

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 03/09/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35355-il-diritto-di-uno-stato-membro-dell-unione-europea-ad-abbandonare-l-eurozona>

Autore: Paccione Giuseppe

Il diritto di uno Stato membro dell'Unione Europea ad abbandonare l'Eurozona

IL DIRITTO DI UNO STATO MEMBRO DELL'UNIONE EUROPEA AD ABBANDONARE L'EUROZONA

di Giuseppe Paccione¹

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Totale uscita dall'UE mediante la modifica dei trattati europei. – 3. L'uscita tramite la clausola *rebus sic stantibus*. – 4. Recesso de lege lata. – 5. La determinazione irrevocabile dei tassi di cambio e l'irreversibile introduzione dell'euro. – 6. L'Europa à la Carte. – 7. La causa della politica legale a favore del diritto di recesso ed il carattere inadempiente del Trattato di Lisbona. – 8. Alcun diritto di recesso e concessione di tale diritto. – 9. Dietro i costi dei fallimenti dell'*opt-outs* e dell'*opt-out*. – 10. Danno all'euro come dispositivo d'impegno.

1. L'area dell'euro si trova ad affrontare una crisi esistenziale e drammatica. La Grecia, ad esempio, è stata sul punto di *default* nazionale, pare che lo sia ancora. I continui e ripetuti interventi dell'*Unione Europea* e del *Fondo Monetario Internazionale* hanno sinora permesso alla Grecia di evitare questa via senza uscita, ma nessuno può prevedere per quanto tempo. I Paesi come l'Irlanda, il Portogallo e la Spagna hanno dovuto fare affidamento agli aiuti dell'UE e non è ancora chiaro sino a che punto le loro economie potranno resistere ai turbamenti della crisi.

Una delle opzioni, di cui si sta discutendo in questo contesto, è, per ciascun singolo Stato, quello di uscire o, meglio, di abbandonare l'area dell'euro. Tale opzione, *ab initio*, fu portata in campo unicamente per gli Stati, come la Grecia, che si trovavano al centro della crisi economica. Qualcuno ritiene che tali Stati potevano approfittare per abbandonare la moneta unica europea, cagionata dalla successiva svalutazione delle loro monete nazionali che avrebbero reso più facile le loro economie a divenire di nuovo competitive.

Di recente, è stato asserito che alcuni degli Stati membri dell'UE, si pensi alla Germania, abbiano, in un certo senso, pensato all'idea di abbandonare

¹ Dottore in Scienze Politiche, Esperto di Diritto internazionale e dell'UE, di Diritto diplomatico e consolare, corrispondente della testata giornalistica *La Gazzetta Italo-brasiliana*, redattore per il *Corriere di Puglia e Lucania* e per il trimestrale *Pubblica Sicurezza* della UIL Polizia di Stato. Collabora con alcune testate giuridiche online come www.diritto.it, www.diritto.net, www.giuristiediritto.it.

l'eurozona. L'attrazione primaria di tale mossa sarebbe quella di evitare di entrare nel vortice delle enormi passività generate da continui e nuovi pacchetti di aiuto.

In questo contesto, una domanda cruciale consiste nel comprendere se gli Stati membri godono del diritto unilaterale di uscire dall'euro, mentre sono nell'UE. Una parte della dottrina ritiene che l'uscita non è possibile, ma, a parere di chi scrive, nella realtà dei fatti, è possibile che uno Stato membro possa adottare la decisione di staccare la spina dalla moneta unica. L'*eurozona* può essere definita la più ambiziosa parte dell'unificazione europea, venendo alla luce ufficialmente nel gennaio del 1999, quando 11 Stati membri decisero di sostituire le proprie monete nazionali con l'euro². Proprio due anni dopo, la Grecia decise di aderirvi³ e, conseguentemente, altri cinque Stati espressero parere favorevole per il loro ingresso nell'area dell'euro. Dal 2013, dei 28 Stati membri solo 17 vi hanno aderito⁴ - l'ultimo Stato ad entrare nell'UE, ma non ancora nella zona della moneta unica, è stata la Croazia.

L'*eurozona* è stato, in un certo, senso un progetto molto controverso sin dalla sua comparsa. Le varie precondizioni a favore di una moneta unica di successo, preconizzate dagli economisti, su ottimali aree monetarie non sono state raggiunte⁵. Soprattutto, l'*eurozona* non ha avuto – e continua a non avere – un'autorità centrale responsabile della politica fiscale. Inoltre, l'integrazione politica è rimasta limitata ed la mobilità del lavoro, all'interno dell'*eurozona*, è piuttosto basso. Di conseguenza, gran parte degli economisti hanno predetto che l'*eurozona* potrebbe finire in *default*. I critici, in particolare, hanno avuto il timore che la moneta unica – cioè l'euro – potrebbe divenire una valuta debole incline all'inflazione di ciascuno Stato membro e forse subire una sofferenza rispetto alle altre monete⁶.

L'*eurozona*, *ab initio*, evitava talune delle fosche previsioni che erano state fatte. Sia a livello interno, in termini di stabilità del prezzo, sia a livello esterno, in termini di scambio dei tassi relativi alle altre monete, l'*Euro* ha dimostrato di essere stabile. Perciò, alla fine del suo primo decennio, l'*eurozona* venne ampiamente pensato per aver dimostrato che i critici erano in errore.

² B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione Europea – Istituzioni, Ordinamento e Politiche*, il Mulino, Bologna, 1998, p.484 ss.; *Regolamento del Consiglio 974/98* inerente l'introduzione dell'Euro.

³ *Regolamento del Consiglio 2596/2000* del novembre 2000, regolamento emendato 974/98 sull'introduzione dell'Euro e decisione del Consiglio 2006/495.

⁴ W. BERGER, *The ECB in an Enlarged Monetary Union: How to reform the rotation scheme*, in *Journal of Economic and Social Policy*, Vol.15, 2012, p.1 ss.

⁵ R. A. MUNDELL, *A Theory of Optimum currency area*, in *American Economic Association*, Vol.51, 1961, p.657 ss.; P. DE GRAWE, *What Have we Learnt about Monetary Integration since the Maastricht Treaty?*, in *JCMS*, 2006, Vol.44, p.711 ss.

⁶ M. FELDSTEIN, *The Political Economy of the European Economic and Monetary Union: Political Sources of an Economic Liability*, 11 *J. ECON. PERSP.* 23, 41–42 (1997); J. BIBOW, *The Markets Versus the Eurosystem*, in *the euro, the eurosystem, and the european economic and monetary union*, 2011, p.159 ss.

Tuttavia, gli ultimi anni hanno evidenziato che quest'entusiasmo fu del tutto prematuro. L'eurozona si trova, attualmente, dinanzi ad un profondo mutamento nella forma della crisi del debito sovrano o nazionale. A partire dal 2009, gli investitori hanno evidenziato la profonda preoccupazione circa la capacità di alcuni Stati membri per soddisfare i loro obblighi finanziari⁷. Con una denominazione dispregiativa – c.d. *PIIGS* – questi Stati membri comprendono l'Irlanda, l'Italia, il Portogallo la Grecia e, infine, la Spagna⁸. Poco dopo, la Grecia sfiora l'insolvenza nazionale, un destino del Paese ellenico che fu evitato nel momento in cui sia le istituzioni dell'UE, sia i leader europei, in concerto con il *Fondo Monetario Internazionale*, decisero di adottare la scelta di emettere pacchetti di aiuti di milioni di dollari, nel 2010. Pacchetti di salvataggio aggiuntivi furono emessi a favore dell'Irlanda, del Portogallo e nuovamente per lo Stato ellenico, nel 2011⁹.

Questi pacchetti di salvataggio non sono dati senza vincoli, nel senso che viene applicata la regola del *do ut des*. Per lo Stato ellenico, ad esempio, la disponibilità dei fondi di salvataggio è stata condizionata sulla volontà di procedere al taglio del bilancio e di adottare una serie di riforme finalizzate ad un'ampia austerità. Questi interventi sono stati abbastanza controversi. Si immagina che all'inizi del 2013, la disoccupazione ellenica ha raggiunto quasi il 27%.

Anche se non si è d'accordo con questi criticismi, non è affatto sicuro che le misure adottate siano state sinora sufficienti per risolvere la crisi dei debiti nazionali dell'UE. In questo contesto, un'opzione che sta, man mano, prendendo corpo nei dibattiti è per ciascuno Stato se uscire o meno dall'area dell'euro. Infatti, il dibattito che si aggira non si limita più agli Stati membri con economia in difficoltà, anzi, rincorrono molte voci che sono ora molto vicine alla realtà, secondo cui la gran parte degli Stati insolventi, come pure la Germania, abbiano intenzione di abbandonare l'eurozona¹⁰.

Nonostante l'attenzione che queste speculazioni hanno ricevuto da esperti, politici ed economisti, l'interessante idea di un ritiro unilaterale dall'eurozona non è riuscita a provocare un'ampia discussione fra i giuristi, ma esiste un ampio accordo fra quest'ultimi per quanto concerne le opzioni per uscire

⁷ L. THOMAS, Jr., *With Greece Teetering, the Worst May Not Be Over for Europe*, N.Y. TIMES, Dec. 31, 2009; F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *Crisi Finanziaria e dei Debiti Sovrani – l'Unione Europea tra rischi ed opportunità*, UTET, Torino, p.33 ss.

⁸ M. WALKER, *Debt Fears Rattle Europe*, WALL ST. J., Dec. 16, 2009, p.1.

⁹ J. KANTER & J. DEMPSEY, *Europe Approves Rescue for Debt-Ridden Greece*, N.Y. TIMES, May 8, 2010, p.1.; S. CASTLE & L. ALDERMAN, *Europe Approves Irish Rescue and New Rules on Bailouts*, N.Y. TIMES, Nov. 29, 2010, p.1.; P. KOWSMANN, *Portugal Reaches a Deal on Bailout*, WALL ST. J., May 4, 2011, p.12.; M. ZENG, *Treasurys Bounce Back*, WALL ST. J., July 23, 2011, p.14.

¹⁰ J. AUTHERS, *Memories of Lehman Hang Over Greek Polls*, FIN. TIMES, June 16, 2012, p.16 (noting that the Greek membership in the Eurozone is "in question"); G. P. O'DRISCOLL Jr., *How the Euro Will End*, WALL ST. J., June 13, 2012, p.15 (considering Greek exit "almost a foregone conclusion"); N. D. SCHWARTZ, *Whatever Greek Votes Decide, the Euro Looks Likely to Suffer*, N.Y. TIMES, June 16, 2012, p.4; B. EICHENGREEN, *The Breakup of the Euro Area*, in *Europe and the Euro* p.11 ss.

dall'UE. In poche parole, mentre gli Stati membri sono liberi di lasciare del tutto l'UE, essi non hanno il diritto unilaterale di recedere dall'*eurozona*, mentre sono ancora nell'UE¹¹.

Se questa visione è corretta, allora il prospetto di un ritiro unilaterale dalla zona dell'euro è essenzialmente fuori dal tavolo; abbandonando l'UE comporterebbe la perdita dell'accesso ai mercati europei, una mossa che avrebbe conseguenze devastanti. In mancanza, ovviamente, di una fattibile opzione a ritirarsi unilateralmente, uno Stato membro, cercando di uscire dall'*eurozona*, potrebbe ancora tentare di spingere verso la modifica al *Trattato sul funzionamento dell'UE* – il c.d. *Trattato di Lisbona*¹². Tuttavia, tale modifica richiede l'assenso di tutti gli Stati membri ed anche se gli altri Stati membri erano a favore del consenso, essi non potrebbero tutti agire allo stesso modo senza un *quid pro quo*. Piuttosto, i singoli Stati membri potrebbero concedere il proprio assenso in cambio di una serie di concessioni.

Ma è realmente tangibile e, quindi, realmente vero che il TFUE inibisce gli Stati membri dall'uscire dall'*eurozona*? A parere di chi scrive, ritengo che questa visione è del tutto errata non solamente come un problema di principi base del diritto – c.d. *black letter law*¹³ –, ma anche *de lege ferenda* (in vista di una futura legge). Dichiaratamente, è possibile dimostrare che non esiste un diritto *erga omnes* ed incondizionato per gli Stati membri ad abbandonare l'*eurozona*. Tuttavia, in confronto a quegli Stati membri che rispetto a quegli Stati che non soddisfano più le condizioni che li ha resi ammissibili ad aderire nell'*eurozona* in un primo momento, la posizione della dottrina circa il diritto di recedere è da considerare debole.

Con ciò non sto sostenendo che il TFUE inequivocabilmente conceda tale diritto, ma il mio punto di vista sta nella ragione che, in quanto problema di dottrina giuridica, il *Trattato di Lisbona* o TFUE possa essere interpretato o letto al fine di includere il diritto ad abbandonare l'*eurozona* per gli Stati in questione. In aggiunta, ritengo che tale interpretazione possa essere auspicabile per un problema di carattere politico-giuridico. Attingendo alla conoscenza dalla dottrina giuridica ed economica sull'ottimale disegno di norme predefinite, si vuole dimostrare che, riconoscendo tale diritto di recedere, sia più probabile che si vada nella direzione di risultati auspicabili rispetto all'alternativa. Conseguentemente, alla luce del generale obiettivo dell'UE

¹¹ M. LORCA-SUSINO, *The euro in the 21st century: economic crisis and financial in UPROAR* 203–05 (2010); P. BAGUS, *The Eurosystem: Costs and Tragedies*, in *Institutions in crisis: european perspectives on the recession*, 2011, p.117 ss.; H. HOFMEISTER, *Goodbye Euro: Legal Aspects of Withdrawal from the Eurozone*, 18 *COLUM. J. EUR. L.*, 2011, p.111 ss.; G. PACCIONE, *Emergenza zona euro. Cosa fare?*, in *La Gazzetta italo-brasiliana*, 2012, p.30-31.

¹² J.C. PIRIS, *Il Trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2013, p.343 ss.

¹³ C. MARCHETTI, *Il DCFR: lessici, concetti e categorie nella prospettiva del giurista italiano*, Giappichelli, Torino, 2012, p.148 ss.

di promuovere il benessere dei suoi popoli¹⁴, il *Trattato di Lisbona* verrebbe interpretato per includere il diritto di ritiro dall'*eurozona* per quegli Stati membri che non soddisfano più le condizioni per introdurre la moneta unica.

2. A differenza dei precedenti Trattati fondativi, l'articolo 50 del TUE (*Trattato dell'Unione Europea*), in modo netto, enuncia che ciascuno Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'UE. L'*iter* procedurale può essere sintetizzato in tal modo: in primo luogo, lo Stato membro, che presenta la decisione di recedere, deve notificare la propria intenzione di abbandonare l'UE al Consiglio Europeo; in secondo luogo, l'UE negozia e porta a concludere con tale Stato un accordo che mira a delineare le modalità del recesso. Sia ben chiaro che tale accordo non deve essere approvato da tutti gli Stati membri, ma è il Consiglio europeo che, agendo attraverso la maggioranza qualificata, conclude l'accordo per conto dell'UE. In aggiunta, il diritto di recedere dall'UE non dipende dal successo della conclusione dei negoziati¹⁵.

Punto fondamentale sta nel fatto che ogni recesso dall'UE include pure quello dall'*eurozona*, per la ragione che le disposizioni che regolano l'*eurozona* non sono parte di un trattato separato, ma sono reperibili nel TFUE. È chiaro che uno Stato membro una volta lasciato l'UE, non ha più diritti e doveri che il Trattato impone rispetto all'*eurozona*.

Come problema pratico, è semplice intendere la ragione per la quale gli Stati membri, come la Grecia, non sono disposti ad abbandonare l'*eurozona*, nel momento in cui l'unico modo per farlo è uscire del tutto dall'UE: è quest'ultima che offre alla Grecia l'accesso ai mercati europei. In virtù del diritto dell'UE, le merci possono circolare liberamente da uno Stato membro all'altro, per cui alcuna tariffa o restrizione sul quantitativo può essere imposta¹⁶. Allo stesso modo, il TFUE garantisce la libertà di circolazione dei lavoratori, dei servizi e dei capitali, come pure la libertà di stabilirsi

¹⁴ L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori ed il benessere dei suoi popoli (articolo 3/1 in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 115/109), in *L'Unione Europea secondo la Riforma di Lisbona*, (E. TRIGGIANI a cura di), Levante Editori, Bari, 2008, p.46.

¹⁵ La disposizione inerente il diritto di recesso è stata introdotta anche nel *Trattato di Lisbona*, ma anche prima dell'introduzione di tale norma gli Stati membri potevano recedere, in virtù dell'art.56 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* che ritiene applicabile la clausola *rebus sic stantibus*. Con l'articolo 50 del TUE è stata inserita una dettagliata e netta procedura, in base alla quale ciascuno Stato membro può decidere di recedere dal sistema dell'UE. U. DRAETTA, *Elementi di Diritto dell'Unione Europea*, Giuffré, Milano, 2009, p.18 ss.; G. PACCIONE, *Rovinati dalla moneta unica europea: l'euro. Uscire dalla zona euro può essere possibile?*, in *La Gazzetta italo-brasiliana*, 2011, p.10-11; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, p.93 ss.; E. NATALE, A. VERRILLI, *Compendio di Diritto dell'Unione Europea*, Maggioli Editori, Romagna, 2012, p.34 ss.

¹⁶ L. DANIELE, *Diritto del Mercato Unico Europeo*, Giuffré, Milano, 2006, p.45 ss.; L. SBOLCI, *La libera circolazione delle merci*, in *Diritto dell'Unione Europea*, (G. STROZZI a cura di), Giappichelli, Torino, 2010, p.1 ss.; G. TESAURO, *op. cit.*, p.370 ss.

all'interno di uno Stato membro dell'UE¹⁷. D'altronde, un'uscita potrebbe, con molta probabilità, essere disastrosa per l'economia dello Stato membro.

La seconda opzione per abbandonare l'eurozona consiste nell'avviare delle modifiche al TFUE, a prescindere dalla ben nota discussione sul fatto se l'UE ha una costituzione; è importante ed universalmente concordato che gli Stati membri restano gli autori dei trattati e, pertanto, possono modificarli in ogni momento¹⁸. Tanto è vero che tali mutamenti avvengono molto frequente-mente, a causa della natura dell'UE come lavoro in corso, il diritto dell'UE è intrinsecamente più dinamico rispetto ad altri sistemi giuridici. Sin dalla nascita della Comunità Economica Europea, nel 1957, il suo trattato costituzionale ha subito almeno una serie di importanti mutamenti. L'ultimo è avvenuto con l'approvazione del *Trattato di Lisbona*, entrato in vigore nel 2009¹⁹.

Tutto ciò, d'altronde, non sta ad indicare che modificando il trattato sia così semplice, ma è arduo e divenendo sempre più complesso per la ragione che una modifica al trattato deve essere sia firmato che ratificato da ciascun Stato membro. Mentre nella *Comunità Economica Europea* vi erano solamente 6 membri, quando si decise di mettere in moto tale organismo internazionale nel 1957, l'attuale *Unione Europea* comprende 27 – con la Croazia 28 – Stati membri, un fatto che non ha reso che delle modifiche più semplici. Come problema pratico, quindi, pare quantomeno poco chiaro se, e quale costo, un consenso possa essere ricercato. Conseguentemente, per uno Stato membro che sta cercando di abbandonare l'eurozona, il recesso, per il tramite della modifica del trattato, costituisce una strada potenzialmente costosa ed altamente insicura.

¹⁷ *Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati* (art.26/2 in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* C 115/109); *Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro. La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali* (art.49 in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* C 115/109). D. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'unione e libera circolazione delle persone*, Giuffrè, Milano, 2006, p.202 ss.; B. NASCIBENE, F. R. DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2012, p.79 ss.

¹⁸ M. KUMM, *Beyond Golf Clubs and the Judicialization of Politics: Why Europe Has a Constitution Properly So Called*, in *The American Society of Comparative Law*, 2006, p.505 ss.

¹⁹ B. OLIVI, *L'Europa difficile – Storia politica dell'integrazione europea 1948-1998*, il Mulino, Bologna, 1998, p.87 ss.; G.P. ORSELLO, *L'Unione Europea*, Newton & Compton, Roma, 2003, p.22 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Cacucci, Bari, 2013, p.21 ss.

3. In virtù della *Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati* del 1969, le Parti ad un trattato internazionale possono alcune volte invocare un fondamentale mutamento di circostanze come motivo per porre termine al trattato o per ritirarsi da esso o meramente come motivo per sospendere la operazione del trattato²⁰. Questa disposizione – conosciuta come la *clausola rebus sic stantibus* (stando così le cose) – può essere applicata sulla questione di cui si sta trattando? Tale clausola sta ad indicare il potere, accordato ad uno Stato contraente, di considerarsi sciolto da un trattato, a causa del sopravvenuto radicale mutamento delle circostanze, in base alle quali il trattato stesso era stato *in illo tempore* concluso²¹.

Il fatto che non tutti gli Stati membri, che agiscono nella vita sociale internazionale, abbiano ratificato la *Convenzione di Vienna* del 1969 è poco rilevante in questo contesto. Come altri principi sanciti nella *Convenzione di Vienna*, la *clausola rebus sic stantibus* – per gran parte della dottrina – costituisce una norma di *jus cogens*, cioè a dire, di diritto internazionale consuetudinario. Come tale, essa è vincolante *erga omnes* – per tutti gli Stati membri – come pure per la stessa UE. Non meno un'autorità come la stessa *Corte di Giustizia delle Comunità Europee* ha riconosciuto questo principio²².

Il fatto che, inoltre, un'uscita dall'eurozona riguarda solamente parte del TFUE – il riferimento è al Titolo VIII sulla politica, economica monetaria –

²⁰ 1. Un fondamentale mutamento di circostanze che si sia prodotto in relazione a quelle che esistevano al momento della conclusione di un trattato e che non era stato previsto dalle parti, non può essere invocato come motivo per porre termine al trattato o per ritirarsi da esso, a meno che: a) l'esistenza di tali circostanze non abbia costituito una base essenziale per il consenso delle parti ad essere vincolate dal trattato; e che b) tale cambiamento non abbia l'effetto di trasformare radicalmente il peso degli obblighi che restano da eseguire in base al trattato. 2. Un fondamentale mutamento di circostanze non può essere invocato come motivo per porre termine ad un trattato o per ritirarsi da questo: a) quando si tratti di un trattato che fissa una frontiera; o b) quando il fondamentale mutamento derivi da una violazione, da parte della parte che la invoca, o di un obbligo del trattato o di qualsiasi altro obbligo internazionale nei confronti di qualunque altro Stato che sia parte del trattato. 3. Se una parte può, in base ai paragrafi precedenti, invocare un fondamentale mutamento delle circostanze quale motivo per porre termine ad un trattato o per ritirarsi da questo, essa può anche invocarla soltanto per sospendere l'applicazione del trattato (art.62, in *Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati* del 1969). L. SICO, *Gli effetti del mutamento delle circostanze sui trattati internazionali*, Cedam, Padova, 1983, p. 4 ss.; S. FORLATI, *Diritto dei Trattati e Responsabilità Internazionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p.164 ss.

²¹ J. P. BULLINGTON, *International Treaties and the clause "rebus sic stantibus"*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 1927, p.153 ss.; A. MARESCA, *Il Diritto dei Trattati*, Giuffrè, Milano, 1971, p.700 ss.; B. IMPALLO-MENI, *Il principio rebus sic stantibus nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati*, Giuffrè, Milano, 1974, p.3 ss.; G. STROZZI, *Il Diritto dei Trattati*, Giappi-chelli, Torino, 1999, p.114 ss.; T. TREVES, *Diritto Internazionale. Problemi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2005, p.429 ss.

²² La CGCE ha affermato, infatti, che le norme di *jus cogens*, inerenti la fine e la sospensione delle relazioni del trattato per ragioni di rebus sic stantibus sono vincolanti per le istituzioni comunitarie e fanno parte dell'ordinamento comunitario. Si veda l'affare C-162/96, A. Racke GmbH & Co. Hauptzollamt Mainz, 1998 E.C.R. I-3655, paragrafo 46.

non necessariamente impedisce l'applicazione della *clausola rebus sic stantibus*. Almeno, secondo alcune discrezioni, tale clausola permette non solamente per la cessazione o la sospensione di un trattato, ma può, in aggiunta, servire come fondamento per il diritto a richiedere la revisione del trattato²³.

Ciò nonostante, ogni tentativo di far uso della *clausola rebus sic stantibus*, come base per permettere agli Stati di recedere dall'eurozona, sarebbe improbabile che abbia successo. Per due ragioni fondamentali: la prima, esistono ottime argomentazioni contro la messa in atto della regola *rebus sic stantibus* nell'ambito del TFUE; la seconda, c'è una pur sottile ragione nel credere che la crisi della moneta unica europea soddisfi una serie di requisiti della *clausola rebus sic stantibus*.

Mentre la *Corte di Giustizia delle Comunità Europee* ha dichiarato la *clausola rebus sic stantibus* facente parte del diritto dell'UE, il caso rilevante concerneva un trattato internazionale concluso fra l'UE ed un terzo Stato. Se la *clausola rebus sic stantibus* può essere applicata ai trattati considerati i pilastri della stessa UE, allora la questione appare del tutto diversa²⁴.

Uno dei pilastri dell'intera struttura giuridica dell'UE – vale a dire il principio secondo cui il diritto dell'UE gode della prevalenza ovvero della *primauté* sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri – si fonda sull'assunto che il diritto dell'UE è diverso da quello di diritto internazionale²⁵. In altro settore, come l'interpretazione del diritto dell'UE, la Corte di Giustizia ha pure rigettato di applicare i principi di diritto internazionale e, al contrario, ha sviluppato i principi che sono nettamente diversi da quelli contenuti nella Convenzione di Vienna del 1969²⁶. Perciò, qualcuno avrebbe dovuto giustificare la ragione per la quale la c.d. *clausola rebus sic stantibus* dovrebbe applicarsi ai trattati fondativi, dove altri principi centrali del diritto internazionale non lo fanno.

Per di più, ammettendo persino che la natura del diritto dell'UE non sta nel modo di applicare la *clausola rebus sic stantibus*, la questione rimane se le

²³ V. ATHANASSIOS, *Termination of Treaties in International Law: The Doctrines of Rebus sic Stantibus and Desuetude*, in Clarendon Press, University Michigan, 1985, p.138 ss.

²⁴ J. KOKOTT, F. HOFFMEISTER, *International decisions: A. Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz. Case C-162/96. Court of Justice of the European Communities*, in *American Journal of International Law*, 1999, p.195 ss.; M. MANCINI, *Stato di Guerra e conflitto armato nel diritto internazionale*, Giappichelli, Torino, 2009, p.284.

²⁵ G. TESAURO, *op. cit.*, p.189 ss., secondo l'autore, il primato o la prevalenza sulle norme interne con esse contrastanti, sia precedenti che successive e quale ne sia il rango, all'occorrenza anche costituzionale ha il suo sopravvento.

²⁶ L'articolo 27 della *Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati* enuncia il principio secondo cui *una parte non può invocare le disposizioni della propria legislazione interna per giustificare la mancata esecuzione di un trattato*. In aggiunta, va menzionato quanto disposto dalla *Corte Internazionale di Giustizia in base al quale il principio fondamentale in diritto internazionale ha la preminenza su quello interno*. Si vede la sentenza *ELSI Elettronica sicala SpA – Stati Uniti d'America c. Italia* – in *Reports ICJ*, 1989, 51, par.73.

disposizioni dei trattati fondativi dell'UE precludono invocando la clausola²⁷. Si è, generalmente, concordi che la *clausola rebus sic stantibus* non costituisce una norma imperativa. Pertanto, gli Stati parti sono liberi di precisare o, meglio, specificare le conseguenze di un cambiamento di circostanze nel loro trattato, sia esplicitamente che implicitamente. Di certo, se si condivide l'opinione avanzata di chi scrive, secondo cui il TFUE dia la possibilità agli Stati di abbandonare l'eurozona, una volta che non soddisfino più i requisiti d'ammissione, allora il TFUE²⁸ contiene già una soluzione per mutare le circostanze del genere che è cresciuto nella crisi del debito sovrano²⁹. Eppure, anche se un approccio restrittivo fosse adottato, si dovrebbe giungere alla stessa conclusione: l'articolo 50, di cui si è già affrontato ampiamente nei paragrafi precedenti, del TUE, in modo netto, permette agli Stati membri di uscire dall'UE, creando in tal modo un percorso chiaro per quegli Stati che non desiderano più attenersi o rispettare quelli che sono gli obblighi enunciati nei trattati. Per cui, ogni ricorso alla *clausola rebus sic stantibus* è, dunque, preclusa.

Anche se vari ostacoli descritti sopra possono essere, in certo modo, superati, sarebbe ancora molto arduo utilizzare la c.d. regola *rebus sic stantibus* come fondamento per manifestare il proprio diritto di recesso, non solo, ma è anche difficile classificare la crisi del debito sovrano, o circostanze che sono alla base della crisi, come un concreto mutamento di circostanze come richiesto, appunto, dalla *clausola rebus sic stantibus*.

Gli elementi della *clausola rebus sic stantibus* sono abbastanza restrittivi, cioè a dire che le circostanze che sono esistite al momento in cui il Trattato veniva concluso, deve aver subito un radicale mutamento, l'esistenza di tali circostanze devono aver costituito una *base essenziale* per il consenso delle Parti ed il mutamento non abbia l'effetto di trasformare in modo radicale il peso degli obblighi che rimangono da eseguire in base al trattato. Inoltre, esiste un generale *consensus* nel senso che queste disposizioni non vengono applicate del tutto, anzi, la *clausola rebus sic stantibus* viene applicata unicamente in casi estremi³⁰. Possono essere applicati questi requisiti sulla crisi dei debiti sovrani? Nel dare una risposta a questo quesito, è d'uopo domandarsi quali Stati possono recedere dall'eurozona.

²⁷ R. MASTROIANNI, *La rilevanza delle norme consuetudinarie sulla sospensione dei trattati nell'ordinamento comunitario: la sentenza Racke*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p.45 ss.

²⁸ *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*.

²⁹ F. COLOMBIN, A. CALABRÒ, *Crisi finanziarie. Banche e Stati*, Utet, Torino, 2011, p.37 ss.; F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *op. cit.*, p.22 ss.; C. TRIONE, "Ultima Chance", *l'economia e la democrazia all'ultima spiaggia, qualcosa può cambiare*, con la prefazione di AntonGiulio d'Robertis, Ed. Nuova Cultura, Roma, 2012, p.41 ss.

³⁰ D.D. CARON, *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*, in *Am. J. Int. L.*, 1993, p.552 ss.; G.R. WATSON, *The Death of Treaty*, in *OHIO ST. L.J.*, 1994 p.781ss.; P. DI ROSA, *The Recent Wave of Arbitrations Against Argentina Under Bilateral Investment Treaties: Background and Principal Legal Issues*, in *Am. L. Rev.*, 2004, p.41ss.; H. G. COHEN, "Undead" *Wartime Cases: Stare Decisis and the Lessons of History*, 84, in *Tul. L. Rev.*, 2010, p.957 ss.

Per iniziare, si consideri il caso in cui la Germania o alcuni Stati membri solventi esprimano il desiderio di abbandonare l'eurozona al fine di evitare di essere gravati con il costo di continui aiuti o pacchetti di salvataggio; in tal caso, le difficoltà nel reperire un fondamentale mutamento di circostanze sono dettagliatamente cospicue. Si potrebbe essere tentati di sostenere che, per questi Paesi, il mutamento fondamentale di circostanze risiede nella necessità di tutelare il problema con quest'argomento, non solo, ma anche dal fatto che il pacchetto di aiuti è stato creato tramite accordi separati. Il TFUE, c.d. *Trattato di Lisbona*, non ha vincolato ciascuno Stato a rendersi partecipe ai vari salvataggi; anzi, nell'articolo 125 del TFUE viene enunciato in modo netto che uno Stato membro non sarà responsabile e neppure subentrerà agli impegni di un altro Stato³¹. Per lo meno, questa disposizione sta ad indicare che gli Stati membri non sono vincolati nel prestare ausilio ad altri Stati membri³². Dato che la partecipazione nei vari pacchetti di salvataggio era volontaria, è arduo asserire che, come la *clausola rebus sic stantibus* richiesta, la crisi finanziaria abbia comportato una profonda trasformazione degli obblighi che restano da eseguire in base al trattato. Dopo tutto, gli obblighi, che restano per essere eseguiti ai sensi del TFUE, non sono mutati o siano accresciuti in modo molto oneroso.

Circa gli Stati che si trovano al centro della crisi del debito sovrano, come la Grecia, il Portogallo, l'Italia, l'Irlanda e la Spagna, la *clausola rebus sic stantibus* può apparire molto semplice da invocare. Per questi Stati membri dell'UE, il TFUE imposto, la mancanza di una moneta nazionale e l'incapacità risultante nel recuperare la competitività mercé la svalutazione è, senza alcun dubbio, cresciuto sostanzialmente più oneroso a causa della crisi. Altri problemi, tuttavia, si annidano. Per iniziare, come già si annotava sopra, quelle circostanze che, successivamente mutate, devono aver costituito una base essenziale per il consenso delle Parti. Modifiche che le Parti previste non siano soggetti e parte della dottrina crede che la stessa sia vera per il cambiamento che le Parti avrebbero dovuto prevedere. La restrizione è fondamentale per la ragione che i problemi di bilancio che stanno affrontando la Grecia, l'Italia ed altri Stati non sono nuovi, anche se la crisi della moneta unica europea ha contribuito al loro peggioramento. Né si può

³¹ *L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico* (art.125/1 in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* C 115/109).

³² P. BEHRENS, *Is an Expulsion From the Eurozone Excluded?*, in *Europäische Zeitschrift Für Wirtschaftsrecht*, 2010, p.121 ss.; F. C. MAYER, C. HEIDFELD, *The Introduction of Eurobonds: Constitutional and EU Law Considerations*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2012, p.422, ss.

ragionevolmente sostenere che i Paesi aderenti all'*eurozona* si presumano che, da quel punto in poi, alcuna crisi finanziaria o di altro genere possa accadere alle loro economie. In altre parole, alla luce dei clamorosi problemi di bilancio che alcuni Stati membri che hanno affrontato ancor prima della nascita dell'euro, pare arduo asserire che la crisi del debito sovrano non sia stato tenuto in considerazione quale possibile futuro scenario.

Un'ulteriore ostacolo sta nel fatto che un mutamento fondamentale, che risulti da una violazione di un obbligo, in base al Trattato, da parte di uno Stato che invoca il cambiamento, non basta per soddisfare i requisiti della *clausola rebus sic stantibus*. Questa limitazione è un'espressione del principio della buona fede, nel senso che uno Stato parte non può invocare un mutamento delle circostanze se lo Stato stesso ha cagionato il cambiamento o fallito nel prevenirlo, pur essendo stato in grado di farlo. Questi principi divengono rilevanti nell'attuale contesto per la ragione che quegli Stati membri, che sono colpiti duramente dalla crisi dell'euro, sono del tutto senza colpa. La Grecia, a titolo di esempio, ha ottenuto l'entrata nell'*eurozona* su dati statici favorevoli, che, successivamente, sono stati scoperti che erano stati manipolati³³. Inoltre, sia la Grecia che altri Stati membri, tra cui l'Italia, hanno, in modo continuativo, violato il loro vincolo ai sensi del TFUE, cioè quello di evitare i deficit degli eccessivi bilanci. I loro comportamenti hanno molto contribuito all'aumento della crisi finanziaria, che stanno cercando di far fronte.

In breve, la *clausola rebus sic stantibus* non offre una mera uscita dall'area dell'euro; piuttosto, esistono una serie di ostacoli dottrinari per invocare questa clausola che nella loro interezza sembra molto difficile da superare. Visto che le altre due opzioni affrontate prima – vale a dire la totale fuoriuscita dall'UE o la modifica al TFUE – appaiono, in aggiunta, sgradevoli od incerte, la questione decisiva diviene l'unica al centro di questo mio scritto: il Trattato può concedere allo Stato membro il diritto di recedere in modo unilaterale dall'area dell'euro? La risposta viene data nel successivo paragrafo.

4. Sebbene il TUE non affronta in modo chiaro il problema, vige un ampio assenso in dottrina che, come problema della *black letter law*, uno Stato membro non ha il diritto a recedere dall'*eurozona* in modo unilaterale.

Da una prospettiva metodologica, tale consenso lascia un po' sorpresi. Vi è una generale concordanza che nell'interpretare il diritto dell'UE, le considerazioni teleologiche sono di fondamentale importanza. Nell'intraprendere tale interpretazione teleologica, si deve prendere in considerazione il fatto che il TUE in modo netto delinea gli obiettivi dell'UE. Infatti, in virtù

³³ A. CARASSAVA, *Greece Admits Faking Data to Join Europe*, N.Y. TIMES, Sept. 23, 2004, p.10.; J.VAN OVERTVELDT, *The end of the Euro: the uneasy future of the European union*, An Agate Imprint, Chicago, 2011, p.9 ss.; G. DI TARANTO, *Il salvataggio temporaneo di Atene? Vantaggioso solo per Berlino*, in *Milano Finanza*, del 16 marzo 2012.; G. PERONI, *La crisi dell'euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Giuffrè, Milano, 2012, p.138 ss.

dell'articolo 3 del TUE, viene evidenziato che l'UE si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori ed il benessere dei suoi popoli. Il TUE, inoltre, prevede che l'UE, tra le altre cose, lavora per favorire la crescita economica, la stabilità dei prezzi, la piena occupazione ed il progresso sociale³⁴. È questi obiettivi generali che il TFUE cerca di favorire mediante la stabilizzazione della moneta unica³⁵. Alla luce di questi obiettivi, la domanda ovvia è se i benefici economici e non solo per il diritto di recedere saranno maggiore dei suoi costi? Una domanda che, come avrò modo di dimostrare, deve essere tramutata in una risposta affermativa.

L'argomento più forte contro l'esistenza del diritto di recesso si basa sul fatto che il TFUE impone un vincolo sugli Stati membri ad aderire all'*eurozona*.

Il fatto che tale obbligo esista può essere fortemente discussa. Primo e più fondamentale, è implicito dalla disposizioni che disciplinano l'introduzione dell'euro. Gli Stati che non sono ancora entrati a far parte dell'*eurozona*, in quanto non hanno raggiunto i requisiti necessari per la sua introduzione, vengono denominati Stati membri con deroga³⁶. Questi Stati membri saranno sottoposti periodicamente sotto la lente per valutare se essi soddisfanno i requisiti richiesti³⁷. Nel caso in cui lo facciano, la procedura viene

³⁴ *L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico* (art. 3/3 in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* C 115/109).

³⁵ *I fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza* (art.119/1 in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* C 115/109).

³⁶ *Gli Stati membri riguardo ai quali il Consiglio non ha deciso che soddisfano alle condizioni necessarie per l'adozione dell'euro sono in appresso denominati «Stati membri con deroga»* (art.139/1 in *Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea* C 115/109).

³⁷ *Almeno una volta ogni due anni o a richiesta di uno Stato membro con deroga, la Commissione e la Banca centrale europea riferiscono al Consiglio sui progressi compiuti dagli Stati membri con deroga nell'adempimento degli obblighi relativi alla realizzazione dell'Unione economica e monetaria.*

Dette relazioni comprendono un esame della compatibilità tra la legislazione nazionale di ciascuno di tali Stati membri, incluso lo statuto della sua banca centrale, da un lato, e gli articoli 130 e 131 nonché lo statuto del SEBC e della BCE, dall'altro. Le relazioni devono anche esaminare la realizzazione di un alto grado di sostenibile convergenza con riferimento al rispetto dei seguenti criteri da parte di ciascuno Stato membro: a) il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi; questo risulterà da un tasso d'inflazione prossimo a quello dei tre Stati membri, al massimo, che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi; b) la sostenibilità della situazione della finanza pubblica; questa risulterà dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo secondo la definizione di cui all'articolo 126, paragrafo 6; c) il rispetto dei margini normali di

avviata per abrogare la loro deroga e sostituire le proprie monete nazionali con la moneta unica europea. In particolare, l'avvio di tale procedura non richiede l'assenso dello Stato membro che sta per entrare nell'*eurozona*. In altre parole, se le condizioni per introdurre l'euro sono soddisfacenti, la moneta unica verrà introdotta a prescindere se o meno lo Stato membro lo desidera.

Altrettanto importante, l'esistenza di un obbligo ad aderire all'*eurozona* può derivare tramite l'*argumentum e contrario* da quelle disposizioni che permettono a taluni Stati membri – si pensi al Regno di Danimarca e a quello di Gran Bretagna – di astenersi dall'aderire all'area dell'euro. Così, nel caso del Regno di Danimarca, il *Protocollo n.°16* in base al quale tale Stato membro usufruisce di un'esenzione e che la procedura di adesione all'euro viene avviata unicamente a richiesta della stessa Danimarca. La stessa cosa nel caso della Gran Bretagna, come viene evidenziato nel preambolo del *Protocollo n.°5*, in base al quale tale Stato membro non deve essere obbligato, né deve impegnarsi ad adottare la moneta unica senza che il proprio governo ed il suo parlamento abbiano adottato una decisione autonoma in tal senso³⁸. Ovviamente, se è d'uopo per i protocolli asserire che i due Paesi, *de quo* sopra indicati, non sono tenuti ad introdurre la moneta unica, allora la netta implicazione sta nel fatto che gli altri Stati membri, per i quali non viene fatta alcuna pari eccezione, sono pienamente vincolati ad aderire all'*eurozona*. Tuttavia, per gli Stati membri oltre la Danimarca ed il Regno Unito, l'esistenza di un vincolo ad aderire all'area dell'euro non può essere chiamata in questione.

Questo vincolo, a sua volta, ha ovvie implicazioni per il problema del diritto di recesso: nella misura in cui il TFUE impone un vincolo ad aderire all'*eurozona*, ha poco senso concedere il diritto di recesso. Infine, se uno Stato membro abbandona l'*eurozona*, quello stesso Stato membro dovrebbe nell'immediato aderire. In altri termini, ogni vincolo ad aderire all'area della moneta unica implica l'assenza di un diritto di recesso o d'uscita³⁹.

Si deve tener presente, inoltre, che il vincolo ad aderire all'*eurozona* non è il solo incondizionato, piuttosto l'obbligo ad introdurre la moneta unica è

fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo per almeno due anni, senza svalutazioni nei confronti dell'euro; d) i livelli dei tassi di interesse a lungo termine che riflettano la stabilità della convergenza raggiunta dallo Stato membro con deroga e della sua partecipazione al meccanismo di cambio.

I quattro criteri esposti nel presente paragrafo e i periodi pertinenti durante i quali devono essere rispettati sono definiti ulteriormente in un protocollo allegato ai trattati. Le relazioni della Commissione e della Banca centrale europea tengono inoltre conto dei risultati dell'integrazione dei mercati, della situazione e dell'evoluzione delle partite correnti delle bilance dei pagamenti, di un esame dell'evoluzione dei costi unitari del lavoro e di altri indici di prezzo (art.140/1 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 115/109).

³⁸ G. DELLA CANANEA, *L'Ordinamento giuridico dell'Unione Europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La Comunità Internazionale*, 2012/1, p.3 ss.

³⁹ K. D. BORCHARDT, *L'ABC del diritto dell'Unione Europea*, in *Unione Europea delle Pubblicazioni*, Lussemburgo, 2011, p.87 ss.

subordinata al rispetto dei vari requisiti contenuti nel TFUE, i quali requisiti – noti come i *criteri di convergenza* – comprendono, *inter alia*, un certo grado di stabilità dei prezzi, la sostenibilità della finanza pubblica, il tasso di cambio stabile, i livelli dei tassi d'interesse a lungo termine stabili. Il secondo di questi criteri, con il titolo la sostenibilità della posizione finanziaria pubblica, impone restrizioni sia sul debito pubblico sia sul disavanzo del bilancio di uno Stato⁴⁰. Essi non devono rispettivamente superare il 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico ed il prodotto interno lordo; poi, il 60% per il rapporto fra il debito pubblico ed il prodotto interno lordo, secondo quanto previsto nel *Protocollo n.°12* sulla procedura riguardante il disavanzo eccessivo. Il diritto e, pertanto, il dovere di aderire all'area dell'euro presuppone che uno Stato membro si attenga a questi differenti criteri di convergenza.

Tale natura contingente dell'obbligo di aderire alla moneta unica europea è di importanza cruciale nel contesto attuale. Quegli Stati membri, che soddisfano i requisiti per entrare nell'*eurozona*, sono vincolati ad aderirvi e, di conseguenza, non possono ricevere o, meglio, non possono pretendere il diritto di recedere. Per contro, quegli Stati, che non soddisfino più i vari presupposti per entrare nell'*eurozona*, non sono più soggetti all'obbligo di introdurre la moneta unica. Lo stesso varrebbe per quegli Stati che non hanno mai soddisfatto i requisiti per l'entrata nell'*eurozona* in primo luogo. Quindi, rispetto a quegli Stati membri, che rientrano in queste ultime categorie, l'obbligo ad aderire nell'area dell'euro non può essere adottato come tematica per discutere sull'esistenza o meno del diritto di recesso.

5. Quella parte della dottrina, che respinge il diritto di recesso, richiama le disposizioni che regolano l'introduzione della moneta unica in singoli Stati membri. Come si è già evidenziato in precedenza, quegli Stati membri, che non sono ancora parte dell'area dell'euro, in quanto non hanno, per di più, deciso di attenersi ai vari requisiti per introdurre l'euro, vengono denominati *Stati membri con deroga*. Questi Stati membri, in modo periodico, vengono esaminati per valutare se questi si attengano ai requisiti richiesti. Se si attengono, una procedura viene adottata per rimuovere la loro deroga e per sostituire la loro moneta nazionale con quella dell'*eurozona*. Nell'ambito di

⁴⁰ *La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti: a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento, oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento; b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato. I valori di riferimento sono specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati (art.126/2 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 115/109).*

tale procedura, l'articolo 140, paragrafo 3°, enuncia che se si adotta la decisione di abrogare una deroga, il Consiglio, deliberando all'unanimità degli Stati membri la cui moneta è l'euro e dello Stato membro in questione, irrevocabilmente fissa il tasso al quale l'euro subentra alla moneta dello Stato membro in questione⁴¹.

L'avverbio irrevocabilmente implica il fatto che la decisione di introdurre la moneta unica europea è permanente in modo tale che uno Stato non possa recedere dall'eurozona. Per rafforzare ulteriormente tale argomento, è possibile prendere in considerazione il *Protocollo n.°4* inerente lo statuto del sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea. Tale protocollo, che – come tutti i protocolli allegati ai trattati – è di pari rango ai trattati stessi, utilizza anche le parole irrevocabile e irrevocabilmente in concerto con la fissazione dei tassi di cambio⁴².

Tuttavia, l'espressione irrevocabilmente deve essere inteso nel contesto. Sul relativo fronte, si aprono due interpretazioni. Nella prima interpretazione, da un lato, è possibile leggere la parola irrevocabile per indicare che il tasso di cambio sarà sempre fisso, implicando il fatto che la decisione di aderire all'eurozona sia essa stessa durevole. Dall'altro, si possono leggere le corrispondenti disposizioni, nel senso che mentre uno Stato è parte dell'area della moneta unica, i tassi di cambio, che sono alla base dell'introduzione dell'euro, non subiranno alcuna correzione successivamente o *ex post*.

Nella seconda interpretazione, la lettura più stretta è maggiormente plausibile per due importanti ragioni: la prima, l'articolo 50 del TUE in modo esplicito concede allo Stato membro il diritto di abbandonare l'UE e, non solo, anche l'area dell'eurozona. Conseguentemente, qualsiasi pretesa, secondo cui l'irrevocabile quotazione dei tassi di cambio rende pure l'appartenenza all'eurozona non revocabile, è del tutto errata.

Altro punto molto fondamentale sta nel fatto che è d'uopo considerare la storia della moneta unica europea⁴³. Dal 1979, ad esempio, ancor prima

⁴¹ *Se si decide, conformemente alla procedura di cui al paragrafo 2, di abolire una deroga, il Consiglio, deliberando all'unanimità degli Stati membri la cui moneta è l'euro e dello Stato membro in questione, su proposta della Commissione e previa consultazione della Banca centrale europea, fissa irrevocabilmente il tasso al quale l'euro subentra alla moneta dello Stato membro in questione e prende le altre misure necessarie per l'introduzione dell'euro come moneta unica nello Stato membro interessato (art.140/3 in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea C 115/109).*

⁴² *Il consiglio generale contribuisce ai necessari preparativi per fissare irrevocabilmente i tassi di cambio delle monete degli Stati membri con deroga rispetto all'euro, come previsto dall'articolo 140, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art.46/3 del Protocollo n.°4).*

In seguito alla fissazione irrevocabile dei tassi di cambio, conformemente all'articolo 140, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il consiglio direttivo adotta le misure necessarie per assicurare che le banconote in valute con tassi di cambio irrevocabilmente fissati vengano cambiate dalle banche centrali nazionali al loro rispettivo valore di parità. (art. 49 del Protocollo n.°4).

⁴³ F. LAURIA, *Manuale di Diritto delle Comunità Europee*, Utet, Torino, 1992, p.372 ss.

dell'entrata dell'euro, i più recenti Stati membri hanno aderito o partecipato nell'ambito dei tassi di cambio stabili, il c.d. SME (*Sistema Monetario Europeo*)⁴⁴. Lo SME sorse dal c.d. MTC (*Meccanismo di Tasso di Cambio*); tali tassi di cambio, in principio, vennero stabiliti e furono consentiti di muoversi nell'ambito di certi percorsi⁴⁵.

Soprattutto, però, tali tassi di cambio erano, in modo sistematico, corretti ovvero venivano riallineati; tuttavia, sia la Gran Bretagna che l'Italia, in quanto Stati membri, si ritirarono dal MTC. Mentre l'Italia decise, successivamente, di rientrarvi, il Regno Unito adottò la decisione di non farvi più rientro in modo permanente.

Contro un simile contesto, esistono due ovvie questioni che hanno necessità di conoscere le risposte, nel momento in cui le disposizioni nell'*eurozona* vennero introdotte. La prima domanda è: sarebbe possibile riallineare i tassi di cambio sottostanti la moneta unica europea, una volta che erano stati introdotti, come abitualmente fu fatto nel caso del MTC? La seconda domanda da porsi è la seguente: sarebbe stato possibile permettere ad uno Stato membro uscire dall'*eurozona*, come accadeva nel MTC? Il linguaggio, secondo cui i tassi di cambio vengono fissati irrevocabilmente, unicamente mira alla prima di queste domande. Semmai, ciò implica il fatto che il Trattato non intende un'inibizione contro l'uscita dall'*eurozona*.

Un altro argomento testuale, che è stato posto in rilievo contro l'esistenza di un diritto di recesso, è reperibile nel protocollo, concernente la transizione alla terza fase dell'UEM (*Unione economica monetaria*), allegato al Trattato di Maastricht⁴⁶. In base al testo di tale protocollo – che non è più parte degli attuali Trattati – gli Stati membri dichiarano, firmando le nuove disposizioni del trattato concernenti l'Unione economica e monetaria, il carattere *irreversibile* della transizione della Comunità alla terza fase dell'Unione economica e monetaria. Questa frase, e più specificatamente

⁴⁴ Durante gli anni settanta del secolo scorso, sulla spinta di alcune banche centrali, si decise di dar vita al serpente monetario europeo, che divenne il primo passo verso l'avvio del Sistema monetario europeo, avente come obiettivo quello di ridurre le fluttuazioni di cambio delle monete europee. Esso consisteva in un accordo di cambio; tanto è vero che la stabilità delle monete si collegava ad un valore di riferimento e ad un'unità di conto comune, il c.d. ECU. G. TESAURO, *op. cit.*, p. 590.; A. JOZZO, *L'ECU e la seconda fase dello SME*, in *IL Federalista*, 1983, p.87 ss.; R. J. GOEBEL, *European Economic and Monetary Union: Will the EMU Ever Fly?*, in *COLUM. J. EUR. L.*, 1998, p.249 ss.

⁴⁵ Il Sistema monetario europeo non fu sempre funzionale finché nel maggio del 1998 i paesi membri fissarono irrevocabilmente e definitivamente i loro tassi di cambio reciproci in vista della partecipazione all'Euro. Il suo successore comunque, lo SME 2, veniva inaugurato nel 1999. In esso il paniere ECU è stato abbandonato e la nuova moneta unica, l'Euro, è diventata un'ancora per le altre monete che partecipavano allo SME 2. La Partecipazione al Meccanismo è volontaria e le bande di fluttuazione restano le stesse che nel primo meccanismo di tassi di cambio, cioè $\pm 15\%$ (tranne per la Corona danese che mantiene la sua banda originaria di $\pm 2,25\%$), con la possibilità di collocazioni individuali più ristrette nei riguardi dell'Euro. A. VERRILLI, *Diritto dell'Unione Europea – Istituzioni e Politiche Comuni*, Simone, Napoli, 2003, p.433 ss.

⁴⁶ *Protocollo sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica monetaria*, in *O.J. (C 191)* del 7 febbraio 1992.

l'espressione *irreversibile*, viene detta per implicare il fatto che non vi può essere alcun diritto di recesso dall'area dell'euro.

D'altronde, quell'argomento si rivela erronea per due ragioni. Per iniziare, una tale interpretazione, nonostante la validità che possa aver avuto nel tempo, potrebbe portare il rilevante testo in contraddizione con l'attuale diritto dell'UE. Mercé l'introduzione del diritto d'uscita enunciato nell'articolo 50 del TUE, gli Stati membri hanno posto in evidenza che uno Stato membro può abbandonare l'UE ed anche l'area dell'euro. Di conseguenza, l'idea che uno Stato membro non possa decidere di uscire dall'*eurozona* è meramente non compatibile con il TUE.

Ancora più fondamentale, la suddetta interpretazione fraintende pure l'obiettivo del Protocollo considerato. Il fatto che il passaggio alla terza fase dell'UEM, e, pertanto, la nascita della moneta unica europea, sia irreversibile, non implica che l'appartenenza nell'*eurozona* non possa mutare. Il Protocollo in questione tratta chiaramente della nascita dell'euro, e non del problema di quali Stati siano parti dell'area dell'euro. Ciò diviene ovvio se si tiene in considerazione quanto viene riportato nel Protocollo stesso, cioè a dire, che tutti gli Stati membri, che soddisfino o non soddisfino le condizioni per l'adozione di una moneta unica, devono rispettare la volontà che la Comunità entri prontamente nella terza fase e, quindi, nessuno Stato membro deve impedire il passaggio a tale fase.

Il problema presente nella frase di poc'anzi sta nella ragione che quegli Stati membri, che non sono ancora pronti ad entrare nella terza fase, potrebbero rallentare il processo comunitario, oggi noto come Unione Europea, nel suo complesso. Ma, ovviamente, per affrontare tale problema, non è necessario essere parti dell'*eurozona*. Contrariamente, il Protocollo in questione riconosce il problema in base a cui vari Stati membri possono optare per differenti velocità e che i ritardatari non dovrebbero indugiare il resto della Unione Europea. Così, permettendo il ritiro di quegli Stati membri che non riescono a soddisfare i requisiti dell'area della moneta unica, è totalmente in sintonia con lo spirito del Protocollo.

6. Si potrebbe sostenere che consentendo agli Stati membri di uscire dall'*eurozona*, aprirebbe essenzialmente la porta alla c.d. *Europe à la carte*⁴⁷, in

⁴⁷ Nel linguaggio comunitario tale espressione fa riferimento alla facoltà riconosciuta ad alcuni Stati membri di scegliere, di volta in volta, le politiche alle quali intendono partecipare e quelle alle quali non intendono aderire. L'idea di fondo è quella di proseguire nello sviluppo dell'integrazione europea attraverso forme di *cooperazione intergovernativa*, coinvolgendo soltanto gli Stati disposti a proseguire nella collaborazione. Il concetto di Europa à la carte si differenzia da quello di *Europa a geometria variabile*, perché in quest'ultima ipotesi la cooperazione resta comunque nell'ambito comunitario, con la possibilità di concedere deroghe agli Stati che non intendono partecipare. R. NORBERT, *Judge-made "Europe à la carte": some remarks on recent conflicts between European and Germany constitutional law provoked by the banana litigation*, in *EJIL*, 1996, p.103 ss.; J. H. H. WEILER, *The Constitution of Europe: 'Do the New Clothes Have an Emperor?' and Other Essays on European Integration*, Cambridge University of Press, Edinburgh, 2000, p.290 ss.; N. VON ONDARZA, *Strengthening the Core or Splitting Europe? Prospects and*

cui ciascun Stato membro può scegliere quelle disposizioni del TFUE e del TUE che ritiene interessante, non considerando le altre e che potrebbe, a sua volta, portare nel suo insieme l'UE all'*impasse*.

Non è chiaro, tuttavia, la ragione per la quale il diritto di recedere dalla zona della moneta unica europea dovrebbe portare all'*Europe à la carte* in primo luogo. Le disposizioni contenute nel TFUE nell'area dell'euro sono molto differenti dalle disposizioni presenti nel TUE. Questi ultimi sono designati per essere applicati agli Stati membri nella stessa maniera. Tuttavia, non è il caso delle norme che disciplinano l'*eurozona*. Totalmente il contrario, il Trattato specificatamente si differenzia tra quegli Stati che sono parti dell'area dell'euro e quelli che non sono parti, in aggiunta, anche se non ci sia un diritto lecito di scegliere se entrare o meno nella moneta unica. Omettendo, a titolo di esempio, di ridurre il proprio disavanzo di bilancio, uno Stato membro può ritardare o rinviare quelli che sono i criteri che soddisfino l'entrata nell'*eurozona* e, quindi, rinviare l'introduzione della moneta unica nel proprio tessuto interno. Ne consegue che il Trattato già, in modo netto, incorpora un modello di differente velocità rispetto all'*eurozona*. Ciò è in contrasto con le altre disposizioni del Trattato che, in principio, si applica allo stesso modo a ciascuno Stato membro. Di conseguenza, dare un diritto contingente all'area dell'euro, non implica una norma cogente che permetta agli Stati membri di decidere di non essere partecipi al TFUE oppure al TUE.

L'articolo 50 del TUE, come già sopra evidenziato, permette ad uno Stato membro di uscire dall'UE. A prima vista, tale disposizione sembrerebbe invitare un *argumentum e contrario* (volto ad escludere significati non espressi dalla norma)⁴⁸: se il trattato determina la possibilità del diritto di uscita dall'UE, ma non rammenta il diritto ad uscire dall'*eurozona*, allora si potrebbe intendere che nessun genere di diritto viene inteso.

Tuttavia, dopo un attento esame, questa linea di ragionamento è poco convincente. L'esplicito riconoscimento del diritto di uscire, contenuto nell'articolo 50 del TUE, venne unicamente introdotto nel TFUE – c.d. *Trattato di Lisbona* – che entrò in vigore nel dicembre del 2009⁴⁹, molto tempo dopo che le disposizioni inerente l'*eurozona* erano state incluse nel Trattato. Ciò è importante per la ragione che il fine evidente dell'articolo 50 è quello di proteggere la sovranità di ogni Stato membro⁵⁰. A tal fine sarebbe reso *ad*

Pitfalls of a Strategy of Differentiated Integration, in *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 2013, p.21 ss.

⁴⁸ A. TRAVERSI, *La difesa penale. Le tecniche argomentative ed oratorie*, Giuffrè, Milano, 1995, p.60 ss.; A. BERNARDO, *Due argomenti a confronto nella risoluzione delle lacune: argumentum a pari e argumentum a contrario*, in *CERADI*, Roma, 2010, p.2 ss.

⁴⁹ U. DRAETTA, *I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, 2008, n. 3, p.513 ss.; U. VILLANI, *La riforma di Lisbona*, in *Sud in Europa*, 2008, n.1, p.3 ss.

⁵⁰ P. ØREBECH, *The EU Competency Confusion: Limits, "Extension Mechanisms," Split Power, Subsidiarity, and "Institutional Clashes,"* in *Journal of Transnational Law and*

absurdum se l'articolo 50 fosse citato come prova contro l'esistenza di un diritto di recedere dall'*eurozona*. La stessa disposizione volta a sostenere la sovranità degli Stati membri finirebbe per contribuire a ridurre tale sovranità in un'area di vitale importanza⁵¹. Si potrebbe essere tentati a trarre un'ulteriore argomento a sfavore del diritto di recesso dall'idea che l'UE venga designata ad essere una via a senso unico in direzione di una sempre maggiore integrazione. Il processo legale dell'integrazione europea è un cricchetto di senso unico, in cui gli impegni, una volta presi, non possono essere disattesi. In questa direzione, concedere il diritto al recesso dall'area dell'euro si scontra esattamente con l'idea che gli Stati membri muoverebbero verso una maggiore integrazione.

Nel valutare tale argomento, si dovrebbe primariamente rilevare che l'UE è, pertanto, impegnata al raggiungimento della totale integrazione. Il preambolo, infine, del TUE, in modo netto, enfatizza che gli Stati membri si impegnano a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa. L'articolo 1, corrispondentemente, del TUE sottolinea il fatto che tale trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa.

Una domanda del tutto diversa, dunque, è se questo impegno verso una sempre unione più circoscritta implichi una strada a senso unico nel senso che qualsiasi passo indietro violi lo spirito del diritto dell'UE. La risposta ad una simile questione deve essere un secco *no* ovvero del tutto negativa. Storicamente, l'*iter* dell'unificazione europea è stato un processo dialettico, in cui l'ampliamento dei poteri dell'UE è stato contrastato da nuove garanzie di proteggere gli interessi sovrani di ciascuno Stato membro.

Sul piano, a titolo d'esempio, del primato del diritto comunitario, l'introduzione del *principio di sussidiarietà*⁵² nel Trattato di *Maastricht* del 1992 ha cercato di salvaguardare gli Stati membri dall'atrofia o, meglio,

Policy, vol. 13, 2003, p. 99 ss.; T. ZICK, *Are the States Sovereign?*, in *Washington University Law Review*, Vol. 83, No. 1, 2005, p.3 ss.

⁵¹ G. PACCIONE, *Limiti internazionali alla Sovranità dello Stato*, in www.overlex.com, 29 dicembre 2006.

⁵² Il *principio di sussidiarietà* rappresenta, nel momento attuale dell'integrazione europea, una questione centrale nel dibattito giuridico istituzionale sul funzionamento della Comunità e sul suo avvenire. Consacrato per la prima volta come principio generale di diritto comunitario nell'articolo 3B del Trattato di Maastricht, la sussidiarietà si configura, nell'architettura dell'Unione, quale criterio di allocazione dei poteri tra i diversi livelli decisionali operanti nella Comunità europea: le istituzioni comunitarie, i poteri statali e, seppure in via marginale, i poteri locali. Sulla base di tale principio, cioè, si deve stabilire se in una data materia, che non rientri tra quelle oggetto di competenza esclusiva comunitaria, l'azione comunitaria risulti "più efficace" rispetto a quella intrapresa a livello nazionale. Si veda: G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel futuro dell'integrazione europea: un'incognita e molte aspettative*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comparato*, n.1, 1993, p.35 ss.; G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 613ss.; A. STERPA, *Il Principio di Sussidiarietà nel Diritto Comunitario e nella Costituzione*, in *Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comunitario e Comparato*, 2010, n.15, in www.federalismi.it.

dall'indebolimento dei loro poteri. Recentemente, la creazione di un diritto a recedere dall'UE ha disposto un'ulteriore livello di sicurezza per ciascun Stato membro⁵³.

Iniziative, in aggiunta, per una maggiore deferenza alla sovranità degli Stati membri non si trovano nei trattati stessi; anzi, simili sviluppi possono essere visti ovvero osservati nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (che indichiamo con la sigla CGUE). La giurisprudenza della Corte GUE, nell'ambito della *libera circolazione dei beni*, può essere utile per porre a fuoco questo punto. Tale libertà di movimenti dei beni inibisce, tra l'altro, restrizioni quantitative e misure ad effetto equivalente sulle importazioni⁵⁴. Nella storica sentenza *Dassonville*⁵⁵, la Corte GUE ha statuito che costituisce una misura del genere ciascuna normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto od in potenza, gli scambi intracomunitari⁵⁶. D'altronde, tale definizione è stata ampiamente dimostrata in quanto anche quelle norme degli Stati membri erano soggette al controllo che aveva unicamente l'impatto indiretto ed incerto circa la libera circolazione delle merci o dei beni. Di conseguenza, la Corte GUE è tornato sui suoi passi in una identica sentenza, quella del 24 novembre 1993, inerente il procedimento penale a carico di *Bernard Kerck e Daniel Mithouard*⁵⁷, precisando che non ha più compreso nella

⁵³ C. HENKEL, *The Allocation of Powers in the European Union: A Closer Look at the Principle of Subsidiarity*, in *The Berkeley Journal of International Law*, 2002, p.359 ss.

⁵⁴ Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente (art.28 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea del 1957). Si veda: S. AMADEO, *Novità in tema di divieto di misure di effetto equivalente*, in *Diritto commerciali scambi internazionali*, 1994, p.671 ss.

⁵⁵ *Dassonville*, sentenza di Giudizio emanato dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea l'11 luglio 1974, che ha posto il divieto agli Stati membri della CE di introdurre dazi doganali e misure di effetto equivalente negli scambi. Essendo la nozione di misura equivalente a una restrizione quantitativa piuttosto vaga, la Corte, nella sentenza di D., ha deciso di assimilare a essa «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari». In particolare, ha stabilito che imporre ai prodotti degli altri Stati membri le norme tecniche del Paese di importazione, senza una valida giustificazione, equivale a stabilire una misura equivalente, in quanto si penalizzano i prodotti importati. La mancanza di armonizzazione comunitaria non può giustificare questo atteggiamento, che equivale a ostacolare la libera circolazione delle merci, basata, in tema di mercato interno, sul principio del mutuo riconoscimento, da parte degli Stati membri, delle rispettive normative (Sentenza dell'11 luglio 1974, Causa 8/74). Si veda: M. P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2011, p.120.

⁵⁶ L. DANIELE, *op. cit.*, p.59 ss.

⁵⁷ Causa C-267 E C-268/91, *Keck e Mithouard*, in *Racc.*, p. I-6097. Nel punto 16, infatti, viene delineato, a parere della Corte, che *si deve ritenere, contrariamente a quanto sino ad ora statuito, che non può costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza Dassonville* (sentenza 11 luglio 1974, causa 8/74, *Racc.* pag. 837), *l'assoggettamento di prodotti provenienti da altri Stati membri a disposizioni nazionali che limitino o vietino talune modalità di vendita, sempreché tali disposizioni valgano nei confronti di tutti gli operatori interessati che svolgano la propria attività sul territorio nazionale e sempreché incidano in*

nozione di misura d'effetto equivalente quelle normative che sono applicabili a tutti gli operatori che svolgono attività commerciale nello Stato membro ponderato e che investono nella medesima maniera, in diritto ed in fatto, la commercializzazione di prodotti nazionali e di quelli importati.

Si può sottolineare che il diritto comunitario è saldamente impegnata ad una sempre più stretta unione e che, tuttavia, la strada verso quel determinato obiettivo non è sempre lineare, anzi, inevitabilmente, ci sono, come sempre sono esistiti, il *trend* delle fasi. Conseguentemente, non è affatto contro lo spirito dei Trattati permettere al singolo Stato membro di abbandonare l'*eurozona*, specialmente, alla luce del fatto che, in alcuni casi, tale recesso possa consentire all'*eurozona* di funzionare in modo più efficace.

7. Per scopi analitici, è d'uopo rammentare, innanzitutto, che ciò che è in gioco non è altro che il contenuto del fallimento della norma. A prescindere se o meno il TFUE sia pronto ad introdurre il diritto di recesso dalla moneta unica, gli Stati membri sono liberi di modificare il *Trattato di Lisbona* in qualsiasi momento⁵⁸.

Se uno Stato membro, da un lato, riceve la risposta negativa – si pensi alla Grecia – a porre in essere il diritto di uscita come problema del diritto della *black letter*, ciò non indica necessariamente che lo Stato membro considerato debba restare nell'*eurozona*. Tutt'al più, è possibile anche trovare un accordo con gli altri Stati membri dell'UE, consentendogli di abbandonare l'area dell'euro per il tramite di un emendamento del Trattato. Nel caso in cui, dall'altro lato, s'interpreta il Trattato di concedere il diritto di recesso, ciò non deve essere l'ultima parola. Se altri Stati membri desiderano che la Grecia resti nella moneta unica, essi possono, in ogni momento, accordare allo Stato ellenico di convincerlo ad astenersi dall'esercizio del proprio diritto di abbandonare la moneta unica.

La questione, ovviamente, di dover scegliere una norma di un *default* (inadempienza) inadeguato, in presenza di elevati costi di transazione, è ben nota. Il *default* scelto, idealmente, minimizza l'importo dei costi di transazione nell'optare il *default*, come pure i costi risultanti dai fallimenti di scelta⁵⁹.

Il tradizionale approccio per la scelta di norme di *default* è quello di abbandonare il *default* legale o lecito che riflette l'accordo, secondo cui la mag-

equal misura, tanto sotto il profilo giuridico quanto sotto quello sostanziale, sullo smercio dei prodotti sia nazionali sia provenienti da altri Stati membri.

⁵⁸ I trattati possono essere modificati conformemente a una procedura di revisione ordinaria. Possono inoltre essere modificati conformemente a procedure di revisione semplificate (art. 48/1, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* C 325/31).

⁵⁹ I. AYRES, R. GERTNER, *Strategic Contractual Inefficiency and the Optimal Choice of Legal Rules*, in *Yale Law Journal*, 1992, p.729 ss. ID., *Majoritarian vs. Minoritarian Defaults*, in *STAN L. REV.*, 1999 p.1591 ss.; I. AYRES, *Regulating Opt-Out: An Economic Theory of Altering Rules*, in *Yale Law Journal*, 2012 p. 2032 ss.

gior parte avrebbe scelto, in mancanza di costi di transazione; ci si riferisce al c.d. accordo ipotetico⁶⁰.

Il procedimento in tal modo ha due vantaggi primari. Il primo, l'approccio dell'accordo ipotetico di sovente minimizza i costi di transazione visto che, in molti casi, il *default* è già la migliore soluzione, così assolvendo le Parti nella necessità di accordarsi sul *default*⁶¹. Il secondo, in cui i costi di transazione e le asimmetrie informative, in modo effettivo, prevengono le Parti dal decidere di parteciparvi, l'approccio dell'accordo ipotetico può ridurre i costi del fallimento dell'*opt-out*; ciò per la ragione che anche se le Parti sono prevenute dall'*opt-out*, l'approccio dell'accordo ipotetico fa sì che gran parte di loro finiscono con il proprio risultato desiderato.

La sfida, ovviamente, che riguarda l'approccio dell'accordo ipotetico sta proprio nell'identificare tale approccio. In altri termini, cosa andrebbero ad accordare le Parti nel caso in cui si trovassero dinanzi alla mancanza di costi di transazione? La risposta ovvia, sebbene le Parti sceglierebbero la soluzione che massimizzi i benefici per entrambi, non risolve tale enigma, ma semplicemente riformula la questione. Nel contesto a portata di mano, questa limitazione dell'approccio dell'accordo ipotetico è una dimostrazione cruciale, nel senso che se gli Stati membri, sapendo ciò che essi adesso conoscono, negoziassero a favore del diritto di recesso in mancanza dei costi di transazione, sarebbe davvero arduo a dirsi.

In mancanza di costi di transazione, presumibilmente, e di altri ostacoli al processo di contrattazione, gli Stati membri concorderebbero il diritto di recesso se tale diritto massimizasse i benefici aggregati per ciascuno Stato membro. Se fosse così, tuttavia, sarebbe arduo dare una risposta. Quindi, gli economisti non possono neppure accordarsi, a questo punto, su se il ritiro della Grecia dall'area dell'euro portasse beneficio agli ellenici⁶², tantomeno se beneficiasse l'intera UE.

I costi ed i benefici, per rimanere nella moneta unica europea contro l'uscita, dipende, in minima parte, dal futuro comportamento della Grecia, degli altri Stati membri, delle istituzioni dell'UE, come pure della BCE. Dato che il loro atteggiamento è incerto, così è la risposta alla domanda se lo Stato ellenico uscisse o meno dall'*eurozona*. Uno dei benefici, a titolo di esempio, per uscire dall'area della moneta unica sarebbe, per la Grecia, quella di ripristinare una politica monetaria indipendente, che è specificatamente commisurata ai bisogni dell'economia ellenica, mentre la politica monetaria della BCE deve, necessariamente, reagire alle esigenze di aggregazione dell'*eurozona*. Il vantaggio di avere una politica monetaria propria dipende, in gran parte, su come, sapientemente, le istituzioni dello

⁶⁰ J. M. LIPSHAW, *Of Fine Lines, Blunt Instruments, and Half-truths: Business Acquisition Agreements and the Right to Lie*, in *Del. J. Corp. L.*, 2007, p.431ss.

⁶¹ C. K. WHITEHEAD, *Sandbagging: Default Rules and Acquisition Agreements*, in *Delaware Journal of Corporate Law*, 2011, p. 1081 ss.

⁶² N. ECONOMIDES, *What's at Stake in the Greek Vote*, in *WALL Street. Journal.*, 15 giugno 2012, p.11.; N. ROUBINI, *Greece Must Go*, in *SLATE*, 18 maggio 2012, p.1 ss.

Stato ponderato utilizzi tale potere⁶³ ed è difficile predire in che modo lo Stato ellenico possa, in tal senso, cavarsela.

La questione, in aggiunta, del diritto di uscita dall'euro non può essere solo circoscritto alla Grecia, piuttosto, nel futuro, altri Stati membri si possono trovare in ristrettezze economiche – e pare che già ciò stia accadendo in alcuni Stati parti dell'UE, come l'Italia, il Portogallo, la Spagna, ecc. – che la fuoriuscita dalla moneta unica sia l'unica via. Certo, non è plausibile a questo punto, esattamente, quali Stati membri possano desiderare di recedere o quali circostanze dell'UE ci saranno quando il momento arriva.

8. Mentre l'approccio dell'*accordo ipotetico* di scegliere le norme del *default* si rivela non praticabile nel caso in esame, tale approccio non è l'unica strada ragionabile ed anche percorribile della scelta di norme di *default* e non può essere considerato il più efficiente. Un passaggio cruciale che tale approccio non tiene in considerazione sta nella ragione che alcuni *default* possano essere più semplici da optare rispetto ad altri a causa di simmetrie informative, di problemi di coordinamento oppure di costi di transazione⁶⁴.

Scegliendo il *default* che, se efficiente, è più facile per optare al fine di ridurre il rischio di fallimenti *opt-out*⁶⁵. Questa considerazione è molto fondamentale in quelle situazioni in cui, come nella situazione in esame, è davvero arduo prevedere l'esito di un *accordo ipotetico* o i costi di fallimenti di *opt-out*⁶⁶. Assumendo che queste altre variabili sono sconosciute, l'approccio promettente al fine di contenere la somma dei costi di transazione ed i costi che risultano dai fallimenti di *opt-out* è quello di garantire che ci sia una più semplice all'*opt-out* del *default* lecito o giustificato.

Questa intuizione ha importanti implicazioni per il problema di cui si sta trattando, nel senso che non pare chiaro se l'*accordo ipotetico* avesse comportato il diritto a recedere, ed è arduo fare delle previsioni sui costi che seguiranno con molta probabilità dal fallimento dell'*opt-out*. Tuttavia, per quanto concerne la facilità con cui gli Stati membri possano contrarre intorno al *default*, la situazione è molto chiara. È molto semplice per gli Stati membri optare per l'esistenza del diritto di recedere, piuttosto che per il diritto di recesso in cui non esiste *default*.

⁶³ A.F. ALESINA., *Optimal Currency Areas*, in *National Bureau of Economic Research*, 2002, p.301 ss.; R. BARBOTTI, *I costi dell'uscita dall'euro*, in *Rivista Affari Europei*, 1/2013, p. 1-2.

⁶⁴ B. H. McDONNELL, *Shareholder Bylaws, Shareholder Nominations, and Poison Pills*, in *Berkeley Business Law Journal*, 2005, p.205 ss.

⁶⁵ In generale, il diritto dell'Unione Europea è valido in tutti i 27 Paesi membri dell'UE. In alcuni casi però gli stati membri hanno negoziato alcuni *opt-out* dalla legislazione o dai trattati dell'Unione europea, ovvero non partecipano alle strutture comuni in un determinato campo. Si veda: D. CHARNEY, *Hypothetical Bargains: The Normative Structure of Contract Interpretation*, in *Michigan Law Review*, 1991, p.1815 ss.

⁶⁶ I. AYRES, R.GERTNER, *op. cit.*, p.1594 ss.

Si assume, *in primis*, che il TFUE venga interpretato tanto da precludere gli Stati membri dal ritirarsi. In questo caso, quanto complesso sarebbe per gli Stati membri puntare per un *default* lecito o legale?

Una simile opzione richiederebbe l'emendamento del TFUE, come indicato in precedenza, ed alcuni emendamenti sono davvero difficili. Devono essere ratificati da tutti e ventotto Stati membri⁶⁷. D'altronde, l'*iter* di ratificazione è gestito dalle disposizioni costituzionali degli ordinamenti interni di ciascuno Stato membro. Praticamente, la libertà degli Stati membri di delineare le loro proprie rispettive procedure di ratifica, ha fatto sì che alcuni Stati membri hanno sottoposto proposte di modifica ai *referendum* popolari⁶⁸. Taluni *referendum* possono essere abbastanza imprevedibili per la ragione che non sorprende, nel senso che gli elettori non sempre si allineano alle direttive dei loro governi. Si prenda a titolo di esempio la Costituzione europea, dopo un lungo e faticoso negoziato, ha subito un non glorioso successo a causa dei referendum popolari, svoltisi in Francia ed in Olanda⁶⁹. Accantonando il problema dei referendum popolari, la richiesta unanime rende il processo altamente fragile da poter resistere. Ciascun governo dello Stato membro può bloccare il processo nel tentativo di estorcere particolari concessioni. In realtà, la storia dell'attuale crisi del debito sovrano fornisce una consistente prova di come tale problema sia così serio. Così, nel periodo della crisi, quasi tutti gli Stati membri concertarono nel concedere all'UE di poter esercitare maggiore vigilanza e controllo sui bilanci di quegli Stati che violano le norme inerenti i limiti del debito⁷⁰.

⁶⁷ Una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri è convocata dal presidente del Consiglio allo scopo di stabilire di comune accordo le modifiche da apportare ai trattati (art. 48/4, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* C 325/31).

⁶⁸ St. CASTLE, G. BOWLEY, *Treaty on Running European Union Is Signed*, in *N.Y. Times*, 14 Dicembre 2007, p.14.; G. de BÚRCA, *If at First You Don't Succeed: Vote, Vote Again: Analyzing the Second Referendum Phenomenon in EU Treaty Change*, in *Fordham International Law Journal*, 2011, p.1472 ss.

⁶⁹ L'esito negativo del referendum sulla ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (di seguito indicato *tout court* come Trattato) tenutosi in Francia il 29 maggio 2005 e dell'analogo referendum tenutosi nei Paesi Bassi il 1° giugno 2005, ha segnato indubbiamente una battuta d'arresto nel processo di integrazione europea, almeno rispetto alle aspettative suscitate dalla firma di tale Trattato a Roma il 29 ottobre 2004. Si veda: M. CONDINANZI, B. NASCIMBENE, *Europa senza Costituzione*, in *Corriere giuridico*, 2005, p. 1041 ss.; U. DRAETTA, *Le lezioni da trarre dai primi "no" al referendum sulla Costituzione europea*, in *Comunità Internazionale*, 2005, p. 457 ss.; E. TRIGGIANI, *Il grave costo della "non Europa"*, in *Sud in Europa*, maggio-giugno/2005, p. 1 ss.; id., *Gli scenari del processo di ratifica*, ivi, p. 17 ss.; U. VILLANI, *Principi democratici e diritti fondamentali nella "Costituzione europea"*, in *Comunità Internazionale*, 2005, p. 643 ss.; F. N. FEROCI, *L'Unione Europea: Tra crisi del Trattato costituzionale e i dilemmi dell'allargamento*, in *La Comunità Internazionale*, 4/2005, p.597 ss.; V. STARACE, *La costituzione per l'Europa non trasforma l'Unione europea in unione costituzionale*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, I/ 2006, p.9 ss.

⁷⁰ St. ERLANGER, L. ALDERMAN, *Chronic Pain for the Euro*, in *N.Y. Times*, 12 Dicembre 2011, p.1ss.; G. L. TOSATO, *I vincoli europeo sulle politiche di bilancio*, in *Studi sull'Integrazione Europea*, VII/2012, p.257 ss.

L'accordo prevedeva la sanzione automatica nei confronti di quegli Stati membri che violavano le norme fondamentali. Visto che la Gran Bretagna non è parte dell'*eurozona*, non si è trovata direttamente coinvolta da questi mutamenti. Tuttavia, sebbene la Gran Bretagna è uno Stato a tutti gli effetti membro dell'UE, è stato d'uopo anche il suo assenso per scrivere le importanti modifiche nell'ambito del TFUE, alla pari degli altri Stati membri ponderati.

Alla luce di questo potere di veto, la Gran Bretagna non poteva opporsi alla opportunità di provare ad ottenere concessioni da altri Stati membri dell'UE; infatti, al summit del 2011, il Primo ministro del Regno Unito presentò una serie di emendamenti dal punto di vista del diritto, in cambio di un accordo britannico per un emendamento al Trattato. In particolare, sempre il Premier inglese, chiese tutele contro il regolamento o, meglio, la normativa finanziaria a livello europeo, le restrizioni che sono inerente la direttiva dell'orario di lavoro nell'UE e termine ai piani per la tassa sulle transazioni finanziarie⁷¹. Era, con molta probabilità, considerata troppo impudente tale tattica che, in definitiva, si è dimostrata infruttuosa, non solo, e il governo del Regno Unito ha fallito nell'ottenere ogni concessione. Non è stata, d'altronde, la fine della storia, piuttosto, la Gran Bretagna ha mantenuto la minaccia e, assieme alla Repubblica Ceca, ha posto il veto alla modifica del Trattato⁷². In seguito, l'accordo sulla disciplina fiscale nell'ambito dell'*eurozona*, approvato da 25 Stati membri su 27, ha dovuto prendere la forma di un vero e proprio trattato internazionale, al di fuori della sfera dell'UE⁷³. Mentre la Gran Bretagna ha deciso di non aderirvi per coerenza con il proprio sistema economico e monetario, la Repubblica Ceca ha rappresentato motivi procedurali interni. Questa soluzione è altamente problematica dal momento che sia alquanto incerta sino a che punto i trattati che non rientrano nell'ambito del diritto dell'UE possano fare affidamento sulle istituzioni dell'UE al fine di raggiungere i loro obiettivi. In ogni modo, l'episodio e la difficoltà di avere tutti e ventotto Stati membri sulla stessa

⁷¹ G. PARKER, E. RIGBY, *Cameron Pledges Not to Jeopardise Negotiations*, in *Financial Times*, 2 dicembre 2011, p.8.

⁷² P. SPIEGEL, *EU Agrees Tough Fiscal Treaty but Berlin Warned over Sovereign Rights*, in *Financial Times*, 31 gennaio 2012, p.1.

⁷³ Ai margini del Consiglio europeo tenutosi a Bruxelles nei giorni 1 e 2 marzo 2012 gli Stati membri dell'Unione, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca, hanno firmato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (UEM), noto con la più sintetica locuzione *fiscal compact*. Si veda: N. RUCCIA, *Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM*, in *Sud in Europa*, aprile/2012; R. BARATTA, *Legal Issue of the Fiscal Compact – Searching for a Mature Democratic Governance*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, p.648 ss.; G. BONVICINI, F. BRUGNOLI, *Il Fiscal Compact*, in *Quaderni IAI*, Ed. Nuova Cultura, Roma, 2012, p.7 ss.; G. CAGGIANO, *La nuova regolamentazione del Regno Unito sul controllo parlamentare e referendario degli atti dell'Unione Europea*, in *Sud in Europa*, dicembre/2012, p.5-6.

nave dell'UE è complesso. In sintesi, si può asserire che le conseguenze del non riconoscere il diritto di recesso sono ovvie cioè a dire che la rinuncia ad un certo *default* è del tutto arduo.

Nel caso in cui il TFUE sia pronto ad inserirvi il diritto di recesso, l'opzione per il *default* diviene in pratica più semplice. Un *opt-out*, in questo caso, consisterebbe in un accordo con lo Stato membro che sia disposto a recedere sotto cui esprime la volontà di non esercitare il suo diritto di recesso. Tale accordo potrebbe assumere la forma di un trattato internazionale fra lo Stato membro pronto ad uscire dall'eurozona e uno o più Stati membri e, quindi, divenire vincolante, ovvero potrebbe essere più un accordo informale, basato sull'intesa che il sostegno proseguirà a fluire sino a quando la Grecia – come pure altri Stati che decidano di esercitare il proprio diritto di recesso – resta nell'area dell'euro. In entrambi i casi, il principale vantaggio sta nella ragione che nessuna modifica o, meglio, emendamento al TFUE sia necessario e, conseguentemente, il requisito dell'unanimità non si applica.

Infatti, dei negoziati erano mirati a persuadere uno Stato membro a non abbandonare l'eurozona, che possono, comunque, rivelarsi complicati. I problemi di *free riding*, in particolare, possono verificarsi nel momento in cui gli Stati membri possano rifiutare di assumersi la loro giusta parte degli impegni od oneri. Se la Grecia, a titolo di esempio, fosse intenzionata a recedere dall'eurozona e se altri Stati membri dell'UE provassero a persuadere la Grecia a restare in cambio di ulteriori concessioni finanziarie, taluni Stati membri rischierebbero di trovarsi indietro, nella speranza di alleggerirsi dagli altri sforzi.

La peculiare composizione dell'UE, d'altronde, tempera tale questione. Alcuni Stati membri, in maniera limitata, rappresentano una relativamente ampia percentuale dell'economia europea: le sei più grandi economie costituiscono oltre i $\frac{3}{4}$ del *gross domestic products* (GDP cioè a dire del prodotto interno lordo)⁷⁴. In altri termini, fintanto che i principali attori possano coordinare le proprie azioni, è possibile ridurre significativamente il c.d. *free riding*, sia pure non del tutto.

Si può concludere che il *default* legale sia più semplice da perseguire, se esso viene incluso nel diritto di recesso, anziché non attuarlo. Se l'obiettivo, di conseguenza, sta nel ridurre i fallimenti dell'*opt-out*, il miglior approccio è quello di concedere il diritto di recesso dalla zona della moneta unica.

⁷⁴ Il prodotto interno lordo (PIL, in inglese *gross domestic product* o GDP) è il valore totale dei beni e servizi prodotti in un Paese da parte di operatori economici residenti e non residenti nel corso di un anno, e destinati al consumo dell'acquirente finale, agli investimenti privati e pubblici, alle esportazioni nette (esportazioni totali meno importazioni totali). Non viene quindi conteggiata la produzione destinata ai consumi intermedi di beni e servizi consumati e trasformati nel processo produttivo per ottenere nuovi beni e servizi. I dati sono reperibili dal rapporto dell'Eurostat in: EUROPEAN COMMISSION, *National Accounts*, EUROSTAT, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.

9. A parte l'obiettivo di minimizzare i fallimenti dell'*opt-out* ed i costi di transazione, esistono diversi altri costi potenziali da tenere in ponderazione, che comprendono, in particolar modo, i costi imposti su Paesi e sugli investitori al di fuori dell'area della moneta unica, i costi d'agenzia risultante dal conflitto fra i governi degli Stati membri ed i loro cittadini, danno alla funzione dell'impegno dell'*eurozona* ed i maggiori oneri finanziari per le economie maggiormente deboli dell'area dell'euro.

Mentre tutti questi costi devono essere tenuti in considerazione, non possono servire come fondamento per respingere il diritto di recesso. Taluni dei costi rilevanti sono meramente non evitabili e rispetto ad altri non sia possibile determinare o, meglio, predire come saranno influenzati in presenza del diritto di recedere. La dottrina teorica sul disegno ottimale delle norme del *default* si fonda sul *teorema di Coase*, cioè, sul presupposto che, in assenza di costi di transazione, l'allocazione iniziale dei diritti di proprietà non impedisce che un ottimo risultato, purché le Parti siano libere di concertare⁷⁵. Naturalmente, tale teorema vale unicamente in assenza o, meglio, in mancanza di esternalità. Nella misura in cui una norma crei costi o benefici a favore di Parti terzi, un accordo che le Parti concludono non può essere efficiente, anche in assenza di costi di transazione o di asimmetrie informative⁷⁶.

Che qualsiasi soluzione alla crisi della moneta unica europea produrrà esternalità molto indicative, è un dato di fatto. Dopo tutto, la crisi dell'euro non interessa solo gli Stati membri dell'*eurozona*, ma ingloba tutte le

⁷⁵ Più precisamente, l'enunciato di *Coase* afferma che se i costi di negoziazione e transazione sono nulli, la contrattazione tra agenti economici porterà a soluzioni efficienti da un punto di vista sociale (dette Pareto-efficienti) anche in presenza di esternalità ed a prescindere da chi detenga inizialmente i diritti legali. Una formulazione equivalente, afferma che in assenza di costi di transazione, tutti i modi in cui un governo può allocare inizialmente delle proprietà sono ugualmente efficienti, perché le parti interessate contratteranno privatamente per correggere ogni esternalità. Come corollario, l'enunciato implica che in presenza di costi di transazione un governo può minimizzare le inefficienze allocando inizialmente le proprietà alla parte a cui assegna maggiore utilità. Si noti che parlando di proprietà si intende la proprietà privata, composta cioè di beni appropriabili: tale teorema non è perciò applicabile alla proprietà pubblica. Originariamente, nel contesto della regolamentazione dell'assegnazione delle frequenze radio, *Coase* propose nel 1959 che, finché i diritti di proprietà sulle frequenze sono ben definiti, non ha importanza se inizialmente alcune stazioni radio adiacenti interferiscono reciprocamente trasmettendo nella stessa banda di frequenza: la stazione delle due in grado di trarre maggiore vantaggio economico è incentivata a pagare l'altra stazione per non interferire. Se non ci sono costi in questa transazione, ad esempio, tasse, entrambe le stazioni raggiungeranno un compromesso mutuamente vantaggioso a prescindere da chi detiene inizialmente il diritto di trasmettere. L'argomentazione principale di *Coase*, chiarita nel citato articolo del 1960, è che i costi di transazione non possono essere ignorati e, quindi, l'allocazione dei diritti di proprietà iniziale ha importanza in presenza di effetti collaterali o esternalità. Si veda: R. H. COASE, *The problem of social cost*, in *The Journal of Law & Economics*, 1960, p.1 ss.; M. SPAGNOLO, *Elementi di economia e gestione della pesca*, Franco Angeli, Roma, 2006, p.113 ss.

⁷⁶ A. VENTURA, *Il ruolo del teorema di Coase nell'analisi economica del diritto* di G. Calabresi, in *Rivista Economia Pubblica*, 1990, p.14 ss.

economie del pianeta. Ne consegue che ogni soluzione, che i governi degli Stati membri vanno alla ricerca, riguarda l'esistenza di un diritto di recesso che non può essere efficiente.

Quest'obiezione, tuttavia, nell'ultimo periodo, si dimostra irrilevante. Per iniziare, la sua rilevanza normativa pare essere dubbia. Il TFUE, in modo discutibile, deve essere interpretato con lo scopo di massimizzare i benefici dell'Europa; il che risulta proprio dall'articolo 3, paragrafo 1°, del TUE in virtù del quale lo scopo primario dell'UE sta proprio nel promuovere il benessere dei suoi popoli e non il benessere di altre nazioni⁷⁷.

Preoccupazioni, inoltre, circa le esternalità sono discutibili nel senso che talune di esse sono ineludibili. A seconda di quale norma di *default* si scelga, nella misura in cui la soluzione che maggiormente beneficia l'UE sia sostanzialmente diversa da quella che avvantaggia in generale il resto del mondo, ossia la struttura del TFUE come trattato di tutti e che assicura che il primo, nell'eventualità, prevarrà.

Per la medesima ragione, non ha alcun senso dare troppa importanza al problema dei costi di sorveglianza ovvero d'agenzia – i c.d. *agency costs*⁷⁸. Per essere certi, i costi di agenzia da parte degli Stati, che hanno concordato, possono impedire un esito efficiente; e vi è ogni ragione nel ritenere che i governi degli Stati membri siano, per molti aspetti, imperfetti o, meglio, incapaci nel rappresentare gli interessi dei propri popoli.

I governi, ad esempio, possono essere più legati ad interessi di quella parte dell'elettorato che li porta a governare, piuttosto che gli interessi di tutti gli elettori e, ovviamente, come tutti gli organi pubblici, sono soggetti ai normali conflitti. Un organo eletto, a titolo di esempio, bramoso di essere rieletto, può optare per una soluzione che è considerato inefficiente ma dissimula o, meglio, camuffa l'intero costo della crisi sino alle successive elezioni. Su questa linea, *Angela Merkel*, cancelliere tedesco, è stata duramente criticata con l'accusa di ritardare il pacchetto di aiuti a favore della Grecia per massimizzare la performance del suo partito alle elezioni che si svolsero nei *land* del Reno del nord e della Vestfalia⁷⁹.

A parere del mio punto di vista, non è che tali costi d'agenzia non abbiano la loro rilevanza, piuttosto è cruciale notare che essi sono inevitabili. Sono, infatti, un'intrinseca limitazione all'efficienza dei trattati internazionali. Così, non importa quale *default* si scelga, o se deve scegliere qualche norma

⁷⁷ L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori ed *il benessere dei suoi popoli* (art.3 – ex art.2 del TUE).

⁷⁸ M.C. JENSEN, W.H. MECKLING, *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*, in *J. Fin. Econ.*, 1976, pp. 305 ss.; R.C. GREEN, E. TALMOR, *Asset Substitution and The Agency Costs of Debt Financing*, in *Journal of Banking and Finance*, 1986, pp. 391 ss.; A. DAMODARAN, *Finanza aziendale*, Apogeo, Milano, 2006, p.323 ss.; E. SCANNELLA, *La banca nella teoria dell'intermediazione finanziaria*, in *Il Risparmio Review*, 3/2010, p.105 ss.

⁷⁹ Q. PEEL, *Critics Line Up to Rap Merkel over Crisis*, in *Financial Times*, del 30 aprile 2010, p.4.

di esso, l'esito di ogni accordo. che gli Stati membri trovano, può essere non ottimale a causa dei conflitti di questi costi d'agenzia⁸⁰.

10. Un potenziale problema sta nel fatto che il diritto di recesso potrebbe compromettere l'utilità della moneta unica come dispositivo d'impegno. Nell'ambito degli studi economici, viene ben delineato che la moneta unica può servire come strumento di vincolo che aiuta i governi a risolvere il problema della c.d. *prevenzione inflazionistica*: i politici, nel cercare di diminuire il tasso di disoccupazione al di sotto del suo naturale livello, possono ricorrere all'inflazione per stimolare l'economia. Gli operatori del mercato, ben informati, tuttavia, anticiperanno questa linea di condotta e baseranno le loro mosse sull'inflazione che si aspetteranno. Come risultato, resterà un elevato tasso di disoccupazione senza essere ridotto⁸¹.

Una unione monetaria può aiutare a superare tale problema per il tramite dell'adozione di una unione monetaria dai Paesi che hanno un'inflazione non elevata, gli Stati membri dell'UE, con le valute deboli, possono intraprendere un impegno per la politica di arduo valore. In linea di massima, questo è stato l'effetto dell'eurozona. Gli Stati come la Grecia e l'Italia hanno sofferto di tassi d'inflazione relativamente elevati prima dell'entrata della moneta unica, ma hanno beneficiato di una inflazione bassa una volta che l'euro fu introdotto.

Concedere il diritto di recesso potrebbe, in modo plausibile, indebolire il valore dell'euro come un dispositivo vincolante o d'impegno. Questo diritto, dopo tutto, implicherebbe il fatto che uno Stato possa ritornare all'introduzione della propria valuta e portare allo *status ante quo* le sue obsolete politiche dell'inflazione elevata. Tuttavia, non vi è ragione di sopravvalutare questa preoccupazione. La mancanza, infatti, di un diritto di recesso non preclude necessariamente un'uscita. Nonostante che il diritto unilaterale di uscire dall'eurozona è unanimemente rigettata dall'attuale dottrina, al culmine della crisi del 2012, molti osservatori, ad esempio, hanno sostenuto che l'uscita della Grecia può essere la più concreta⁸². In altri termini, vi possono essere valide ragioni perché l'appartenenza all'unione monetaria può servire come un importante strumento di impegno. Pertanto, questo fatto è, con molta probabilità, che ciò sia dovuto agli ingenti costi dell'uscita dalla moneta unica europea, che rende generalmente una improbabile uscita. Per contro, data la possibilità di un'uscita consensuale, la mera mancanza di

⁸⁰ J. PAUWELYN, *Optimal protection of international law: Navigating European Absolutism and American Voluntarism*, New York, Cambridge University Press, 2008, p.1 ss.

⁸¹ R. J. BARRO, D. B. GORDON, *Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*, in *Journal of Monetary Economics*, 1983, pp. 101 ss.

⁸² P. O'DRISCOLL, Jr., *How the Euro Will End*, in *Wall Street Journal*, 13 giugno 2012, p.15; N. D. SCHWARTZ, *The Day When Europe Holds Its Breath*, in *N.Y. TIMES*, 17 giugno 2012, p.4.; M. EMERSON, *Implications of the Eurozone Crisis for EU Foreign Policy: Costs and Opportunities* in *Centre for European Policy Studies*, 2012, p. 1 ss.

un diritto di recesso unilaterale è improbabile per essere visto come una garanzia affidabile contro l'uscita dall'eurozona.

Storicamente, l'introduzione della moneta unica ha avuto pure il vantaggio di ridurre i costi del debito per gli Stati membri dell'area dell'euro, economicamente più fragili.

Dopo l'entrata della nuova moneta europea nel 2002, gli Stati dell'area mediterranea hanno beneficiato dai costi di finanziamento che erano quasi quanto quelli della Germania. Presumibilmente, la spiegazione si trova(va) nell'aspettativa del mercato, in base al quale agli Stati membri più deboli dell'area della moneta unica europea non sarebbe stato consentito di divenire insolventi e, al contrario, potevano contare sul salvataggio, se necessario. Il diritto di recesso, si potrebbe sostenere, andrebbe a pregiudicare questo beneficio, dato che manda un segnale al mercato che l'appartenenza all'area dell'euro non può durare per molto tempo. Tale linea di ragionamento, tuttavia, sarebbe convincente. La valutazione trascorsa del mercato, secondo cui tutti i titoli di stato nell'area dell'euro sono tutti più o meno sicuri, fa parte già della storia. Durante la crisi dei debiti sovrani, le *agenzie di rating*⁸³ hanno declassato i governi – come l'Italia – in alcuni Stati europei, alcune volte per lo status di obbligazioni cartastraccia, e gli oneri finanziari per gli Stati *PIIGS* sono saliti⁸⁴. Un'espressione, si può dire, usata nella *finanza* anglosassone, per indicare i paesi europei con un forte deficit nei conti con l'estero, un alto tasso di disoccupazione e, quindi, a rischio di uscita dalla zona euro.

Esistono, ovviamente, soluzioni per ridurre gli oneri finanziari ovvero i costi del debito per gli Stati dell'area dell'euro, maggiormente deboli. Un forte impegno, in particolare, da parte di Stati membri ai futuri salvataggi può avere quest'effetto. Tuttavia, tali misure sono indipendenti dal problema se il diritto di recedere sia concesso. Verrebbero, inoltre, ad un ovvio costo: riducendo il rischio di *default* per le economie deboli, abbattendo in tal modo gli oneri finanziari di tali Stati, avrebbero incrementato i rischi

⁸³ Un'agenzia di rating o agenzia di valutazione è una società che assegna un giudizio o valutazione (*rating*) riguardante la solidità e la solvibilità di una società emittente titoli sul mercato finanziario. I "rating" sono dei voti su una scala predeterminata, generalmente espressa in termini di lettere e/o altri simboli. Esistono molte agenzie di rating, ma le più conosciute e influenti sono la Standard & Poor's, Moody's Investor Service e Fitch Ratings. Queste società sorgono per aiutare ad affrontare i problemi di asimmetria informativa presenti sul mercato al fine di aumentarne l'efficienza a livello globale fornendo informazioni utili d'investimento. Si veda: F. CANNATA, *Componente quantitativa dei rating delle agenzie*, LUISS Ed., Roma, 2002, p.1 ss.; G. FERRI, P. LACITIGNOLA, *Le agenzie di rating*, Il Mulino, Bologna, 2009 p.31 ss; F. PARMEGGIANI, *I problemi regolatori del rating e la via europea alla loro soluzione*, in *Banca impresa società*, 2010, p.461 ss.

⁸⁴ Per Paesi Pigs s'intende un acronimo coniato dalla stampa anglosassone per rappresentare le Nazioni dell'Unione Europea con problemi economici e di bilancio. L'acronimo Pigs è utilizzato per indicare quattro Nazioni, ovvero Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna. Talvolta il termine è utilizzato con due i, ovvero Piigs, per racchiudere anche l'Italia nell'elenco dei Paesi critici per la crisi del debito pubblico. Si veda: F. CAPRIGLIONE, G. SEMERARO, *op. cit.*, p.52 ss.

connessi con i titoli di Stato emessi da economie più salde e forti e, in questo modo, aumentare i costi di finanziamento di questi ultimi. Pertanto, è improbabile che tali garanzie possano far scendere i costi di finanziamento per l'eurozona nel suo complesso.

Ci si dovrebbe preoccupare ponendo la seguente domanda: concedere il diritto di recesso potrebbe portare a frequenti tentativi di estorsione, visto che molti Stati membri minacciano di abbandonare la moneta unica se non hanno pagato per rimanere? Questa preoccupazione è inverosimile. Visto che i diritti di recesso sono appropriati unicamente per quegli Stati membri che non soddisfano più i criteri di convergenza, la minaccia di lasciare o di uscire dall'eurozona può essere soltanto utilizzata per ottenere concessioni da altri Stati membri, se è credibile. In molti casi, ciò è improbabile che sia il caso. I costi economici e politici, oltretutto, di abbandonare l'area dell'euro, sono suscettibili di essere abbastanza consistenti. Anche, dunque, gli Stati membri, che si trovino in difficili circostanze economiche, inverosimilmente, stanno mettendo in risalto la seria considerazione all'opzione di uscire dalla moneta unica europea, a meno che la loro situazione sia davvero disperata.

Anche se abbastanza cinico, quell'argomento contro il diritto di recesso resta. Si può ritenere che la crisi del debito sovrano è, oggi, uno sviluppo favorevole, in quanto costringe gli Stati membri dell'area dell'euro di intraprendere quello che essi altrimenti non avrebbero raggiunto, ossia la realizzazione di una vera unione fiscale con un'autorità centrale incaricata di gestire la politica fiscale. Basato su questa linea di ragionamento, l'esistenza di un diritto di recesso potrebbe essere visto come una responsabilità, precisamente per la ragione che riduce la pressione economica e politica sull'eurozona e, pertanto, rende il passaggio verso un'unione fiscale meno urgente.

Questo argomento non è inconsueto come può sembrare, nel senso che vi sono alcuni economisti che ritengono che la crisi dell'euro possa essere una opportunità per un'ulteriore integrazione⁸⁵. Inoltre, come problema pratico, è vero che la crisi, talvolta, ha spinto l'UE all'idea di un'unione fiscale. La recente disciplina del c.d. *fiscal compact* (Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica monetaria) è ampiamente e correttamente percepita come un passo verso quella direzione⁸⁶. In aggiunta, le istituzioni dell'UE, stando a quello che si dice, stanno lavorando su dei progetti per raggiungere in concreto una unione fiscale. Nella misura in cui un recesso ovvero un abbandono potrebbe contribuire alla fine della crisi

⁸⁵ M. SCHEPERS, *A Three-Pillar Plan to Underpin a New Fiscal Union*, in *Financial Times*, 24 novembre 2011, p.7.

⁸⁶ B. BLACKSTONE, *The Euro Crisis: Central Bank Keeps a Lid on Bond Buys: ECB's Approach Adds to Pressure on Euro-Zone Governments*, in *Wall Street Journal*, 29 novembre 2011, p.12.; A. MAJOCCHI, *Dal fiscal compact all'unione fiscale*, in *Il Fiscal Compact* (G. BONVINCINI, F. BRUGNOLI a cura di), Ed. Nuova Cultura, Roma, 2012, p.45 ss.

della moneta unica europea, esso sminuirebbe gli incentivi per una maggiore integrazione fiscale.

Anche ponendo, tuttavia, da parte la questione se l'ulteriore integrazione politica e fiscale sia auspicabile come problema politico, la riga sopra di ragionamento pare troppo speculativo da attribuire molto peso. Nel lungo periodo non è chiaro come la crisi del debito sovrano influenzerà le prospettive per un'ulteriore integrazione fiscale. È possibile, al contrario, che l'attuale crisi spianerà la strada verso una successiva integrazione, mettendo in chiaro che una moneta comune non possa funzionare senza un'unione fiscale e, d'altronde, il risultato opposto sia pure ipotizzabile. Il continuo salvataggio, che la crisi dell'euro ha generato, hanno, di certo, reso gli elettori degli Stati, economicamente forti, prudenti nel trasferimento di altro danaro o aiuti finanziari e ha cagionato per gli elettori nell'accettare l'idea di una fiscalità unica in ambito europeo. E così, nella misura in cui il diritto di recesso possa aiutare a porre fine alla crisi finanziaria e ridurre la probabilità di ulteriori trasferimenti – se solamente si agevola l'uscita ordinata di uno o più Stati del gruppo PIIGS –, tale diritto di uscita può anche servire l'obiettivo di un'ulteriore integrazione fiscale. Vi è anche un'altra ragione per credere che il diritto di recesso possa rivelarsi utile a tale integrazione fiscale.