

25 APRILE 2018

Solidarietà e democrazia nella crisi
economica degli Stati della zona euro:
considerazioni sul caso *Anagnostakis*

di Teresa Russo

Ricercatore di Diritto internazionale
Università degli Studi di Salerno

Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso *Anagnostakis**

di Teresa Russo

Ricercatore di Diritto internazionale
Università degli Studi di Salerno

Abstract: Il presente lavoro mira a riflettere sulle connessioni tra la crisi economica degli Stati della zona euro e le esigenze di stabilità, solidarietà e democrazia per come percepite dai cittadini alla luce, in particolare, del caso *Anagnostakis c. Commissione*. Nello specifico, si intende mostrare come i dubbi già sorti in tema di solidarietà e legittimità democratica delle misure adottate per fronteggiare la crisi del c.d. debito sovrano (caso *Pringle* e sentenze della Corte costituzionale tedesca) si ripropongano in tale vicenda. La proposta di ICE dal titolo “Un milione di firme per un’Europa della solidarietà”, che la Commissione si rifiuta di registrare, dà luogo, infatti, ad un contenzioso in cui viene addotta anche la violazione dell’art. 222 TFUE. Tanto consente di evidenziare la percezione alterata che i cittadini hanno di ambiti di competenze in cui, almeno per il momento, la loro partecipazione, diretta o indiretta, è residuale o nulla.

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. 2. La solidarietà nelle misure economiche e di stabilità finanziaria (il caso *Pringle*). 2.1. ... e nelle calamità causate dall’uomo (art. 222 TFUE). 3. La crisi economica greca e il caso *Anagnostakis c. Commissione*. 4. Conclusioni.

1. Considerazioni introduttive.

È indiscutibile che l’Unione europea come processo di integrazione tra gli Stati membri abbia vissuto fasi altalenanti influenzate dalle contingenti situazioni economico-politico nazionali che ne hanno accelerato o ritardato l’avanzamento. L’attuale momento storico ne è un esempio evidente laddove spinte nazionalistiche si contrappongono o cercano di prevalere rispetto ad opposte esigenze di solidarietà e sicurezza comune¹. Il quadro normativo fornito dal Trattato di Lisbona ha certamente “legittimato” questa ambivalenza². Esso ha, però, allo stesso tempo confermato l’ancoraggio ai principi che, da un lato,

* Nota a sentenza sottoposta a referaggio.

¹ Nella presente nota si cercherà di riflettere sulle connessioni tra la crisi economica degli Stati della zona euro e le esigenze di stabilità, solidarietà e democrazia emerse nell’Unione europea (su cui v. già F. DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 2/2013, pp. 337-361) per come percepite dai cittadini alla luce, in particolare, del caso *Anagnostakis c. Commissione*. Non si intende, quindi, dare conto né di tutte le misure anti-crisi adottate né della revisione della *governance* economica (v. L. DANIELE, *Misure anti-crisi, riforma della governance della zona euro e assetto istituzionale della UEM*, in A. TIZZANO (a cura di), *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma. Stato e prospettive dell’Unione europea*, Torino, 2016, pp. 253-272), atteso che secondo alcuni la crisi sarebbe più profonda e riguarderebbe l’incapacità degli stessi Stati membri di rispettare i principi e i valori alla base del progetto di integrazione europea. Così A. JAKAB – D. KOCHENOV, *The Enforcement of EU Law and Values. Ensuring Member States’ Compliance*, Oxford, 2017.

² L’ambivalenza a cui si fa riferimento è quella relativa all’integrazione e cooperazione del modello organizzativo dell’Unione che non viene superata con il Trattato di Lisbona. Al contrario, viene acuita, tra l’altro, con l’inserimento del diritto di recesso di cui all’art. 50 TUE adesso in via di attuazione.

caratterizzano il funzionamento dell'Unione, dall'altro lato ne informano la fisionomia e sono, quindi, considerati fondamentali o fondanti la sua stessa identità³. Incluso tra questi vi è la solidarietà, quale concetto posto alla base dell'intera costruzione europea⁴, nonché il rispetto dei diritti fondamentali, che lungi dal caratterizzare l'"età dei diritti" quanto piuttosto la "crisi dei diritti", hanno impegnato le istituzioni comunitarie in una lettura combinata delle regole sull'austerità e l'efficienza economico-finanziaria e gli altrettanti doveri di solidarietà sociale dell'Unione.

È fin troppo evidente come la crisi economica di alcuni Stati della zona euro abbia, infatti, indotto a riflettere sulla connessione tra esigenze di solidarietà e stabilità economico-finanziaria degli Stati membri e dell'Unione stessa con evidenti ricadute sulla effettiva democraticità dei suoi processi decisionali e di produzione normativa⁵. La presente nota intende proprio evidenziare tali possibili connessioni atteso che le misure adottate per fronteggiare la crisi del c.d. debito sovrano in generale (e la crisi economica greca in particolare), anche attraverso il ricorso alla procedura di revisione semplificata per la modifica dei Trattati e la conclusione dell'accordo sul Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), avevano già ingenerato dubbi sulla legittimità democratica (caso *Pringle*⁶ e sentenze della Corte costituzionale tedesca⁷) di suddette modifiche (paragrafo 2). Poi, la solidarietà prescritta dall'art. 222 TFUE con riferimento agli attacchi terroristici o alle calamità naturali o causate dall'uomo (paragrafo 2.1), aveva consentito ad un cittadino greco, il sig. *Anagnostakis*, di "sperimentare" anche la violazione di tale articolo in sede di contenzioso davanti al Tribunale di primo grado per l'annullamento della decisione di diniego della Commissione di registrare l'iniziativa popolare per «un'Europa della solidarietà» (paragrafo 3). Proprio il caso *Anagnostakis*

³ Sul punto, v. per tutti A. VON BOGDANDY, *I principi fondamentali dell'Unione europea: un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, 2011.

⁴ La *solidarité de fait* veniva richiamata sin dalla Dichiarazione Schuman. Il Trattato di Lisbona ha formalmente ampliato il ricorso al principio di solidarietà e lo ha incluso tra i valori fondanti l'Unione. Sul punto, ci sia consentito rinviare a T. RUSSO, *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in E. TRIGGIANI – F. CHERUBINI – I. INGRAVALLO – E. NALIN – R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, pp. 667-672.

⁵ V. P. ACCONCI, *Participatory Democracy within the Revision of the European Economic Governance due to the Euro-Zone Crisis*, in E. SCISO (Ed.), *Accountability, transparency and democracy in the functioning of the Bretton Woods Institutions*, Torino, 2017, pp. 107-119.

⁶ Corte di giustizia, 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle c. Government of Ireland e altri*, su cui v. per tutti P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di Stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, n.1/2013, pp. 129 –152.

⁷ BVerfG, sentenza 7 settembre 2011 - 2 BvR 987/10 - paras. (1-142) reperibile nella versione inglese su http://www.bverfg.de/e/rs20110907_2bvr098710en.html e BVerfG, sentenza 12 settembre 2012 - 2 BvR 1390/12 - paras. (1-245) reperibile nella versione inglese su http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2012/09/rs20120912_2bvr139012en.html su cui v. P. L. GETI, *Il contributo della Corte costituzionale tedesca nella determinazione dei rapporti con l'Unione europea*, reperibile su http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/wp-content/uploads/2015/07/Geti_convegnoprin12-13_5_2015.pdf.

c. *Commissione*⁸ costituisce l'*occasione* per evidenziare come, nonostante l'introduzione di un apposito titolo sui principi democratici (Titolo II TUE), le misure che potremmo definire "emergenziali" e che hanno come comune denominatore la solidarietà dell'Unione e degli Stati membri finiscono per ricadere sulla stessa percezione che i cittadini hanno di un'Unione effettivamente democratica⁹.

2. La solidarietà nelle misure economiche e di stabilità finanziaria (il caso *Pringle*)

Lo spirito di solidarietà tra gli Stati membri viene richiamato espressamente nell'art. 122, par. 1 TFUE concernente le misure economiche da adottare quando uno Stato si trovi in gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti¹⁰. Introdotto *ex novo* dal Trattato di Lisbona¹¹ (unitamente alla specificazione, soltanto esemplificativa, delle gravi difficoltà nell'approvvigionamento, in particolare, dei prodotti nel settore energetico emerse nella prassi¹²), tale principio non viene menzionato nel par. 2 dello stesso articolo, relativo alle misure di assistenza finanziaria nel caso di difficoltà dovute a calamità naturali o circostanze eccezionali, sulla base del quale, però, veniva adottato il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) che consentiva la concessione di prestiti a

⁸ Tribunale di primo grado, (Prima Sezione), sentenza 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis c. Commissione* e Corte di giustizia, Grande Sezione, 12 settembre 2017, *Anagnostakis c. Commissione*, causa C-589/15 P.

⁹ Cfr. 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, pp. 275-297, il quale ritiene che «In order to comply with their obligations, governments must conduct a severe fights against their own populations – which can only be successful by winning their hearts and minds».

¹⁰ Tale articolo riproduce, con alcune modificazioni, disposizioni normative già incluse nell'ambito della politica economica del TCE (ex art. 100). Il Trattato di Maastricht aveva introdotto l'art. 103A come norma residuale a cui ricorrere nel caso di difficoltà economiche o eccezionali e quindi tali da alterare il rispetto dei criteri di convergenza richiesti per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria (UEM). In particolare, la norma inseriva tre diverse possibilità di intervento del Consiglio che su proposta della Commissione poteva: deliberando all'unanimità adottare misure adeguate alla situazione economica nel caso di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti; deliberando sempre all'unanimità concedere un'assistenza finanziaria allo Stato membro in difficoltà o minacciato da gravi difficoltà dovute da circostanze eccezionali fuori dal suo controllo; deliberando a maggioranza qualificata concedere un'assistenza finanziaria quando le gravi difficoltà fossero dovute a calamità naturali. Già il Trattato di Nizza aveva esteso le deliberazioni a maggioranza qualificata sia per le misure economiche sia per l'assistenza finanziaria, equiparando la procedura deliberativa richiesta per le difficoltà causate da calamità naturali con le circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato. Per una ricostruzione dell'iter evolutivo dell'UEM, v. G. PERONI, *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'unione economica e monetaria*, Milano, 2012, p. 59 ss.

¹¹ Il Trattato di Lisbona non avrebbe, però, introdotto modifiche sostanziali del contenuto della norma che continua ad applicarsi secondo le interpretazioni già delineate dalla Corte di giustizia nei casi *Compagnie d'approvisionnement* (sentenza, 13 giugno 1972, cause riunite 9 e 11-71, in *Rep.* 1972, p. 00391 su cui v. A. TIZZANO in *Il Foro italiano*, 1972, IV Col. 204 e Col. 208-209) e *Balkan-Import-Export* (sentenza, 24 ottobre 1973, causa 5/73, in *Racc.* 1973, p. 1117). Sul punto, cfr. F. SCIAUDONE, *Art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 1311 ss.

¹² Per far fronte a queste esigenze, il Consiglio aveva ad esempio adottato alcune misure come quelle previste nella Decisione n. 77/186/CEE sull'esportazione del petrolio greggio e di prodotti petroliferi da uno Stato membro all'altro in caso di difficoltà di approvvigionamento.

favore dell'Irlanda e del Portogallo¹³. L'introduzione, poi, attraverso la procedura di revisione semplificata (art. 48, par. 6 TUE), del par. 3 dell'art. 136 TFUE induceva i capi di Stato e di governo a convenire di non ricorrere più all'art. 122, par. 2 TFUE per l'adozione di misure dirette a salvaguardare la stabilità finanziaria dell'intera zona euro¹⁴. Come è noto, la Decisione 2011/199/Ue del Consiglio europeo aveva, infatti, aggiunto un ulteriore paragrafo all'art. 136 TFUE quale base giuridica per la conclusione di un accordo tra gli Stati la cui moneta è l'euro volto alla creazione di un'istituzione finanziaria internazionale denominata Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). La ratifica del c.d. Trattato MES era, stata, però, oggetto di rinvio pregiudiziale per presunta violazione di diverse disposizioni dei Trattati e dei principi generali del diritto dell'Unione nel famoso caso *Pringle*¹⁵.

Per escludere l'incompatibilità del Trattato MES¹⁶, la Corte aveva argomentato sulla solidarietà dell'Unione e nell'Unione, ossia tra gli Stati membri. Specificamente, questa riteneva che l'oggetto dell'art. 122 TFUE fosse unicamente l'assistenza finanziaria concessa dall'Unione e non quella concessa dagli Stati membri e che nulla nell'articolo indicava che soltanto l'Unione fosse competente a concedere un'assistenza finanziaria. Gli Stati membri erano, pertanto, liberi di istituire un meccanismo di stabilità come il MES, a condizione tuttavia che, nel suo funzionamento, fosse rispettato il diritto dell'Unione e, segnatamente, le misure adottate nel settore del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri (punti 118-121). In altri termini, l'assistenza concessa dal Consiglio agli Stati membri ai sensi dell'art. 122, par. 2, TFUE non escludeva la possibilità per gli Stati stessi di prestarsi assistenza reciproca

¹³ La crisi finanziaria del 2008 aveva spinto il Consiglio ad istituire questo meccanismo di sostegno finanziario a medio termine degli Stati della zona euro attraverso il Regolamento (UE) n. 407 /2010 (in GU L 118 del 12 maggio 2010), poi modificato dal Regolamento (UE) n. 1360/2015 (in GU L 210 del 7 agosto 2015). Nella Risoluzione del 7 luglio 2010 il Parlamento europeo lamentava che, nonostante l'impatto potenzialmente significativo di questo meccanismo sul bilancio dell'Unione, il ricorso all'art. 122, par. 2, TFUE gli impediva di avere alcun ruolo nel processo decisionale (paragrafo 17). Nel corso della riunione straordinaria del Consiglio Ecofin del 9 maggio 2010, gli Stati avevano, altresì, deciso di istituire il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) come meccanismo temporaneo di assistenza finanziaria nella forma di una società a responsabilità limitata ai sensi del diritto lussemburghese «garantita su base pro-rata dagli Stati membri partecipanti ... nel rispetto delle norme costituzionali nazionali ...». V. A. VITERBO – R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'Ue: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n.2/2012, pp. 325-368.

¹⁴ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010, EUCO 30/10.

¹⁵ Il Sig. Pringle, parlamentare irlandese, oltre all'illegittimità dell'emendamento dell'art. 136 TFUE, lamentava che la ratifica avrebbe comportato l'assunzione per l'Irlanda di obblighi incompatibili con i Trattati. La Corte di giustizia veniva, pertanto, investita dalla Corte suprema irlandese di una serie di questioni pregiudiziali concernenti sia la validità della decisione 2011/199/UE, sia l'interpretazione degli artt. 2 TUE, 3 TUE, 4, par. 3, TUE, 13 TUE, 2, par. 3, TFUE, 3, par. 1, lett. c), e par. 2, TFUE, 119 TFUE - 123 TFUE e 125 TFUE -127 TFUE - e dei principi generali di tutela giurisdizionale effettiva e di certezza del diritto, su cui v. A. A. CALAHORRO, *La Decisión Pringle en el proceso de constitucionalización de la Unión europea*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.101/2014, pp. 337-380.

¹⁶ Per una più ampia disamina di tutte le questioni sollevate nel caso, v. G. BECK, *The Court of Justice, Legal Reasoning, and the Pringle Case-Law as the Continuation of Politics by Other Means*, in *European Law Review*, n.2/2014, pp. 234-250.

poiché, subordinatamente al rispetto di determinate condizioni, la solidarietà tra gli Stati non può confliggere con la solidarietà dell'Unione e non può considerarsi incompatibile con i Trattati.

Tanto risultava ancora più evidente nella presa di posizione dell'Avvocato generale Kokott, presentata in data 26 ottobre 2012 nella parte relativa l'art. 125 TFUE, ossia la c.d. clausola di «non salvataggio» (*no-bailout clause*)¹⁷. L'Avvocato, richiamando il principio di solidarietà previsto in più disposizioni dei Trattati, riteneva che l'interpretazione estensiva del divieto di cui all'art. 125 TFUE sarebbe giunta a vietare agli Stati membri di prestarsi volontariamente reciproca assistenza in caso di necessità nell'ambito dell'Unione; assistenza, viceversa, ammessa a favore di un qualsiasi Stato terzo (punti 142 e 143). Tuttavia, continuava l'Avvocato, dal principio di solidarietà che informa i Trattati non può desumersi un dovere di assistenza come quello previsto nel MES. Tale solidarietà viene, quindi, attuata attraverso un emendamento che ha luogo con il ricorso alla procedura di revisione semplificata (art. 48, par. 6 TUE)¹⁸ la cui entrata in vigore, sebbene subordinata al rispetto delle norme costituzionali degli Stati membri: marginalizza il ruolo del Parlamento europeo, introduce nel diritto primario la base giuridica che giustifica l'istituzione di un meccanismo extra-unionistico¹⁹ a cui non si applicano le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali²⁰; autorizza gli Stati alla conclusione di un accordo intergovernativo che finisce, così

¹⁷ Ai sensi di tale articolo l'Unione e gli Stati membri non sono responsabili e non subentrano nei debiti di un altro Stato membro che rimangono solo ed esclusivamente dello Stato che li ha contratti. Cfr. C. KOEDOODER, *The Pringle Judgement: Economic and/or Monetary Union?*, in *Fordham International Law Journal*, n.1/2013, pp. 111-146, in particolare p. 121.

¹⁸ Cfr. G. PERONI, *La crisi*, cit., p. 164, secondo il quale sarebbe stato preferibile ricorrere all'art. 352 TFUE. Questo, tuttavia avrebbe comportato un ampliamento delle competenze, implicite o esplicite, dell'Unione non voluto dagli Stati (*quod non dixit noluit*) ed espressamente escluso dall'art. 48, par. 6, TUE su cui v. M.F. ORZAN, *Art. 48 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 397 ss.

¹⁹ Su cui v., tra gli altri, v. B. DE WITTE – T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, n.3/2013, pp. 805-848.

²⁰ Cfr. P. CRAIG, *Pringle and Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework: Foundations, Procedure and Substance*, in *European Constitutional Law Review*, n.9/2013, pp. 263-284 che mette in evidenza il disaccordo sull'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali: esclusa dalla Corte (punti 178-182) e, viceversa, riconosciuta dall'Avvocato generale almeno da parte delle istituzioni dell'Unione. L'Avvocato, al punto 176 della sua presa di posizione, afferma che: «l'adesione e la ratifica del Trattato MES potrebbero violare il diritto dell'Unione tutt'al più qualora il Trattato chiedesse alla Commissione di compiere un'azione preclusale in base ai trattati. Anche quando agisce nel quadro del Trattato MES, infatti, la Commissione continua ad essere vincolata, quale istituzione dell'Unione, al diritto dell'Unione nel suo insieme, ivi compresa la Carta dei diritti fondamentali». In senso critico, cfr. già L. MOLA, *Profili di compatibilità delle misure di austerità con la Carta dei diritti fondamentali dell'UE*, in G. ADINOLFI – M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, pp. 81-104.

come le altre misure precedentemente adottate²¹, nel “mirino” della Corte costituzionale tedesca²². Nello specifico, in tale seconda ipotesi i ricorsi miravano a sospendere la ratifica del Trattato istitutivo del MES e del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* (TSCG), meglio noto come *fiscal compact*²³, nonché l’attuazione della legge tedesca sulla modifica dell’art. 136 TFUE. La risposta della Corte tedesca è, viceversa, favorevole sia pur confermando le sue rivendicazioni sulla democraticità dei processi decisionali che richiedono la salvaguardia di un ruolo attivo del Parlamento tedesco, sia nella fase di approvazione sia in quella di attuazione delle decisioni in materia economico-finanziaria prese a livello unionistico e/o internazionale.

2.1. ... e nelle calamità causate dall’uomo (art. 222 TFUE)

Quale oggetto specifico della clausola di cui all’art. 222 TFUE²⁴, la solidarietà è anche un obbligo dell’Unione e dei suoi membri ad agire congiuntamente qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o vittima di una calamità naturale o causata dall’uomo. Ai sensi di tale articolo, introdotto *ex novo* dal Trattato di Lisbona, l’Unione sarebbe obbligata a mobilitare tutti gli strumenti necessari e gli Stati membri ad assistere lo Stato colpito. Non sono del tutto chiari, però, la natura ed i contenuti precisi di tale obbligo²⁵, attesa, tra l’altro, la discrezionalità degli Stati di scegliere i mezzi più appropriati per assolverlo (cfr. anche la Dichiarazione n. 37 relativa all’articolo 222, paragrafo 2, TFUE)

²¹ Già nella sentenza del 2011 (cit. *supra* nota 7), avente ad oggetto le misure economiche a favore della Grecia e l’introduzione del meccanismo e del fondo europeo di stabilizzazione finanziaria, la Corte costituzionale tedesca aveva affermato che ogni misura che incide sul bilancio federale dovesse essere oggetto di approvazione da parte del parlamento tedesco. Sul punto v. A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *federalismi.it*, n.18/2012.

²² V. A. DE PETRIS, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Guida alla Lettura*, in *federalismi.it*, n.18/2012, nonché G. BECK, *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning during the Euro Crisis: The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon*, in *European Public Law*, n.3/2014, pp. 539-566.

²³ Tale Trattato, ampiamente analizzato (v. per tutti 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*, n.2/2012, pp. 293-309) ha effettivamente indotto a modifiche dei testi costituzionali statali. Basti pensare alla legge costituzionale 17 aprile 2012, n. 1 che introduce nella Costituzione italiana i vincoli sul [pareggio di bilancio](#) e modifica gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. V. R. BARATTA, *Legal Issues of the ‘Fiscal Compact’ - Searching for a Mature Democratic Governance of the Euro* (November 21, 2012). 2012 EUDO Dissemination Conference: The Euro Crisis and the State of European Democracy, Florence, Italy, 22-23 November 2012, reperibile su <https://ssrn.com/abstract=2196998>.

²⁴ Tale disposizione, elaborata sin dal Trattato costituzionale di Roma (cfr. il rapporto finale del 16 dicembre 2002, CONV 461/02) era stata già oggetto di ampia discussione. L’inclusione delle catastrofi tra le nuove sfide dell’UE, inoltre, era solo accennata concretizzandosi nel c.d. Rapporto Barnier “*For a European Civil Protection Force: Europe Aid*”.

²⁵ Per una disamina sulle diverse teorie relative alla natura di tale clausola ci sia consentito rinviare a T. RUSSO, *Natural and Man-Made Disaster: Solidarity among Member States*, in C. JIMENEZ PIERNAS – L. PASQUALI – F. PASCUAL VIVES (Eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing new challenges of the Union*, Torino, 2017, pp. 3-25.

e prevedendo la norma un mero coordinamento tra gli Stati in sede di Consiglio. L'articolo, inoltre, non definisce le situazioni che consentono di invocare l'attuazione della clausola richiamando genericamente le nozioni di attacco terroristico, calamità naturali o provocate dall'uomo e di minacce che vengono regolarmente valutate dal Consiglio per consentire all'Unione ed agli Stati membri di fronteggiarle in modo efficace (par. 4).

Anche la Decisione 2014/415/UE, adottata per la sua attuazione ai sensi del par. 3 dell'art. 222 TFUE, non fornisce interpretazioni convincenti. Dalla lettura combinata dell'articolo e della Decisione, viene confermato il carattere unilaterale e sussidiario della clausola (art. 4) e non risulta una definizione di catastrofe in senso stretto, se non con riferimento agli effetti dannosi conseguenti a tali eventi²⁶. Essa, quindi, non è di aiuto dal punto di vista terminologico e nozionistico, atteso che non fornisce una definizione di disastri o catastrofi o calamità causate dall'uomo. Non è stato, quindi, del tutto peregrino il tentativo di far rientrare anche la crisi economica greca nella nozione di calamità causata dall'uomo. Sebbene per quanto si vedrà (v. *infra* paragrafo 3) tale tesi viene rigettata dal Tribunale di primo grado, essa evidenzia come i cittadini si sentano destinatari passivi di decisioni imposte dall'esterno che mettono lo Stato e la sua popolazione in condizioni di sofferenza. Tanto ad ulteriore conferma di quella percezione anti-democratica della *governance* economica e monetaria dell'Unione ormai sempre più avvertita.

3. La crisi economica greca e il caso *Anagnostakis c. Commissione*

La *quaestio* della solidarietà si ripropone, quindi, in occasione della crisi economica greca che spinge il sig. Alexios Anagnostakis a farsi promotore di un'iniziativa dei cittadini europei dal titolo, appunto, "Un milione di firme per un'Europa della solidarietà", come previsto dagli artt. 11, par. 4, TUE e 24, par. 1, TFUE e secondo le procedure di cui al Regolamento n. 211/2011²⁷. L'obiettivo era quello di far riconoscere nella legislazione dell'Unione il principio dello stato di necessità, in base al quale, quando l'esistenza finanziaria e politica di uno Stato è minacciata dal rimborso di un debito oneroso («debito ignominioso»), il rifiuto di pagamento di tale debito è necessario e giustificato. Con decisione del 6 settembre 2012, la Commissione negava la registrazione della proposta ritenendo che essa manifestamente non rientrava nelle sue competenze in base all'art. 4, par. 2, lett. b), del Regolamento. Da qui il ricorso per annullamento al Tribunale di primo grado in cui il sig. Anagnostakis, lamentava la

²⁶ Ai sensi dell'art. 3 della Decisione catastrofe significa qualsiasi situazione che colpisca o possa colpire gravemente le persone, l'ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale, mentre per crisi si intende una catastrofe o un attacco terroristico con una tale ampiezza di impatto o rilevanza politica da richiedere un coordinamento e una risposta strategici tempestivi a livello politico dell'Unione.

²⁷ Per una disamina dell'istituto v. per tutti, R. MASTROIANNI – A. MAFFEO (a cura di), *L'iniziativa dei cittadini europei*, Napoli, 2015.

violazione delle disposizioni di politica economica (in particolare artt. 122, par. 1 e 2 e 136, par. 1 lett. *b* TFEU)²⁸ e richiamava anche l'art. 222 TFUE. Ritenendo che il principio dello stato di necessità concorra senza dubbio al coordinamento ed armonizzazione delle politiche economiche degli Stati membri, il ricorrente ipotizzava una collegata violazione dell'obbligo di solidarietà perché la limitazione delle misure che il Consiglio può adottare avrebbe dato luogo ad un contrasto anche con l'articolo 222 TFUE che prevede, tra l'altro, un'azione comune da parte degli Stati membri «in caso di calamità causata dall'uomo, come è accaduto in Grecia» (paragrafi 53 e 54).

Il Tribunale, però, rigettava il ricorso con sentenza del 30 settembre 2015 sostenendo sul punto che la clausola di solidarietà non riguardi manifestamente la politica economica e monetaria, né la situazione economica o le difficoltà di bilancio degli Stati membri. In altri termini, l'art. 222 TFUE concerne ambiti di competenza diversi²⁹ che tuttavia non vengono percepiti come tali dal ricorrente che equipara la situazione della Grecia ad una catastrofe causata dall'uomo di tale portata da mettere in crisi la stessa sussistenza dello Stato³⁰. L'errore di diritto in cui incorrere il sig. Anagnostakis, come ribadito dal Tribunale, è quello di immaginare che si possa adottare un meccanismo generale e permanente a disposizione degli Stati membri in grave difficoltà tale da determinare la cancellazione in modo unilaterale dei debiti contratti non solo nei confronti dell'Unione, ma anche delle altre persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private. Richiamando la sentenza *Pringle*, il Tribunale, quindi, ricorda come la competenza dell'Unione nel settore della politica economica sia limitata all'adozione di mere misure di coordinamento, come l'art. 122 TFUE si riferisca a misure "eccezionali" e come si sostituirebbe un meccanismo legislativo di estinzione unilaterale del debito pubblico alla libera volontà delle parti contraenti³¹ che l'art. 136 TFUE palesemente non consente (punto 58).

²⁸ Nello specifico il Sig. Anagnostakis presentava domanda di annullamento della decisione C(2012) 6289 final della Commissione, del 6 settembre 2012, recante rigetto della domanda di registrazione dell'iniziativa dei cittadini europei «Un milione di firme per un'Europa della solidarietà», presentata alla Commissione il 13 luglio 2012. Il ricorrente deduceva la violazione dell'art. 122, par. 1 e 2, TFUE, dell'art. 136, par. 1, lettera b), TFUE e delle norme del diritto internazionale. A suo avviso, tali norme legittimavano la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico dell'Unione idoneo a permettere la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla proposta di ICE.

²⁹ Invero, tale clausola non delimita l'ambito della sua applicazione ed inserita nella parte V del TFUE contribuisce a rendere sempre più impercettibile la distinzione tra azione interna ed esterna dell'Unione. Cfr. M. CREMONA, *The EU and Global Emergencies: Competence and Instruments*, in A. ANTONIADIS – R. SCHÜTZE – E. SPAVENTA (eds.), *The European Union and Global Emergencies. A Law and Policy Analysis*, Oxford, Portland, 2011, pp. 11-32, in particolare p. 29 ss.

³⁰ A tal punto da ritenere che il principio dello stato di necessità persegua «obiettivi compatibili con i valori dell'Unione, ossia il benessere dei popoli, la libertà, la sicurezza e la giustizia, la coesione economica e la solidarietà tra gli Stati membri», (punti 62-67).

³¹ Invero, il ricorrente richiamava a fondamento della sua tesi anche il principio di diritto internazionale dell'estinzione unilaterale del debito pubblico. La soluzione indicata dal Tribunale (e confermata dalla Corte, punti 97-103), però, si limita all'asserzione della carenza della competenza necessaria per l'adozione di un atto normativo, atteso che non avrebbe alcuna rilevanza l'esistenza o meno di un siffatto principio sul diritto dell'Unione (punti

Tale decisione, praticamente confermata in sede d'appello³² dalla Corte di giustizia che respinge l'impugnazione ed esclude che il Tribunale sia incorso in errore nell'interpretazione degli artt. 122 e 136 TFUE, induce ad una serie di riflessioni. Prima fra tutte, sul concetto di catastrofe causata dall'uomo di cui all'art. 222 TFUE che, in assenza di una sua precisa definizione normativa, per quanto detto non meglio chiarita dalla Decisione di attuazione, può determinare l'insorgere di equivoci come quello evidenziato sull'oggetto della clausola di solidarietà. Altro aspetto concerne l'iniziativa dei cittadini europei che, al di là del caso di specie e anche in carenza di competenze appositamente attribuite³³, subisce ulteriori "limitazioni" in ordine alla sua applicazione. In particolare, il Tribunale sottolinea la necessità della connessione tra il contenuto della proposta e le specifiche disposizioni dei Trattati richiamate a suo fondamento, ritenendo che «non si può contestare alla Commissione di non aver analizzato in dettaglio, nella decisione impugnata, le varie disposizioni del Trattato FUE invocate in blocco nella proposta di ICE»³⁴, ma soprattutto, pur affermando che la Commissione nel motivare la sua decisione di rifiuto debba tener conto della sua incidenza sull'effettivo diritto di iniziativa sancito dal Trattato, reputa l'obbligo di motivazione assolto comunicando agli organizzatori i motivi del rifiuto (punti 23-25)³⁵. Sebbene, la Corte,

62-67). In altri termini, il Tribunale semplicemente suppone l'esistenza di norme internazionali circa la c.d. iniquità del debito, ma le reputa irrilevanti. Sempre il ricorrente richiamava l'ordinanza in cui lo stesso Tribunale (sentenza, 19 settembre 2012, *Grecia c. Commissione*, causa T-52/12 R, punto 54) aveva riconosciuto la priorità degli interessi della Repubblica ellenica e del suo popolo. È evidente che per fronteggiare tale iniquità esistono una pluralità di tecniche e rimedi ben noti al diritto dei contratti di tutti gli Stati civili (cancellazione del debito mediante estinzione, remissione, conversione, confusione, dilatazione dei tempi di pagamento, ecc.). Tuttavia, è altrettanto noto come si tratti di una tematica largamente affrontata e riguardante i rapporti tra Stati creditori e debitori rispetto ai quali esiste, al di là dei limiti del diritto internazionale ed europeo, una cerchia di diritti tra cui un diritto della "dignità umana" comprendente la liberazione dai debiti. V. già C. W. JENKS, *The Common Law of Mankind*, New York, 1958. Proprio un'ipotesi di conflitto tra esigenze statali ed esigenze individuali di conservazione della proprio retribuzione vengono valutate dalla Corte di giustizia nel caso *Nikiforidis c. Repubblica greca* (sentenza 18 ottobre 2016, causa C-135/159) concernente l'applicazione della legislazione greca di riduzione del debito pubblico ad un contratto di lavoro di insegnante presso una scuola greca di Norimberga.

³² Il 30 novembre 2015, il sig. Anagnostakis proponeva appello contro la sentenza del Tribunale chiedendo alla Corte di accogliere la sua impugnazione, annullare integralmente la sentenza impugnata e la decisione controversa, ingiungere alla Commissione di registrare la sua proposta di ICE e di disporre ogni altra misura giuridica necessaria e condannare la Commissione alle spese.

³³ In sede di appello il ricorrente richiamava per la prima volta l'art. 352 TFUE che, pertanto, la Corte riteneva non valutabile (punto 93).

³⁴ V. punto 31 della sentenza del Tribunale, ribadito anche dalla Corte, la quale, inoltre, precisa che, sebbene il sito web della Commissione consentiva solamente di effettuare una selezione in blocco della rubrica «Politica economica e monetaria 119-144 TFUE», conformemente all'allegato II del regolamento n. 211/2011, gli organizzatori avrebbero comunque potuto fornire in allegato informazioni più dettagliate sulla pertinenza di tali articoli relativamente al contenuto della proposta di ICE (punti 37 e 38).

³⁵ In altri termini, il sindacato sarebbe limitato all'accertamento formale del rispetto dell'obbligo di motivazione senza poter entrare nel merito della sua fondatezza. Cfr. F. FERRARO, *Il Tribunale dell'Unione si pronuncia nuovamente sull'iniziativa dei cittadini europei: solo luci o qualche ombra?*, in *Osservatorio Europeo d'UE*, giugno 2017, reperibile su http://www.dirittounioneuropea.eu/images/osservatorio/Ferraro_Osservatorio.pdf.

poi, meglio precisi le condizioni che la Commissione e la proposta di ICE devono soddisfare³⁶, resta il fatto che la già discussa effettività dell'iniziativa³⁷, risulta difficilmente configurabile nel sistema di *governance* economica e monetaria³⁸. Le esigenze di solidità economico-politica dell'Unione, pertanto, inevitabilmente finiscono per ripercuotersi sulla democraticità dei suoi processi decisionali, spostandoli al livello di “contrattazione” tra Stati in cui lo spazio per il concorso dei cittadini è residuale o nullo.

4. Conclusioni

Alla luce di quanto detto, è possibile ritenere che la vicenda *Anagnostakis* costituisca solo un altro tassello nell'interpretazione della crisi economica degli Stati della zona euro che rimarca quanto sia delicato il connubio tra solidarietà, stabilità e democrazia nell'Unione europea. Immaginare di mettere in equilibrio queste tre componenti è stato fino a questo momento difficile. La breve analisi condotta ha, infatti, evidenziato come le esigenze di stabilità economico-politica dell'Unione abbiano portato a ricorrere alla solidarietà tra gli Stati, facendo però i conti con la *public opinion* dei loro popoli. Le difficoltà del sistema dell'UEM, “comprimendo” gli Stati li ha indotti alla formazione di altri “extra-sistemi” (o regimi) ai limiti del modello democratico faticosamente introdotto con il Trattato di Lisbona (paragrafo 2).

Altro aspetto evidenziato è stato quello della solidarietà che ha dovuto fare i conti con le esigenze di sicurezza dell'Unione e degli Stati espressamente disciplinate dai Trattati (in particolare nell'art. 222 TFUE) a fronte di eventi catastrofici, però, ampiamente intesi (paragrafo 2.1). Tanto ha reso ancora più difficile immaginare la democraticità dei processi decisionali nell'adozione di misure “assistenziali”. La proposta di ICE nel caso della crisi economica greca, al di là dei profili formali relativi alla sua applicazione, ha messo in luce le distanze tra la UEM ed i cittadini europei (paragrafo 3). Si potrebbe

³⁶ La Corte richiama, infatti, il principio di buona amministrazione che informa l'ICE, il ruolo della Commissione nel facilitare ed incoraggiare la sua accessibilità, di modo che «solo se una proposta di ICE, tenuto conto del suo oggetto e dei suoi obiettivi, quali risultano dalle informazioni obbligatorie e, se del caso, facoltative che sono state fornite dagli organizzatori ai sensi dell'allegato II del regolamento n. 211/2011, esuli manifestamente dall'ambito della competenza in forza della quale la Commissione può presentare una proposta di atto legislativo dell'Unione ai fini dell'applicazione dei Trattati, che quest'ultima è legittimata a rifiutare la registrazione di tale proposta di ICE a titolo dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di detto regolamento» (punto 50).

³⁷ V., tra gli altri, A. DAMATO, *Profili critici e istanze di revisione del diritto di iniziativa dei cittadini europei*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n.1/2017, pp. 39-67; I. INGRAVALLO, *L'iniziativa dei cittadini europei a dieci anni da Lisbona: luci e ombre*, in *La Comunità internazionale*, n.2/2017, pp. 241-253; M. C. PIETRINI, *L'iniziativa dei cittadini europei al vaglio del tribunale dell'Unione Europea: spunti critici e prospettive*, in *federalismi.it*, n. 13/2016.

³⁸ Come sostenuto dall'Avvocato generale Mengozzi nelle conclusioni del 7 marzo 2017 il riconoscimento di un principio dello stato di necessità attraverso l'ICE non solo costituirebbe una misura molto forte da un punto di vista simbolico e ben lontana da considerazioni attinenti alla disciplina di bilancio (e viceversa relativa semmai alla «gestione delle conseguenze dell'*indisciplina* di bilancio»), ma non rientrerebbe neppure nella nozione di orientamenti di politica economica («Un orientamento è un invito, più o meno fermo, a seguire una direzione. Il riconoscimento di un principio di uno stato di necessità si spinge oltre ... è ben più preciso di un semplice orientamento e prescrive l'attuazione di un meccanismo determinato»), punto 54).

obiettare che l'Unione di Stati costituzionali prevale sull'Unione dei cittadini e che le limitazioni sul ruolo del Parlamento europeo sono compensate dal coinvolgimento dei parlamenti nazionali. Questo, però, induce a riflettere sulla percezione che i cittadini hanno dell'Unione in generale e sulla sua dipartita dal modello originario.

Ciononostante, si ritiene di non poter condividere quest'atteggiamento disfattista che mortifica l'intero processo di integrazione europea³⁹. Si preferisce pensare che in sede di revisione e approfondimento dell'UEM⁴⁰ possano essere attuati i necessari aggiustamenti. Così per quanto riguarda: l'incorporazione del *fiscal compact* nella cornice giuridica dell'Unione, già previsto nell'art. 16 del Trattato, l'istituzione di un Fondo Monetario Europeo anch'esso ancorato all'ordinamento dell'Unione, nonché la nomina di un Ministro europeo dell'economia e delle finanze, responsabile di fronte al Parlamento europeo ed in grado di intrattenere dialoghi regolari con i parlamenti nazionali. Quanto all'ICE, poi, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (2017/0220) adottata dalla Commissione il 13 settembre 2017 concretizza la sua intenzione di rivedere il Regolamento n. 211/2011 a seguito di un'ampia consultazione con le altre istituzioni interessate, prima fra tutte il Parlamento europeo che già in precedenza non aveva mancato di fornire indicazioni per rendere effettivo «questo primo strumento di democrazia partecipativa transnazionale»⁴¹. In definitiva, il connubio delle tre componenti, sia pur difficile, non è del tutto impossibile.

³⁹ Per un approccio, viceversa, positivo si rinvia alle considerazioni di P. DE PASQUALE, *L'Unione europea e le nuove forme di integrazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.3/2017, pp. 671-688.

⁴⁰ In questa direzione, si segnala la tabella di marcia adottata il 18 maggio 2017 dalla Commissione europea.

⁴¹ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2015 sull'iniziativa dei cittadini europei (2014/2257(INI)).