazione, sia essa circoscritta all'interno della propria città o regione che invece effettuata al di fuori dei confini nazionali. O, ancora alle tornate elettorali, in alcuni casi annullate o spostate.

Data l'eccezionalità e la gravità dell'evento sia l'Unione europea che singoli Stati sono intervenuti immediatamente e nel corso del tempo hanno progressivamente introdotto sia misure sanitarie che meccanismi di sostegno a imprese e consumatori, e forme di tutela per i lavoratori.

Quel che è subito apparso chiaro era che anche il quadro giuridico si sarebbe dovuto necessariamente adeguare e in alcuni casi questo è avvenuto sfruttando la duttilità della normativa vigente o gli spazi di discrezionalità e deroga già previsti, mentre in altri casi è stato invece necessario un intervento più radicale – seppur con la previsione di uno spazio temporale limitato.

Dal punto di vista dell'ordinamento europeo è ad esempio il caso della sospensione del Patto di stabilità, dell'allentamento del rigore nel controllo della compatibilità degli aiuti di Stato (sino al 30 giugno 2022 salvo ulteriori proroghe), o del temporaneo blocco della libera circolazione delle merci, con l'istituzione di *green lanes*, o dei limiti alla libera circolazione delle persone.

A livello nazionale, la crisi sanitaria, oltre a comportare l'imposizione di temporanei blocchi e limitazioni delle varie attività, ha generato una serie di adeguamenti giuridici sia a livello privatistico che pubblicistico, attraverso l'introduzione, laddove necessario, di espresse previsioni normative, o con la sospensione dell'applicazione di talune norme e principi. I concetti di "evento eccezionale", "situazione emergenziale", "impossibilità assoluta", "causa di forza maggiore" sono stati utilizzati per fondare legittime deroghe o eccezioni a regimi contrattuali, per prorogare o far cessare effetti giuridici, per restringere o ampliare diritti, per introdurre nuove categorie di soggetti da tutelare.

L'obbligo di rinegoziazione del contratto è, a livello privatistico, uno dei profili senz'altro più coinvolti dalla situazione emergenziale. Sono inoltre noti gli effetti prodotti su specifiche tipologie contrattuali, come i contratti di trasporti e quelli turistici, dove si è lasciato che la pratica dei *vouchers* costituisse una valida alternativa al rimborso del titolo di viaggio o al pagamento di un hotel. Ma anche altre tipologie, come i contratti assicurativi, bancari o di locazione a uso abitativo hanno subito alcuni adeguamenti in ragione dell'eccezionalità dell'evento pandemico.

A fronte della difficile "tenuta" delle tipologie contrattuali convenzionali si sono rafforzati invece altri fenomeni, che si fondano ad esempio su rapporti *peer to peer* e/o che si avvalgono delle piattaforme digitali, uno dei pochi ambiti che, al contrario, ha visto una straordinaria espansione proprio a causa della crisi sanitaria ed economica. Uno di questi fenomeni è, ad esempio, il *crowdfunding*, nelle sue diverse configurazioni (tra le quali il *donation-based crowdfunding*).

La crisi economico-sanitaria ha, dal punto di vista del procedimento di produzione normativa nell'ordinamento italiano, condotto inoltre ad un ricorso continuo ai DPCM e allo strumento del decreto legge (in svariati ambiti ed anche in materia fiscale) rischiando di sollevare, quanto meno per una parte della dottrina, taluni problemi di compatibilità costituzionale.

Il rischio della "stabilizzazione" dell'emergenza a fronte della necessaria provvisorietà dei provvedimenti adottati ha acceso ampi dibattiti sul possibile indebolimento (o addirittura sospensione) dei processi democratici. Rientra in tale profilo anche il problematico funzionamento degli organi e istituzioni "da remoto", così come di contesti associativi, che in alcuni casi si sono dovuti avvalere del meccanismo di votazione da remoto. Il Parlamento europeo ne costituisce un esempio.

L'autonomia regionale ha poi creato frizioni tra l'esigenza di tutelare

interessi generali (e nazionali) come la salute e l'economia in genere e le competenze specifiche regionali, ad esempio in materia sanitaria, scolastica, turistica, sì da riaprire il dibattito tra i fautori di un più compiuto federalismo o di una ri-attribuzione in capo allo Stato di alcune competenze, ed in particolare di quella sanitaria.

Così come ampie discussioni si sono avute (e si hanno tutt'ora) sul (nuovo?) bilanciamento tra i diritti della persona e in particolare tra il diritto alla salute, da un lato, e i diritti alla privacy, alla tutela dei dati personali, alla libertà di movimento, dall'altro. L'App Immuni, prima e il *green pass*, ora, rendono ancora più attuale la questione. Il distanziamento sociale e le limitazioni (o in alcuni casi i divieti) agli spostamenti hanno inciso infine anche sulle modalità dell'istruzione, sul rischio di introdurre disparità di trattamento tra aree geografiche e ceti sociali e, infine, anche sul diritto di famiglia (come è il caso del diritto alla bi-genitorialità in caso di genitori separati ma distanti territorialmente).

Il Volume dà conto di tutti tali aspetti, senza pretesa di esaustività, con lavori calati in diversi ambiti giuridici, dal diritto dell'Unione europea, al diritto pubblico/costituzionale, al diritto privato/commerciale e al diritto tributario.

L'idea di riunire in unico Volume collettaneo le diverse riflessioni di alcuni giovani studiosi – unitamente a docenti di elevata esperienza – trae origine da un ciclo di seminari online organizzato nell'ambito del corso di Dottorato in Diritto dei servizi tra il mese di aprile e quello di maggio 2020, nel momento di pieno *lockdown* a causa della pandemia. Avendo il corso di Dottorato una marcata vocazione interdisciplinare, un'analisi delle diverse reazioni del diritto nei vari contesti giuridici è apparsa del tutto naturale. Tale approccio ha consentito un utile scambio di riflessioni e il dibattito che ne è seguito ha portato gli autori a tenere in debito conto le implicazioni derivanti da altri contesti giuridici e soprattutto ha indotto ciascuno di loro a svolgere delle riflessioni anche di carattere più generale sulle ragioni, sui vantaggi o sui limiti di questa o quella disciplina “emergenziale”.

È con questo spirito che il Volume raccoglie una serie di contributi selezionati, raggruppati in due macro aree: la prima, più snella, è dedicata ad alcune delle problematiche affrontate dal punto di vista del diritto dell'Unione europea; la seconda, riunisce questioni che sono state specificamente emerse nell'ambito dell'ordinamento italiano dal punto di vista pubblicistico/costituzionale che da quello civilistico. Uno spazio apposito

è dedicato al bilanciamento tra i diritti della persona, con profili sia di diritto costituzionale che di diritto privato.

L'idea finale è comunque quella di non limitare tali riflessioni al contesto pandemico (che per forza di cose è, come si auspica, a carattere transitorio) ma piuttosto di trarne delle indicazioni di più ampio respiro, e dunque il Volume si propone non solo – e non tanto – di fornire un'illustrazione delle problematiche che con maggior forza sono emerse all'interno degli ordinamenti, europeo e italiano, quanto anche quella di testare la capacità di reazione del diritto nelle sue varie branche dinanzi ad una situazione emergenziale, e cioè in ultima analisi di verificare, da un lato, la tenuta dei principi e regole fondamentali dell'ordinamento e, dall'altro, l'emersione di nuovi modelli giuridici e forme di tutela e la valorizzazione o rafforzamento di principi già esistenti. Il principio di solidarietà, tema con cui si apre il Volume, è forse uno di questi.

Un ringraziamento va dunque rivolto a tutti i dottorandi e dottori di ricerca che hanno partecipato al Volume, ai docenti delle varie materie che hanno coordinato i singoli seminari o partecipato con contributi scritti, al Dipartimento di Studi Economici e Giuridici, nell'ambito del quale si incardina il Dottorato in Diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo e che ha finanziato il Volume.

Cristina Schepisi

Profili di Diritto dell'Unione europea

Claudia Cinnirella

*Autonomia finanziaria e solidarietà tra Stati membri.
Quale rotta per l'Unione europea?*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Modelli di solidarietà finanziaria a confronto. – 3. La solidarietà finanziaria nell'Unione europea. – 3.1. Solidarietà finanziaria con funzione allocativa: i fondi strutturali. – 3.2. Solidarietà finanziaria con funzione redistributiva: la PAC. – 3.3. Solidarietà finanziaria con funzione stabilizzatrice: i meccanismi di salvataggio finanziario. – 4. La solidarietà nell'ambito di *Next Generation EU*. – 5. Qualche considerazione conclusiva.

1. *Introduzione*

La ricerca di un equilibrio tra l'autonomia finanziaria e la solidarietà tra Stati membri costituisce una delle principali problematiche con riferimento al modello di finanziamento dell'Unione europea. Se il concetto di autonomia si riferisce a quegli elementi del sistema costituzionale dell'Unione che tutelano l'indipendenza economico-finanziaria di ogni Stato membro e ne incoraggiano l'autosufficienza, il concetto di solidarietà abbraccia le caratteristiche dell'ordinamento dell'Unione che implicano l'interdipendenza (economica) tra gli Stati membri e, in qualche modo, antepongono l'interesse collettivo di lungo periodo alla tutela del peculiare interesse nazionale¹.

Le politiche dell'UE sono principalmente volte a realizzare gli obiettivi dell'Unione enunciati nell'art. 3 del TUE, i quali comprendono sia finalità

¹ Sul tema si rimanda a C. SAUNDERS, *Financial Autonomy vs. Solidarity: A Dialogue between Two Complementary Opposites*, in A. VALDESALICI, F. PALERMO (eds.), *Comparing Fiscal Federalism*, Leiden-Boston, 2018, p. 40 ss.; J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Parigi, 2011, pp. 107-124.

economiche, come la creazione del mercato interno e l'instaurazione di un'Unione economica e monetaria, sia finalità sociali come la coesione sociale e territoriale. Le azioni necessarie al perseguimento di questi obiettivi sono generalmente finanziate tramite il bilancio dell'Unione. Questa circostanza solleva, oramai da lungo tempo, interrogativi sul ruolo della solidarietà nella strutturazione del bilancio nonché sulla istituzione di meccanismi di assistenza economico-finanziaria che consentano all'Unione, ed ai suoi Stati membri, di affrontare sfide specifiche.

Sin dalle origini del progetto di integrazione, la tensione tra autonomia finanziaria e solidarietà si è riflessa intorno alla possibilità ed ai limiti legati alla istituzione di una "Transfer Union" nell'ambito dei Trattati, ossia all'istituzione di meccanismi volti alla realizzazione di flussi economico-finanziari tra gli Stati membri, in particolare dagli Stati più ricchi ai meno ricchi².

Il tema ha acquisito centralità nel dibattito giuridico-politico prodottosi nel corso della crisi dei debiti sovrani e, in particolare, in seguito alla strutturazione di misure di assistenza finanziaria da parte dell'Unione (e di alcuni dei suoi Stati membri) a sostegno degli Stati membri che avevano perso, in tutto o in parte, l'accesso ai mercati finanziari. Più di recente, il tema è stato al centro dell'importante dibattito sorto intorno alla rinegoziazione del nuovo Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, animato da una forte contrapposizione tra i sostenitori di un'Europa fiscale – ossia finanziariamente più solidale – (gli Stati del Sud Europa) e i custodi della disciplina di bilancio (gli Stati del Nord Europa).

In questo contesto, il presente contributo intende offrire una breve riflessione sulle forme di solidarietà finanziaria attualmente in atto tra l'Unione ed i suoi Stati membri. Particolare enfasi verrà rivolta alle misure adottate dall'Unione per fronteggiare la crisi socio-economica prodotta dalla pandemia di Covid-19, ipotizzando un eventuale cambio di paradigma rispetto ai modelli del passato.

² E. PEROTTI, O. SOONS, *The euro: A transfer union from the start*, in *voxeu.org*, 18 febbraio 2020; N. HEINEN, *A European transfer union—how large, how powerful, how expensive?*, Deutsche Bank Research, 2011, reperibile all'indirizzo www.dbresearch.com; D. HOWARTH, J. SCHILD, *Nein to 'Transfer Union': The German brake on the construction of a European Union fiscal capacity*, in *Journal of European Integration*, 2021, p. 209 ss.; M. KÖLLING, *How much Solidarity is in the EU Budget?* in *Perspective on Federalism*, 7, 3, 2015, p. 78 ss.

2. Modelli di solidarietà finanziaria a confronto

La ricerca di equilibrio tra i principi di autonomia e solidarietà finanziaria caratterizza numerosi modelli territoriali di finanziamento.

Diversi sistemi costituzionali, prevalentemente di natura federale, strutturano al loro interno meccanismi di ripartizione o perequazione economica tra regioni o Stati federati³. Questi meccanismi sono prevalentemente volti a promuovere l'equità del carico fiscale per un dato livello di servizi pubblici, nonché sono volti a promuovere una eguale distribuzione dei servizi pubblici finanziati dal governo sul territorio e tra i cittadini⁴. I meccanismi di perequazione economica mirano altresì a prevenire le esternalità che potrebbero distorcere l'allocazione delle risorse oppure a fornire uno strumento di contrasto agli shock asimmetrici⁵.

Ad esempio, nell'ordinamento federale tedesco, l'art. 107 (2) del *Grundgesetz* istituisce di un meccanismo di trasferimento finanziario tra *Länder* volto a colmare gli inevitabili squilibri economici che si generano tra le aree più ricche e quelle più povere della federazione cosicché «*financially strong states [have] to give assistance within certain limits to financially weaker states*»⁶. In questo ordinamento, le principali imposte, quali l'imposta sul reddito, l'imposta sulle società e l'imposta sul valore aggiunto sono condivise tra i *Länder* e la Federazione. Una volta ripartito il gettito tra la Federazione e i *Länder* secondo quote fisse e tra i diversi *Länder* in ragione dell'origine dell'imposta, un sistema di trasferimento redistribuisce fino al 25 per cento della quota IVA tra gli Stati federati (*Finanzausgleich*, Art. 107.114, GG), dai più ricchi ai più poveri (trasferimenti orizzontali)⁷. In questo modo, il sistema federale tenta di

³C. SAUNDERS, *Financial Autonomy vs. Solidarity: A Dialogue between Two Complementary Opposites*, cit., p. 43.

⁴I. BEGG, *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stoccolma, 2009, p. 29.

⁵*Ibidem*.

⁶BVergGE 117, 1952, punto 131, Finance Equalization Case I, citato in E. ARBAN, *Exploring the Principle of (Federal) Solidarity*, in *Review of Constitutional Studies*, 2017, p. 241 ss., specie p. 256. In ambito finanziario il principio della *Bundestreue* è stato codificato nel capo X della Costituzione Tedesca, *Das Finanzwesen*, artt. da 104 (a) a 115 GG. Cfr. E.ST.J. MACDONALD, *Solidarity in the practice and discourse of public international law*, in *Pace International Law Review*, 1996, p. 259 ss.; I. BOURGEOIS, *Solidarité financière – l'expérience allemande*, in *Regard sur l'Economie Allemande*, 102, 2011, p. 15 ss.

⁷E.ST.J. MACDONALD, *Solidarity in the practice and discourse of public international law*,

offrire un pari livello di prestazioni pubbliche nell'intero territorio, indipendentemente dalla capacità fiscale dei singoli Stati federati. Non a caso, il *Bundesverfassungsgericht* ha ritenuto che la solidarietà finanziaria costituisca “la pietra angolare” del sistema costituzionale tedesco⁸.

D'altra parte, la perequazione economica non è esclusivo appannaggio degli ordinamenti federali. Nell'ordinamento costituzionale spagnolo, il principio di solidarietà finanziaria ha funzionato (e continua a funzionare) come fattore di ri-equilibrio fra i diversi territori⁹. In questo ordinamento, l'obbligo statale di rendere effettivo il principio di solidarietà finanziaria, sancito dall'art. 138 della Costituzione¹⁰, è realizzato attraverso diversi strumenti. Uno di questi consiste nella cosiddetta *planificación económica* che, secondo l'art. 131.1 della Costituzione, ha per oggetto «*las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución*». Un altro strumento è individuabile nell'art. 158 della Costituzione che prevede l'istituzione di un Fondo di Compensazione Interterritoriale preposto a limitare gli squilibri socioeconomici esistenti tra le Comunità Autonome¹¹. Infine, l'art. 158.1 della Costituzione Spagnola prevede lo stanziamento, nel Bilancio Generale dello Stato, di assegnazioni a favore delle Comunità Autonome al fine di garantire i livelli minimi di prestazione dei servizi pubblici essenziali in tutto il territorio spagnolo¹².

cit., p. 293. Similmente, nell'ordinamento federale Canadese, la sezione 36(2) del Constitution Act del 1982, titolata “Equalization and Regional Disparities”, prevede l'introduzione di un meccanismo di perequazione economica tra il governo centrale ed i governi nazionali volto a ridurre gli squilibri economici e favorire un'equa prestazione dei servizi pubblici sul territorio nazionale. Sul punto si veda E. ARBAN, *Exploring the Principle of (federal) Solidarity*, cit., p. 253.

⁸ *BVerfGE* 55, 274; *BVerfGE*, 72, 330. I. BOURGEOIS, *Solidarité financière – l'expérience allemande*, cit., evidenzia come nell'ambito dei meccanismi di solidarietà orizzontale i Länder redistribuiscono tra loro quasi 7 miliardi di euro mentre, a livello verticale, il Bund versa ai beneficiari di questi trasferimenti circa 2,6 miliardi di euro in sovvenzioni.

⁹ Sul tema si rinvia a G.M. GALLERANO, *Autonomia finanziaria, solidarietà e perequazione. Il fallimento dell'ultimo modello di finanziamento autonomico e il difficile cammino per una sua riforma*, in *federalismi.it*, 20, 2020, p. 201 ss., specie p. 209.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 138 Cost.: «*lo Stato garantisce l'effettiva realizzazione del principio di solidarietà consacrato nell'articolo 2 della Costituzione, vegliando allo stabilimento di un adeguato e giusto equilibrio economico fra le diverse parti del territorio spagnolo, tenendo conto in particolare delle circostanze connesse alle situazioni delle isole*».

¹¹ Sul punto si rinvia a G.M. GALLERANO, *Autonomia finanziaria, solidarietà e perequazione. Il fallimento dell'ultimo modello di finanziamento autonomico e il difficile cammino per una sua riforma*, cit., p. 207.

¹² *Ibidem*, p. 210.

3. La solidarietà finanziaria nell'Unione europea

Diversamente dagli esempi appena citati, i Trattati non prevedono un sistema permanente volto a favorire la perequazione economica tra gli Stati membri.

L'unico esempio risale al progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea (c.d. "Trattato Spinelli"), adottato nel 1984 dal Parlamento europeo sotto l'impulso federalista di Altiero Spinelli, il quale proponeva l'istituzione di un sistema di trasferimenti finanziari tra Stati membri, ispirato al modello federale tedesco, con l'obiettivo di ridurre gli squilibri economici eccessivi fra le diverse regioni dell'Unione¹³. Si tratta, com'è noto, di un progetto che non ebbe seguito. D'altra parte, non può nemmeno essere trascurato il fatto che, nell'ambito dell'Unione, la solidarietà finanziaria risulta molto più pronunciata rispetto a quella propria delle organizzazioni internazionali nelle quali i versamenti effettuati dagli Stati sono utilizzati prevalentemente per coprire le spese amministrative dell'organizzazione ed alcuni programmi specifici¹⁴.

Nonostante manchi, nei Trattati, un principio che sancisca la centralità della solidarietà finanziaria nell'architettura costituzionale dell'Unione, diverse politiche appaiono quale sua espressa concretizzazione. In particolare, nell'ordinamento giuridico dell'Unione, la solidarietà finanziaria è stata preposta al perseguimento di tre principali obiettivi: la strutturazione di un mercato comune che garantisca condizioni di libera ed effettiva concorrenza (*funzione allocativa*); la redistribuzione della ricchezza a favore degli Stati membri che non hanno favorito o hanno condiviso in minima parte i benefici – in termini di sviluppo economico – prodotti della progressiva integrazione dei mercati (*funzione redistributiva*); la stabilizzazione del ciclo economico attraverso la riduzione delle divergenze tra le economie regionali (*funzione stabilizzatrice*)¹⁵. La differenza tra i tre obiettivi non è netta.

¹³ L'art. 73, titolato "Perequazione finanziaria", sanciva che «Un sistema di perequazione finanziaria è introdotto allo scopo di attenuare eccessivi squilibri economici tra le regioni. Una legge organica stabilisce le modalità di applicazione di questo sistema».

¹⁴ J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., pp. 108-109.

¹⁵ N. HEINEN, *A European transfer union-how large, how powerful, how expensive?*, cit., p. 3; J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 110; I. BEGG, *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*, cit.; H. MARTY-GAUQUIÉ, *Solidarité financière et financement de l'économie: les moyens d'intervention de l'Union européenne*, in *Gestion & Finance Publiques*, 4, 2017, p. 91 ss.

Il primo obiettivo è perseguito, prevalentemente, attraverso le politiche di coesione, sebbene queste siano altresì connotate da scopi redistributivi¹⁶. Al centro delle politiche allocative soggiace l'idea per cui l'integrazione economica, da sola, non sia sufficiente a ridurre le disparità tra le diverse economie nazionali. Gli allargamenti dell'UE, prima a sud e poi ad est, hanno infatti progressivamente evidenziato la necessità di strutturare una politica di convergenza economica tra regioni e tra Stati membri, funzionale a stimolare le dinamiche di crescita e lo sviluppo delle zone con performance economiche inferiori alla media¹⁷. In questo contesto, i fondi strutturali sono stati concepiti per potenziare la competitività e sostenere la crescita e lo sviluppo dei territori economicamente meno sviluppati, al fine di allineare le performance degli Stati membri e favorire la convergenza tra le economie nazionali. Queste politiche sono dunque essenziali per realizzare effettive condizioni di concorrenza nel mercato comune.

La funzione redistributiva è perseguita, sin dalle origini, dalla politica agricola comune (PAC) sebbene, a seguito di varie riforme, quest'ultima abbia finito per includere sempre più elementi allocativi¹⁸. Nell'ambito della PAC, la solidarietà finanziaria assume un ruolo centrale posto che il suo finanziamento è integralmente sostenuto dal bilancio dell'Unione. Si tratta di una politica nata in seguito all'enorme crescita economica del secondo dopoguerra che aveva favorito principalmente le città ed i grandi centri industriali, richiedendo la creazione di meccanismi di bilanciamento economico a sostegno delle aree rurali più svantaggiate. In generale, le politiche redistributive hanno lo scopo di realizzare una riallocazione delle risorse finanziarie all'interno dell'Unione, non tanto da una regione all'altra quanto da contribuenti a beneficiari selezionati.

La terza funzione, quella stabilizzatrice, è perseguita attraverso una serie di meccanismi, strutturati nei Trattati, volti alla prevenzione ed alla gestione di potenziali crisi di natura economico-finanziaria. Si tratta degli artt. 122, § 2, TFUE, 143 TFUE e del riformato 136, § 3, TFUE, i quali istituiscono nell'ambito della Unione Economica e Monetaria (UEM) meccanismi di assi-

¹⁶D. AHNER, *What do you really know about European cohesion policy?* in *Notre Europe Policy Papers*, 2009, reperibile all'indirizzo www.institutedelors.eu; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Cohesion and the EU Budget: Is Conditionality Undermining Solidarity?*, in R. COMAN, A. CRESPI, V.A. SCHMIDT (eds.), *Governance and Politics in the Post-Crisis European Union*, Cambridge, 2020, pp. 121-139.

¹⁷N. HEINEN, *A European transfer unión*, cit., p. 5.

¹⁸*Ibidem*.

stenza finanziaria a supporto di uno o più Stati membri chiamati a fronteggiare shock economici non gestibili autonomamente. Lungi dal realizzare forme di convergenza economica all'interno dell'Unione, questi strumenti sono stati concepiti per offrire ad uno Stato membro, colpito da uno shock economico endogeno o esogeno, un margine di manovra economica o di bilancio¹⁹.

In particolare, la crisi finanziaria che ha travolto l'Europa all'indomani del fallimento della Lehman Brothers ha chiaramente evidenziato come una crisi del debito sovrano prodottasi all'interno di uno o più Stati membri possa produrre ripercussioni in altre economie europee con un rischio di contagio a cascata per l'intera zona euro. L'abbandono della "cultura del totale ottimismo", secondo la quale l'adozione della moneta unica avrebbe assicurato una crescita economica e finanziaria permanente nel mercato unico, e l'adozione di quello che è stato definito "metodo dell'Unione" ossia ad un modello di governance dell'Unione fondato sulla condivisione del rischio tra Stati membri, ha centralizzato la funzione stabilizzatrice nell'ambito del bilancio dell'Unione²⁰.

I paragrafi che seguono tenteranno di esaminare i tre principali obiettivi della solidarietà finanziaria, come appena accennati.

3.1. *Solidarietà finanziaria con funzione allocativa: i fondi strutturali*

Il rafforzamento della coesione economica sociale e territoriale è uno dei principali obiettivi dell'azione dell'Unione indicati nell'art. 3 TUE. Questo obiettivo, che rappresenta un temperamento di carattere sociale rispetto al perseguimento di obiettivi di stampo meramente economico²¹, è perseguito mediante le politiche di coesione²². Per il periodo 2021-2027, i fondi destinati alle politiche di coesione ammontano a circa un terzo del bilancio complessivo dell'Unione (426.7 miliardi di euro)²³.

¹⁹ J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit.

²⁰ M. DRAGHI, *Risk-reducing and risk-sharing in our Monetary Union*, 11 maggio 2018, reperibile all'indirizzo www.ecb.europa.eu.

²¹ L. FUMAGALLI, *Commento all'art. 3 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, pp. 15-20, in particolare p. 18.

²² J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Cohesion and the EU Budget: Is Conditionality Undermining Solidarity?* cit., p. 121; D. AHNER, *What do you really know about European cohesion policy?*, cit.

²³ A. D'ALFONSO, *Multiannual Financial Framework for the years 2021-2027. The Future of EU finances*, EP Research Service, gennaio 2021, in www.europarl.eu.

L'obiettivo di questa politica è quello di ridurre le disparità territoriali e demografiche che ostacolano l'integrazione e lo sviluppo in Europa. I principali strumenti di spesa sono individuabili nei fondi strutturali e di investimento (FSI), ossia il Fondo Regionale di Sviluppo Europeo (FRSE), il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) ed il Fondo di Coesione (FC), i quali sono stati progettati per sostenere la crescita economica, la creazione di posti di lavoro, la competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile e la protezione dell'ambiente²⁴. A questi, è stato recentemente aggiunto il Fondo per una Transizione Giusta (JTF), il quale mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica, al fine di evitare che questo processo possa esacerbare le disparità regionali già esistenti²⁵.

Per promuovere la crescita, ed evitare un approccio meramente redistributivo, lo stanziamento dei fondi è subordinato al rispetto di obiettivi tematici. Inoltre, un complesso mix di condizionalità è preposto a favorire l'effettività delle politiche e la responsabilità degli Stati percipienti nell'allocazione delle risorse²⁶. I finanziamenti sono concentrati prevalentemente negli Stati e nelle regioni economicamente meno sviluppate e sono volti a sostenere progetti volti a favorire lo sviluppo delle infrastrutture nel settore dei trasporti, l'economia, l'occupazione, lo sviluppo sostenibile e l'incremento della qualità della vita²⁷.

La politica di coesione svolge prevalentemente una funzione allocativa sostenendo il processo di convergenza, attraverso il quale i Paesi e le regioni UE meno sviluppati raggiungono quelli più sviluppati²⁸. Tuttavia, essa produce altresì una certa redistribuzione delle risorse dalle regioni ricche a quelle povere dell'UE (ove si concentrano maggiormente i benefici di questa politica)²⁹.

²⁴ Regolamento (UE) 2021/1058 del 24 giugno 2021 *relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e al Fondo di coesione*; Regolamento (UE) 2021/1057 del 24 giugno 2021 *che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)*.

²⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta del 14 gennaio 2020, COM(2020)22 final.

²⁶ Cfr. J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Cohesion and the EU Budget: Is Conditionality Undermining Solidarity?* cit., p. 121 ss.

²⁷ *Ibidem*, p. 121.

²⁸ P. MONFORT, S. SALOTTI, *Where does the EU cohesion policy produce its impact?* Lussemburgo, Publication Office of the European Union, 2021, p. 4, reperibile all'indirizzo www.ec.europa.eu.

²⁹ D. AHNER, *What do you really know about European cohesion policy?*, Institute Delors Policy Paper, 2009, reperibile all'indirizzo www.institutedelors.eu.

Di fatto, se le politiche di coesione sono generalmente finanziate dal bilancio dell'UE, che si fonda prevalentemente sui contributi nazionali versati dagli Stati membri in proporzione al reddito nazionale lordo (risorsa RNL), i suoi beneficiari sono principalmente le regioni europee più povere³⁰.

3.2. *Solidarietà finanziaria con funzione redistributiva: la PAC*

La PAC, che attualmente occupa circa un terzo del bilancio dell'Unione (356 374 miliardi per il 2021-2027), rappresenta l'unica autentica forma di solidarietà redistributiva all'interno del bilancio dell'UE³¹. Sin dalle origini, tutti gli Stati membri hanno contribuito al finanziamento dell'agricoltura sebbene i costi inizialmente riferibili a questa politica gravassero in maniera ineguale tra loro, in ragione del diverso peso che l'agricoltura continua a rivestire nelle economie nazionali³². Sin dalla sua istituzione, i costi legati alla creazione del mercato agricolo comune sono stati sostenuti dal bilancio dell'Unione³³. Sulla base dell'allora art. 40, § 4, TCEE [oggi art. 40, § 3, TFUE] venne presto costituito il *Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia* (FEAFA), ritenuto una delle prime concrete espressioni di solidarietà finanziaria tra Stati membri a vocazione redistributiva, al quale venne poi aggiunto il *Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale* (FEASR)³⁴.

³⁰ P. MONFORT, S. SALOTTI, *Where does the EU cohesion policy produce its impact?*, cit.

³¹ C. TOMUSCHAT, *Solidarität in Europa*, in F. CAPOTORTI, C.D. EHLERMANN, J. FROWEIN, F. JACOBS, R. JOLIT, T. KOOPMANS, R. KOVAR (Hrsg), *Du Droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden-Baden, 1987, pp. 729-757; J. VIGNON, *Solidarity and responsibility in the European Union*, Policy Brief Notre Europe, 26, 2011, reperibile all'indirizzo www.institutedelors.eu; M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, in M. HECQUARD-THERON (sous la direction de), *Solidarité(S): Perspectives Juridiques*, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2018, pp. 155-195, punto 111; M. KÖLLING, *How much Solidarity is in the EU Budget?*, cit., p. 89.

³² M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit., punto 112 e ss.

³³ Nella Conferenza di Stresa del 1958, l'istituzione della PAC venne presentata come segue: "In the name of financial solidarity, all the member countries of the EEC take part in the financing of the burdens of the Community such as guaranteed prices for farmers, the export of surpluses or even the policy of aid and improvement of structures. All the costs engendered by the CAP must be borne in common». Sul tema si rinvia a N. CHAMBON, *Is the CAP a ground for European disunion? An assessment of the solidarity mechanisms created by the CAP and their relevance after 2013*, Notre Europe, policy paper 45, 2012.

³⁴ Regolamento (UE) n. 1306/2013 del 17 dicembre 2013 *sul finanziamento, sulla gestio-*

Il FEAFSA è preposto a sostenere il reddito degli agricoltori ed a promuovere pratiche agricole sostenibili mediante pagamenti diretti (che rappresentano circa il 70% del bilancio della PAC) nonché mediante lo stanziamento di misure di sostegno al mercato (circa il 5% del bilancio della PAC)³⁵. Il FEASAR sostiene lo sviluppo rurale attraverso politiche di sostegno delle aree rurali della UE per il raggiungimento di specifici obiettivi economici, ambientali e sociali. Si tratta di obiettivi pluriennali che rappresentano circa il 25% del bilancio PAC³⁶.

Il sostegno allo sviluppo delle zone rurali rappresenta la principale espressione di solidarietà redistributiva nell'ambito della PAC. Sebbene i risultati in questo settore siano tutt'altro che trascurabili, l'impatto redistributivo è comunque commisurato al modesto volume del bilancio per lo sviluppo rurale ed alla ristretta cerchia di beneficiari³⁷.

D'altra parte, per ridurre gli effetti distortivi prodotti sul mercato unico dal sistema dei pagamenti diretti, le progressive riforme della PAC, iniziate sul finire degli anni '90, hanno tentato di ristrutturarne il funzionamento in modo da incentivare la competitività dell'agricoltura europea, sostenendo obiettivi strutturali di lungo periodo (quali la modernizzazione delle aziende e delle strutture agricole, il potenziamento della lavorazione e commercializzazione dei prodotti agricoli). La PAC ha così iniziato a contribuire alla coesione economica nell'Unione³⁸.

ne e sul monitoraggio della politica agricola comune; Regolamento (UE, Euratom) n. 1311/2013 del 2 dicembre 2013 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014-2020. Per il periodo 2021-2022 è in vigore il Reg. (UE) 2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio: disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del FEASR e del FEAGA negli anni 2021 e 2022 e che modifica i Regg. (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013 e (UE) n. 1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione negli anni 2021 e 2022 e il reg. (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione di tale sostegno in relazione agli anni 2021 e 2022. Sul tema si rinvia a A. JURCEWICZ, P. POPARDOWSKI, *Article 40 [Common Organisation of Agricultural Markets]*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI, *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, vol. I, Cham, 2021, pp. 879-907, in particolare p. 901 ss.

³⁵ M. BLANCO, *The Impact of the Common Agricultural Policy on Developing Countries*, European Parliament DG for External Policies, 2018, reperibile all'indirizzo www.europarl.europa.eu, p. 12.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ M. KÖLLING, *How much Solidarity is in the EU Budget?*, cit., p. 90.

³⁸ J.A. MCMAHON, *EU Agricultural Law and Policy*, Cheltenham, 2019, p. 9. Sul tema si veda la Comunicazione della Commissione, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, 18 novembre 2010, COM

3.3. *Solidarietà finanziaria con funzione stabilizzatrice: i meccanismi di salvataggio finanziario*

Nell'Unione Economica e Monetaria, le disposizioni relative alla disciplina di bilancio riflettono la "cultura della stabilità", quale alternativa all'assenza di uno strumento di perequazione finanziaria tra Stati proprio dei bilanci federali³⁹.

Da una parte, l'UEM si fonda sui principi dell'autonomia e della responsabilità di ogni Stato membro rispetto alle proprie finanze pubbliche. In questa prospettiva, la regola del *no bail-out* sancita dall'art. 125 TFUE occupa un posto di rilievo perché, insieme ai divieti contenuti negli artt. 123, 124 e 126 TFUE, contribuisce a garantire il rispetto della stabilità monetaria e delle finanze pubbliche nazionali evitando situazioni di azzardo morale e rischi di esternalità negative tra gli Stati membri⁴⁰.

Dall'altra parte, in ragione della forte interdipendenza delle economie degli Stati membri, il tessuto costituzionale dell'Unione ha progressivamente strutturato taluni meccanismi volti a favorire l'aiuto reciproco tra Unione e Stati membri al fine di attenuare l'impatto transazionale degli shock economici asimmetrici⁴¹. L'importanza di questi meccanismi è emersa soprat-

(2010)672 def. Si vedano inoltre le recenti prospettive di riforme della PAC annunciate nel comunicato stampa del Consiglio, *Farming ministers confirm CAP reform deal* del 28 giugno 2021, reperibile all'indirizzo www.consilium.europa.eu.

³⁹ J.V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit., p. 111.

⁴⁰ Sul tema, *ex multis*, si veda M. HEIPERTZ, A. VERDUN, *Ruling Europe*, Cambridge, 2010; W. SCHELKLE, *The Political Economy of Monetary Solidarity: Understanding the Euro Experiment*, Oxford, 2017; S. CAFARO, *L'Unione economica e monetaria dopo la crisi. Cosa abbiamo imparato?*, Napoli, 2017; V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 9, 2013, p. 7 e ss.; A. McDONNELL, *Solidarity, Flexibility and the Euro-crisis: Where Do Principles Fit In?* in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (a cura di), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?* Springer, Cham, 2014 p. 57 e ss.; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2015, p. 57 ss.; K. PANTAZATOU, *Promoting solidarity in crisis times: Building on the EU Budget and the EU Funds*, in *Perspectives on Federalism*, 7, 3, 2015, p. 49 e ss.; J. V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, cit.

⁴¹ Nel corso della crisi dei debiti sovrani, la stabilizzazione delle finanze pubbliche è stata accompagnata da nuove misure per l'integrazione dei mercati finanziari, in particolare attraverso la creazione dell'Unione bancaria. In aggiunta, le istituzioni e gli Stati membri dell'UE hanno altresì creato nuovi processi di governance, tra cui il cd. semestre europeo, in base al quale ogni paese deve sottoporre la bozza della propria legge di bilancio alla Commissione europea, affinché questa l'approvi prima che tale testo sia presentato al proprio parlamento. Queste riforme sono state accompagnate da importanti politiche monetarie messe in atto dal-

tutto nel corso della crisi del debito sovrano che ha caratterizzato lo scorso decennio, ove si è compreso come la stabilità macroeconomica non rappresenti solamente un obiettivo dell'azione dell'Unione ma altresì una condizione per la sopravvivenza dell'intera UEM⁴². Gli artt. 122, § 2, TFUE, 143 TFUE e 136, § 3, TFUE istituiscono, nel quadro dei Trattati, forme di solidarietà finanziaria preposte a garantire un sostegno *eccezionale e temporaneo* ad uno o più Stati membri chiamati a fronteggiare una situazione di crisi economico-finanziaria straordinaria ed imprevista.

L'art. 122, § 2, TFUE consente all'Unione di prestare assistenza finanziaria ad uno Stato membro qualora si constati che quest'ultimo si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. In caso di richiesta di sostegno da parte di uno Stato membro, il Consiglio è tenuto a valutare se *a)* lo Stato membro stia fronteggiando una circostanza eccezionale *b)* che sia fuori dal suo controllo *c)* e non sia gestibile mediante il ricorso ad altri strumenti previsti dai Trattati.

L'assistenza finanziaria prestata tramite questo meccanismo deve essere "eccezionale" e "temporanea", perché si tratta di un intervento economico con funzione correttiva, ossia volto a ripristinare le condizioni economiche dello Stato beneficiario dell'assistenza piuttosto che volto ad istituire uno strumento permanente di trasferimento delle risorse finanziarie tra gli Stati membri⁴³. Il concetto di "assistenza" è particolarmente ampio e può comprendere sia prestiti che sussidi non rimborsabili⁴⁴. Tuttavia, la disposizione è stata utilizzata

la BCE, quale il *Securities Market Program* (SMP), l'*Outright Monetary Transaction* (OMT) ed il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP).

⁴²G. LO SCHIAVO, *La stabilità finanziaria quale nuovo obiettivo fondante e sovranazionale del diritto e delle politiche dell'Unione Europea*, in *DPCE online*, 2019, p. 189 ss.; K. TUORI, *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge, 2014; diversamente R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Dir. Un. eur.*, 2015, pp. 57-90, specie p. 75, riconosce la valenza costituzionale del principio di stabilità finanziaria ma non conviene sulla possibilità di elevare tale principio ad obiettivo dell'UEM.

⁴³J.V. LOUIS, *Guest Editorial: The No-Bailout Clause and Rescue Package*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2010, p. 971 ss., il quale ha evidenziato come il carattere temporaneo dell'assistenza finanziaria sia stata una condizione necessaria nell'ambito dei negoziati tra Stati del Nord e Stati del Sud Europa per l'adozione dello strumento, proprio per scagionare il timore di trasformare la Comunità in una tanto temuta "Transfer Union".

⁴⁴B. DE WITTE, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Comm. Mark. Law Rev.*, 2021, p. 635 ss., specie p. 647.