



OSSERVATORIO SULLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA N. 3/2020

1. ALCUNE RIFLESSIONI SULLA NATURA GIURIDICA DELL'EUROGRUPPO ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA E DELLE RECENTI CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PITRUZZELLA NEL CASO *CONSIGLIO C. K. CHRYSOSTOMIDES E ALTRI*

Il 28 maggio 2020, l'avvocato generale Giovanni Pitruzzella ha presentato le sue conclusioni sulle impugnazioni proposte dal Consiglio contro due sentenze del Tribunale, in cui quest'ultimo ha respinto le eccezioni di irricevibilità, sollevate sempre dal Consiglio, riguardo ad azioni di risarcimento del danno intentate, tra gli altri, nei confronti dell'Eurogruppo (Conclusioni dell'Avvocato generale Giovanni Pitruzzella presentate il 28 maggio 2020, cause riunite [C-597/18 P](#), [C-598/18 P](#), [C-603/18 P](#) e [C-604/18 P](#), ECLI:EU:C:2020:390. Per un commento, cfr. M. MARKAKIS, A. KARATZIA, *Op-Ed: "The Eurogroup and Effective Judicial Protection in the EU: Chrysostomides"*, in [Eulawlive](#), 15 June 2020).

La vicenda, che, come affermato dall'avvocato generale, ha un'indubbia rilevanza costituzionale, si inserisce nel solco della giurisprudenza concernente l'attività svolta dall'Eurogruppo e, pertanto, offre l'occasione per svolgere talune riflessioni sulla natura giuridica di tale organismo.

Come detto, la questione trae origine dalla sentenza del Tribunale avente ad oggetto un ricorso fondato sull'art. 268 TFUE e diretto ad ottenere il risarcimento dei danni che i ricorrenti lamentavano di aver subito a seguito: *a)* della decisione del Consiglio direttivo della BCE, del 21 marzo 2013, relativa all'erogazione di liquidità di emergenza nei confronti della Repubblica di Cipro; *b)* della decisione del Consiglio del 25 aprile 2013, contenente le misure specifiche che la Repubblica di Cipro avrebbe dovuto attuare al fine di ottenere la detta liquidità d'urgenza (Decisione del Consiglio 2013/236/UE, del 25 aprile 2013, destinata a Cipro, relativa a misure specifiche per ripristinare la stabilità finanziaria e la crescita sostenibile, in *GUUE* del 28 maggio 2013, L 141, pp. [32-36](#); della decisione di esecuzione del Consiglio 2013/463/UE del 13 settembre 2013, che approva il programma di aggiustamento macroeconomico per Cipro e abroga la decisione 2013/236/UE, in *GUUE* del 20 settembre 2013, L 141, pp. [40-44](#)); *c)* del protocollo d'intesa del 26 aprile 2013 sulle condizioni specifiche di politica economica, stipulato tra la Repubblica di Cipro e il meccanismo europeo di stabilità (MES); *d)* delle dichiarazioni dell'Eurogruppo del 25 marzo, del 12 aprile, del 13 maggio e del 13 settembre 2013 concernenti Cipro.

Come evidente, i fatti ad origine del ricorso sono sostanzialmente analoghi a quelli concernenti i casi *Ledra* (Sentenza della Corte – Grande Sezione – del 20 settembre 2016, cause riunite da [C-8/15 P a C-10/15 P](#), *Ledra Advertising Ltd e altri c. Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:C:2016:701) e *Mallis* (Sentenza della Corte – Grande Sezione – del 20 settembre 2016, cause riunite da [C-105/15 P a C-109/15 P](#), *Konstantinos Mallis e altri c. Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:C:2016:702), tanto che, il 18 aprile 2016, in applicazione dell'art. 69, lett. *d*), del regolamento di procedura del Tribunale, il presidente della Prima Sezione ha deciso di sospendere il procedimento fino all'adozione di una decisione conclusiva nei detti giudizi.

Naturalmente, in questa sede non si intendono esaminare le diverse censure proposte, ma ci si limiterà soltanto a quella relativa all'Eurogruppo. A tal riguardo, gli atti contestati all'Eurogruppo ricomprendono: *a*) una dichiarazione con cui tale organo ha affermato di essere pervenuto ad un accordo con le autorità cipriote sugli elementi essenziali di un futuro programma di aggiustamento macroeconomico avente il sostegno di tutti gli Stati dell'eurozona; *b*) una dichiarazione con cui ha accolto favorevolmente l'accordo concluso fra le autorità cipriote, da un lato, e il FMI, la Commissione e la BCE, dall'altro, indicando, altresì, che, alla luce di tale accordo, erano soddisfatti i requisiti richiesti per l'avvio dei procedimenti nazionali necessari ai fini dell'approvazione formale dell'accordo relativo all'assistenza finanziaria richiesta dalla Repubblica di Cipro al MES, rispetto alla quale l'Eurogruppo ha affermato di aspettarsi che il Consiglio dei governatori del MES fosse in grado di approvare il detto accordo entro il 24 aprile 2013, fatta salva la conclusione dei procedimenti nazionali; *c*) una dichiarazione con cui ha accolto favorevolmente la decisione del Consiglio dei governatori del MES di approvare la prima *tranche* di aiuti e ha confermato che la Repubblica di Cipro aveva attuato le misure convenute nel protocollo d'intesa del 26 aprile 2013; *d*) una dichiarazione con cui ha accolto favorevolmente la conclusione della prima missione di controllo della Commissione, della BCE e del FMI e ha espresso il proprio sostegno al versamento di una seconda *tranche* di aiuti.

In pratica, secondo i ricorrenti, la Repubblica di Cipro, al fine di rispettare gli impegni assunti con la Commissione, la BCE e l'Eurogruppo, avrebbe adottato una serie di misure lesive nei loro confronti, in quanto le stesse avrebbero comportato una riduzione sostanziale del valore dei depositi, delle azioni e dei titoli di credito in loro possesso. Segnatamente, si tratta di quattro decreti attraverso i quali il legislatore nazionale ha deciso, tra l'altro, *a*) sulla vendita delle succursali della Banca di Cipro (BoC) e della Banca popolare di Cipro (Laiki) stabilite in Grecia e *b*) sulla possibilità di ricapitalizzazione della BoC, a spese dei suoi titolari di depositi non garantiti e dei suoi azionisti.

In altre parole, quindi, il ricorso è fondato sulla convinzione che i convenuti, tra cui l'Eurogruppo, avrebbero costretto la Repubblica di Cipro ad adottare le misure lesive per beneficiare di un aiuto per essa indispensabile.

Senza entrare nel merito della controversia, l'aspetto che verrà preso in esame di seguito è quello concernente le condizioni di ammissibilità, poiché sono queste che rilevano ai fini di una riflessione sulla natura giuridica dell'Eurogruppo.

Il Consiglio e la Commissione, infatti, hanno contestato la competenza del Tribunale anche alla luce della presunta natura di riunione intergovernativa informale dell'Eurogruppo, le cui dichiarazioni, prive di effetti giuridici, sarebbero imputabili a ciascuno Stato membro rappresentato e non potrebbero, pertanto, far sorgere la responsabilità dell'Unione (Sul concetto di *informal governance*, cfr. U. PUETTER, *The*

Eurogroup. How a Secretive Circle of Finance Ministers Shape European Economic Governance, Manchester, 2006).

Diversamente, i ricorrenti hanno sostenuto che l'Eurogruppo può far sorgere la responsabilità dell'Unione, poiché è un organo previsto dal diritto primario e le cui funzioni vengono esercitate nell'ambito dell'unione monetaria, materia quest'ultima che rientra nella competenza esclusiva dell'Unione. Inoltre, gli stessi hanno messo in evidenza il legame esistente tra il Consiglio ECOFIN e l'Eurogruppo, rilevando che, poiché quest'ultimo si riunisce generalmente la sera della riunione del Consiglio ECOFIN e raggruppa un numero di Stati membri che, all'epoca dei fatti, rappresentava 215 dei 255 voti necessari a raggiungere la maggioranza qualificata, le sue decisioni sarebbero state sempre seguite dal Consiglio. Anche per questo motivo, taluni autori lo hanno definito come un *satellite intergovernmental body* del Consiglio e del Consiglio europeo (cfr. B. DE WITTE, *Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, pp. 434-457). Peraltro, vale la pena di ricordare che, nella prassi più recente, l'Eurogruppo si riunisce frequentemente nel c.d. *inclusive format*, che include anche i ministri degli Stati non appartenenti alla zona euro.

Proprio sui rapporti tra Eurogruppo e Consiglio, in dottrina ci si è da tempo interrogati su come la volontà pre-concordata in un collegio ristretto possa essere traslata e quali effetti giuridici possa, se del caso, produrre nell'istituzione allargata a tutti i ministri delle finanze (cfr. R. BARATTA, *Diritto e prassi evolutiva dell'Eurogruppo*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2015, p. 231). Al riguardo, si è sottolineato come i governi dell'eurozona hanno effettivamente la capacità di influenzare gli esiti del Consiglio ECOFIN, ma, allo stesso tempo, si è anche fatto presente che nell'Eurogruppo possa profilarsi la determinazione di una volontà autonoma da quest'ultimo (*Ibidem*).

In altri termini, se, da un lato, è vero che i governi degli Stati membri della zona euro possono raggiungere da soli la maggioranza in seno al Consiglio, ciò, dall'altro lato, non significa che a quest'ultimo possano essere imputate le decisioni dell'Eurogruppo. Pertanto, limitatamente a questo punto, le osservazioni formulate dai ricorrenti, benché condivisibili sotto un profilo teorico, sono evidentemente irrilevanti ai fini del giudizio di ammissibilità del ricorso.

Tralasciando, però, la questione relativa ai rapporti tra Consiglio ed Eurogruppo, la tesi sostenuta dai ricorrenti, poi accolta dal Tribunale, appare, in generale, ben più argomentata di quella proposta dal Consiglio, che è invece fondata sulla presunta estraneità dell'Eurogruppo dal quadro dell'Unione europea.

Giova, infatti, ricordare che, in tema di appartenenza di un ente all'apparato organizzativo europeo, già con la sentenza *SGEEM* del 1992 (Sentenza della Corte del 2 dicembre 1992, causa [C-370/89](#), *Société générale d'entreprises électro-mécaniques SA – SGEEM – e Roland Etroy c. Banca europea per gli investimenti*, ECLI:EU:C:1992:482), originata da una domanda di risarcimento del danno per un presunto comportamento illecito compiuto dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) nell'ambito di una gara d'appalto di lavori pubblici nel Mali, la Corte di giustizia, ha stabilito che la BEI dovesse essere ritenuta un organismo comunitario poiché è stata istituita dai trattati e ha il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi della Comunità. Di conseguenza, considerato che «sarebbe in contrasto con l'intenzione degli autori del Trattato il fatto che, quando la Comunità agisce attraverso un organismo comunitario istituito dal Trattato e autorizzato ad agire in nome e per conto di essa, essa possa eludere le conseguenze del combinato disposto degli artt.

178 e 215, secondo comma, del Trattato [oggi artt. 268 e 340 TFUE]», la Corte ha ritenuto che gli atti e le omissioni compiuti dalla stessa dovessero essere imputabili alla Comunità. Per questo motivo ha concluso che il termine «'istituzione' usato dall'art. 215, secondo comma, del Trattato [oggi art. 340 TFUE] non va inteso nel senso che comprende le sole istituzioni della Comunità elencate nell'art. 4, n. 1, del Trattato [oggi art. 13 TUE], ma come ricomprensivo anche, tenuto conto del sistema di responsabilità extracontrattuale sancito dal Trattato, gli organismi comunitari come la Banca».

Nella scia della pronuncia appena richiamata, il Tribunale, nel caso in esame, ha affermato che l'art. 137 TFUE e il protocollo n. 14 allegato allo stesso prevedono, segnatamente, l'esistenza, la composizione, le modalità di riunione e le funzioni dell'Eurogruppo. A quest'ultimo riguardo, l'art. 1 del detto protocollo dispone che l'Eurogruppo si riunisce per discutere questioni che, ai sensi dell'art. 119, par. 2, TFUE, rientrano nell'azione dell'Unione finalizzata al conseguimento degli obiettivi enunciati all'art. 3 TUE, fra i quali figura l'istituzione di un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro. Da ciò ne consegue che l'Eurogruppo è un ente dell'Unione, istituito formalmente dai Trattati e destinato a contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione. Pertanto, sono imputabili a quest'ultima gli atti e i comportamenti dell'Eurogruppo nell'esercizio delle competenze attribuite al medesimo dal diritto dell'Unione.

Alla luce di ciò, il Tribunale ha anche rilevato che qualsiasi soluzione di senso opposto sarebbe stata in contrasto con il principio dell'Unione di diritto, nella misura in cui avrebbe legittimato la presenza, all'interno stesso dell'ordinamento giuridico dell'Unione, di enti i cui atti e comportamenti non potrebbero far sorgere la responsabilità di quest'ultima.

A tal riguardo, vale la pena di ricordare che la Corte di giustizia è, invece, giunta a conclusioni di segno opposto nel caso di procedimenti *ex art. 263 TFUE*. Nella sentenza *Mallis*, infatti, ha escluso l'ammissibilità del ricorso di annullamento contro gli atti adottati dall'Eurogruppo, stabilendo che quest'ultimo non può né essere assimilato a una formazione del Consiglio, né essere qualificato come organo o organismo dell'Unione ai sensi dell'art. 263 TFUE (Sentenza della Corte, C-105/15 P a C-109/15 P, cit., [punto 61](#)). Condividendo le conclusioni dell'avvocato generale Wathelet (Conclusioni dell'avvocato generale Melchior Wathelet presentate il 21 aprile 2016, cause riunite da [C-105/15 P a C-109/15 P](#), *Konstantinos Mallis e altri c. Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:C:2016:294, parr. 55-65), infatti, la Corte ha stabilito che l'Eurogruppo sarebbe sprovvisto di personalità giuridica e che, in quanto tale, non può essere considerato un organo o un organismo dell'Unione ai sensi dell'art. 263, par. 1, TFUE. A suo parere, ogni volta che il TFUE ha inteso «garantire l'applicabilità dell'articolo 263 TFUE senza esigere il possesso di personalità giuridica, esso ha espressamente citato le istituzioni, gli organi e gli organismi interessati, che si tratti del Consiglio europeo (introdotto dal Trattato di Lisbona) o del Comitato delle regioni» (*Ibidem*, par. 64).

Come detto, la tesi sostenuta nel caso *Mallis* riguardava esclusivamente il ricorso di annullamento. Ora, è ben noto che la Corte, nella sua consolidata giurisprudenza, abbia sempre ribadito la differenza tra i ricorsi per annullamento e quelli per responsabilità extra-contrattuale e, alla luce di ciò, abbia applicato nell'ambito di questi ultimi un approccio interpretativo tendenzialmente più flessibile. Si prenda ad esempio il citato caso *Ledra* (Sentenza, cit. punti 52-54), che trae origine dall'impugnazione di tre ordinanze con le quali il Tribunale aveva dichiarato in parte irricevibili e in parte infondati i ricorsi volti, in primo luogo, all'annullamento di alcuni punti del protocollo d'intesa

sulle condizioni specifiche di politica economica, stipulato tra la Repubblica di Cipro e il MES il 26 aprile 2013 e, in secondo luogo, ad ottenere il risarcimento del danno lamentato dai ricorrenti e derivante dall'inclusione di detti punti nel menzionato protocollo d'intesa e da una violazione dell'obbligo di monitoraggio da parte della Commissione (Ordinanza del Tribunale – Prima Sezione – del 10 novembre 2014, causa [T-289/13](#), *Ledra Advertising Ltd c. Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:T:2014:981; Ordinanza del Tribunale – Prima Sezione – del 10 novembre 2014, causa [T-291/13](#), *Andreas Eleftheriou e a. c. Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:T:2014:978; Ordinanza del Tribunale – Prima Sezione – del 10 novembre 2014, causa [T-293/13](#), *Christos Theophilou e Eleni Theophilou c. Commissione europea e Banca centrale europea*, ECLI:EU:T:2014:979).

In quella circostanza, la Corte ha deciso che, sebbene la Commissione e la BCE, ai sensi dall'art. 13, par. 3, del Trattato MES (TMES) siano state incaricate di negoziare con le autorità cipriote un programma di riequilibrio macroeconomico, che doveva concretizzarsi in un protocollo d'intesa, quest'ultimo, ai sensi dell'art. 263 TFUE, non può essere qualificato come atto loro imputabile, poiché: *a)* le funzioni affidate alla Commissione e alla BCE nell'ambito del TMES, per quanto importanti, non implicano alcun potere decisionale proprio e *b)* il fatto che una o più istituzioni dell'Unione possano avere un determinato ruolo nel quadro del MES non modifica la natura degli atti del MES, i quali sono estranei all'ordinamento giuridico dell'Unione (*Ibidem*, punti 52-54).

Allo stesso tempo, però, la Corte ha anche rilevato che «se siffatta conclusione è atta a incidere sulle condizioni di ricevibilità di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, essa non vieta che si possano contestare alla Commissione e alla BCE comportamenti illegittimi connessi, eventualmente, all'adozione di un protocollo d'intesa in nome del MES, nel contesto di un ricorso per risarcimento danni ai sensi dell'articolo 268 e dell'articolo 340, secondo e terzo comma, TFUE» (*Ibidem*, punto 55).

In sintesi, quindi, secondo la Corte, gli atti adottati dalla Commissione e dalla BCE sono loro imputabili nell'ambito delle azioni di danni, ma non dei ricorsi di annullamento, proprio in ragione della diversità esistenti tra le due vie di sindacato giurisdizionale.

Tale distinzione, in alcuni casi, ha portato la Corte anche a ridefinire la natura di un organismo in funzione della tipologia di azione di cui si tratta. Ad esempio, i ricorsi per annullamento presentati nei confronti del mediatore europeo sono stati sempre dichiarati inammissibili, poiché quest'ultimo, ai sensi dell'art. 263 TFUE, non è stato considerato un'istituzione, organo o organismo dell'Unione (Ordinanza del Tribunale di primo grado – Prima Sezione – del 22 maggio 2000, causa [T-103/99](#), *Associazione delle cantine sociali venete c. Mediatore europeo e Parlamento europeo*, ECLI:EU:T:2000:135). Allo stesso tempo, però, nell'ambito dei ricorsi per responsabilità extracontrattuale, il mediatore è stato definito come un organo istituito dal Trattato e, pertanto, le azioni per i presunti danni cagionati da suoi comportamenti sono state di regola ritenute ricevibili (Sentenza della Corte in seduta plenaria del 23 marzo 2004, causa [C-234/02 P](#), *Mediatore europeo c. Frank Lamberts*, ECLI:EU:C:2004:174).

A tal proposito, si ribadisce che, sebbene in termini generali si comprenda l'intenzione della Corte di giustizia di salvaguardare l'autonomia dell'azione risarcitoria dagli altri mezzi di ricorso, sarebbe, tuttavia, opportuno evitare differenze così nette su un aspetto di natura sostanziale, qual è la natura di un organo (F. BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, Bari, 2020, p. 133). Naturalmente, è ragionevole che gli atti adottati da un determinato organo, alla luce degli effetti giuridici prodotti dagli stessi, possano essere insindacabili nell'ambito di alcune categorie di ricorso, come quelli per annullamento o in carenza,

mentre possano essere oggetto di giudizio in altri procedimenti, come le azioni di danni. Allo stesso tempo, però, l'esame dei motivi di ricevibilità dovrebbe muovere dal presupposto che la natura dell'organo, anche alla luce del principio di certezza del diritto, dovrebbe rimanere immutata e non cambiare, di caso in caso, a seconda del tipo di ricorso di cui si tratta.

Nel caso in esame, tuttavia, è proprio alla luce della segnalata differenza interpretativa che il Tribunale si è pronunciato a favore della ricevibilità. I giudici della quarta sezione, infatti, sulla scia di quanto stabilito dalla Corte a partire dal caso *SGEEM*, hanno affermato che l'individuazione delle entità dell'Unione che possono essere qualificate come 'istituzioni' ai sensi dell'art. 340, par. 2, TFUE, deve essere effettuata sulla scorta dei criteri propri di tale disposizione, che, all'evidenza, sono diversi da quelli che governano l'individuazione degli organi e degli organismi contemplati all'art. 263, primo comma, TFUE. Con riferimento ai ricorsi per annullamento, infatti, il criterio rilevante concerne la facoltà dell'ente convenuto di adottare atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi, mentre ai fini dell'art. 340, par. 2, TFUE, occorre determinare se l'ente dell'Unione al quale l'atto o il comportamento censurato è imputabile sia stato istituito dai Trattati e abbia il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi dell'Unione.

Per quanto riguarda, nello specifico, i fatti oggetto della causa in esame, i giudici del Tribunale, dopo aver rilevato che l'Eurogruppo, nelle sue dichiarazioni del 12 aprile e del 13 maggio 2013, si era limitato a descrivere in maniera estremamente succinta e a accogliere con favore talune misure adottate dalle autorità cipriote, nonché ad esprimere l'opinione secondo la quale tali misure erano segnatamente idonee a contribuire ad attenuare le difficoltà finanziarie che la Repubblica di Cipro si trovava ad affrontare, ha stabilito che una siffatta opinione non potesse ritenersi estranea alle competenze devolute all'Eurogruppo dal diritto dell'Unione e che, pertanto, la stessa fosse idonea a far sorgere la responsabilità dell'Unione.

Sebbene il Tribunale abbia poi respinto il ricorso nel merito, statuendo, *inter alia*, che l'Eurogruppo non aveva preteso dalla Repubblica di Cipro l'adozione delle misure lesive, il Consiglio ha comunque deciso di impugnare la sentenza, chiedendone l'annullamento relativamente alla parte in cui la stessa ha respinto l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Consiglio nei confronti dell'Eurogruppo. Il motivo di tale azione risiede nella convinzione che il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nel qualificare l'Eurogruppo come un ente dell'Unione istituito formalmente dai Trattati ([impugnazione proposta il 21 settembre 2018 dal Consiglio dell'Unione europea avverso la sentenza del Tribunale del 13 luglio 2018, causa T-680/13](#)).

Nelle sue conclusioni, presentate il 28 maggio 2020, l'avvocato generale Pitruzzella, riprendendo quanto stabilito dalla Corte nei casi *SGEEM* e *Lamberts*, è partito dal presupposto che la nozione di istituzione dell'Unione, ai sensi dell'art. 340, par. 2, TFUE, vada interpretata in maniera estensiva. Nello specifico, con riferimento all'Eurogruppo, ha affermato che deve essere compresa la natura giuridica di tale organismo e il suo posizionamento nel quadro istituzionale dell'unione economica e monetaria (UEM).

Ciò che stupisce, però, è il fatto che, pur muovendo dalla detta premessa, l'avvocato generale, nel definire la natura giuridica dell'Eurogruppo, si sia poi allineato alle argomentazioni formulate dalla Corte nel caso *Mallis*, che, come detto, riguardavano un ricorso per annullamento.

Seguendo, quindi, l'approccio adottato dai giudici dell'Unione del caso *Mallis*, l'avvocato generale, anzitutto, ha posto l'accento sulla informalità che contraddistingue le riunioni dell'Eurogruppo e ha rilevato che lo stesso discuta sia di questioni che rientrano nel quadro del diritto dell'Unione europea, sia di tematiche che si pongono al di fuori di tale quadro, giungendo alla conclusione che tale organismo, sebbene abbia dimostrato di poter esercitare un'influenza notevole in tutti i livelli della *governance* dell'UEM, svolgerebbe pur sempre un'influenza meramente politica. Infatti, in quanto organismo informale, non solo non disporrebbe di competenze proprie, ma non avrebbe neppure alcun potere di sanzionare l'inottemperanza in relazione all'attuazione degli obiettivi politici convenuti.

Oltre al carattere dell'informalità, un altro elemento che, secondo l'avvocato generale, contraddistinguerebbe l'Eurogruppo sarebbe quello della sua natura intergovernativa. Tale condizione non sarebbe mutata nemmeno con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il quale, vale la pena ricordarlo, ha stabilito, all'art. 137 TFUE, che «le modalità per le riunioni tra i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro sono stabilite dal protocollo sull'Eurogruppo», segnatamente il protocollo n. 14.

Secondo l'avvocato generale, infatti, sia l'art. 137 TFUE, sia le disposizioni del protocollo 14, riprendendo letteralmente i termini usati nella risoluzione del Consiglio europeo del 1997 (cfr. Consiglio europeo di Lussemburgo 12 e 13 dicembre 1997, Conclusioni della presidenza, [allegato 1](#)), da un lato, hanno mantenuto la denominazione dell'organismo come "gruppo" – senza quindi riqualificarlo come "Consiglio" o "Comitato" – e, dall'altro lato, si riferiscono semplicemente a riunioni "a titolo informale" "dei ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro". In particolare, il riferimento esplicito ai "ministri degli Stati membri", paleserebbe, secondo l'avvocato generale, che le responsabilità oggetto delle riunioni dell'Eurogruppo restano in capo ai singoli ministri in ragione della loro posizione istituzionale a livello nazionale e non sono trasferite al consesso in cui essi si riuniscono, anche se tali responsabilità, di cui ciascuno dei partecipanti è investito a livello nazionale, si sovrappongono tra loro in ragione dell'avvenuta creazione della moneta unica.

Seguendo tale interpretazione, quindi, l'avvocato generale è giunto alla conclusione che l'art. 137 TFUE e il protocollo n. 14 si limiterebbero a far stato dell'intenzione dei redattori del trattato di Lisbona di prendere atto dell'esistenza dell'Eurogruppo come *forum* di discussione a livello intergovernativo, più che di costituirlo come organismo dell'Unione a sé stante. Tale interpretazione, a suo parere, sarebbe confermata da un confronto tra la terminologia usata nell'art. 137 TFUE e nel protocollo n. 14 e quella utilizzata in altre disposizioni del trattato, come l'art. 16, par. 2, TUE, relativo al Consiglio. Quest'ultima norma, infatti, nella misura in cui stabilisce che il Consiglio è "composto" da un "rappresentante" di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, si riferirebbe non ai ministri agenti nella loro veste nazionale, come farebbe l'art. 137 TFUE rispetto ai membri dell'Eurogruppo, ma al Consiglio in quanto istituzione dell'Unione, composto da rappresentanti di ciascuno Stato membro all'interno di esso.

L'utilizzo di terminologie così differenti, confermerebbe che quando i redattori del trattato hanno voluto riferirsi ai rappresentanti degli Stati membri la cui moneta è l'euro agenti in seno ad un'istituzione o organo dell'Unione, hanno fatto ricorso a termini diversi da quelli impiegati riguardo all'Eurogruppo.

Prima di svolgere qualche breve osservazione sulle argomentazioni proposte dall'avvocato generale, è doveroso ricordare la rilevanza che l'Eurogruppo ha assunto,

non solo nel settore dell'UEM, ma anche a livello di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, al punto che, come in dottrina non si è mancato di rilevare «[the Eurogroup] is central to all major initiatives relating to the euro area, broadly conceived, which cover structural adjustment, macroeconomics planning, negotiation with States in receipt of aid from ESM and aspect of banking union» (P. CRAIG, *The Eurogroup, Power and Accountability*, in *European Law Journal*, 2017, p. 235). In termini simili, altri autori hanno anche sottolineato che «while it lacks any formal decision-making powers or treaty status, the Eurogroup and its informal working methods have facilitated consensus-building among eurozone states» (I. MAHER, *Narrowing the Gap? Law and new Approaches to Governance in the European Union: Economic Governance: Hybridity, Accountability and Control*, in *Columbia Journal of European Law*, 2007, p. 682) e che «[the Eurogroup] was called to play a much more active role than had been anticipated when it was first created», collocandosi così, «at the core of the daily management of the euro area» (B. DE WITTE, *Euro Crisis Responses and the EU Legal Order: Increased Institutional Variation or Constitutional Mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, pp. 434-457).

A titolo esemplificativo, basti ricordare il ruolo centrale che le riunioni dell'Eurogruppo hanno svolto nell'ambito della definizione dei programmi di aggiustamento finanziario di taluni Stati membri durante la crisi del debito sovrano o, più di recente, delle decisioni assunte, nonché di quelle programmate, in materia di assistenza finanziaria agli Stati membri nel contesto della pandemia da Covid-19.

Tra l'altro, la detta rilevanza è desumibile non solo dalla prassi degli ultimi anni, ma anche sul piano normativo, visto che sono svariate le disposizioni di diritto derivato che affidano compiti specifici all'Eurogruppo. Ad esempio, ai sensi del regolamento 473/2013, l'Eurogruppo, insieme alla Commissione, svolge importanti funzioni di monitoraggio durante la fase di definizione dei programmi di bilancio da parte Stati membri (Regolamento UE n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, in *GUUE* del 27 maggio 2013, L 140, pp. [11-23](#)). Oppure, con riferimento al Meccanismo di vigilanza unico (MVU), l'Eurogruppo può organizzare audizioni del presidente del Consiglio di vigilanza della BCE riguardo all'esecuzione dei compiti di vigilanza e può presentare interrogazioni alla BCE, alle quali quest'ultima deve rispondere (Regolamento UE n. 1024/2013 del Consiglio, del 15 ottobre 2013, che attribuisce alla Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, in *GUUE* del 29 ottobre 2013, L 287, pp. [63-89](#)).

Alla luce di quanto detto, si condivide l'idea che l'Eurogruppo abbia subito una significativa evoluzione, che lo ha portato a compiere una sorta di mutazione genetica, per cui oggi sarebbe illogico continuare a concepirlo quale semplice *forum* intergovernativo o luogo di incontro di ministri nazionali e negare quindi la sua capacità di esprimere un'autonoma volontà (in questo senso, R. BARATTA, *Diritto e prassi evolutiva dell'Eurogruppo*, cit., p. 239. Sul processo evolutivo dell'Eurogruppo, cfr. anche M. MESSINA, *L'eurogruppo: un forum di discussione informale con i "poteri" di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione europea?*, in corso di pubblicazione su *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 3-4/2019).

Qualsiasi valutazione sull'Eurogruppo, quindi, non può prescindere da una presa d'atto di tale processo evolutivo, che, come detto, lo ha portato ad assumere un ruolo sempre più rilevante nell'ambito dell'UEM e del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Ciò detto, per quanto concerne, invece, le argomentazioni più specifiche, la prima questione su cui vale la pena di soffermarsi è quella relativa al carattere intergovernativo dell'Eurogruppo, che, secondo l'avvocato generale, non sarebbe mutato nemmeno a seguito del trattato di Lisbona, dal momento che quest'ultimo si limiterebbe a riconoscerne l'esistenza, ma sempre al di fuori del quadro dell'Unione. A tal proposito, chi scrive è dell'idea che un'entità la cui composizione e il cui funzionamento sono espressamente regolati dal trattato istitutivo di un ente internazionale non possa in alcun modo rimanere estranea a quest'ultimo. Nel corso del processo di integrazione europea, ad esempio, l'inserimento di una entità all'interno dei trattati, così come è avvenuto per il Consiglio europeo, ha sempre avuto la finalità di ricondurre lo stesso all'interno del quadro giuridico dell'Unione.

La stessa evoluzione sembra essersi verificata rispetto all'Eurogruppo, come si evince da una lettura del protocollo n. 14, in particolare della sua parte preambolare, nella quale vi si sottolinea che alla base della sua istituzione risiede il desiderio «di favorire le condizioni di crescita economica dell'Unione europea e, a tale scopo, di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro». Tale formula, evidentemente, indica che l'attività dell'Eurogruppo deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione. Per tale motivo, si condivide l'idea secondo cui, a prescindere dal fatto che lo si qualifichi come organo o organismo, si tratti, senza dubbio, di un "attore" che appartiene al sistema dell'Unione europea in senso stretto (cfr. F. MUNARI, *La Corte di giustizia e i nuovi soggetti istituiti nel quadro dell'Unione economica e monetaria*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 662). Per analogia, si potrebbero richiamare anche le conclusioni dell'avvocato generale Mancini nella causa *Commissione c. Consiglio dei governatori della BEI*, del 1987, con le quali l'Avvocato generale rilevò che la BEI, sebbene non fosse né un'istituzione né un organo, non dovesse essere ritenuta come un soggetto "terzo" e parallelo rispetto alla Comunità, ma come un segmento specifico e autonomo dell'apparato organizzativo comunitario che curava interessi identificabili come interessi generali della Comunità (Conclusioni dell'avvocato generale G. Federico Mancini, presentate il 24 novembre 1987, [causa 85/86](#), *Commissione delle Comunità europee c. consiglio dei governatori della Banca europea per gli investimenti*, ECLI:EU:C:1987:504).

Ancora, è doveroso ricordare che il trattato di Lisbona non si limita a riconoscere l'esistenza dell'Eurogruppo, ma ne modifica anche la composizione, poiché: *a*) prevede che vi partecipi anche la Commissione, la quale in precedenza veniva solo invitata alle riunioni, nonché *b*) istituisce la figura del presidente, eletto per un periodo di due anni e mezzo.

Proprio per quanto concerne il ruolo del presidente, in dottrina si è rilevato che «thanks to his permanent position, the Eurogroup President received [from the European Parliament] many more questions than his ECOFIN colleague on multilateral surveillance in the Euro area», al punto da concludere che «MEPs also consider him to be a privileged interlocutor to debate macroeconomic adjustment programmes» (S. DE LA PARRA, *The Economic Dialogue: An Effective Accountability Mechanism?*, in L. DANIELE, P.

SIMONE, R. CISOTTA (eds.), *Democracy in the EMU in the Aftermath of the Crisis*, Cham, 2017, p. 115).

Con riferimento, più in generale, ai rapporti con il Parlamento europeo, invece, si è constatato che «the Eurogroup has more or less willingly agreed to play their part and have become regular interlocutors of the European Parliament» (*Ibidem*, p. 116) e che, di conseguenza, «the EP has obtained some scrutiny powers to hold Council, Eurogroup, and the other supranational institutions accountable» (M.G. SCHOELLER, *Leadership in the Eurozone*, Cham, 2019, p. 152. Sul sistema di *accountability* dell'Eurogruppo cfr. anche B. BRAUN, M. HÜBNER, *Vanishing Act: The Eurogroup's Accountability*, Brussels, 2019).

Anche alla luce di ciò, quindi, si ritiene che, attualmente, l'Eurogruppo non possa più essere considerato come un'entità posta al fuori dell'Unione, come era possibile sostenere prima del trattato di Lisbona.

A tal proposito, si deve rilevare che per determinare la natura di un ente dell'Unione non ci si può fondare sulla sua denominazione formale. Sotto un profilo giuridico, infatti, l'uso del termine "Gruppo", invece che quello di "Consiglio" o "Comitato", non dovrebbe incidere sulla natura giuridica dell'Eurogruppo, anche perché nessuna disposizione dei trattati lascia intendere che la denominazione di una entità sia determinante ai fini del suo *status*. D'altronde, se così fosse, lo stesso ragionamento potrebbe applicarsi alle agenzie europee, con la conseguenza che anche queste sarebbero escluse dal sindacato della Corte di giustizia.

Infine, vale la pena di formulare alcune osservazioni sulla partecipazione della Commissione all'Eurogruppo, che, come detto, è stata disposta dall'art. 1 del protocollo n. 14. Al riguardo, è noto che, in altri contesti, ad esempio nel MES, sia stato riconosciuto che la Commissione possa agire al di fuori del quadro giuridico dell'Unione, benché, almeno per le azioni di danni, resti sempre vincolata alle norme di diritto dell'Unione europea, come sancito dalla Corte nel caso *Ledra*. Tuttavia, senza poter approfondire in questa sede il fatto che, in realtà, alcune attività collegate al MES siano regolate anche da norme di diritto dell'Unione europea, come il regolamento 472/2013 (Regolamento UE n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, in *GUUE* del 27 maggio 2013, L 140, pp. 1-10) nel caso del MES, almeno in linea di principio, i compiti svolti dalla Commissione possono essere considerati al di fuori del quadro dell'Unione, poiché le sono assegnati da un trattato internazionale, cioè il trattato MES (TMES). Nel caso dell'Eurogruppo, invece, pur avvenendo tale attribuzione di poteri ad opera del TFUE e del protocollo ad esso allegato, quindi sicuramente all'interno del quadro giuridico dell'Unione europea, esso, nondimeno, secondo la ricostruzione dell'avvocato generale, resterebbe estraneo ad essa. Sempre con riferimento alla presenza della Commissione all'interno dell'Eurogruppo, se, da un lato, è vero, come afferma l'avvocato generale, che «la partecipazione della Commissione, la quale mantiene il suo ruolo di custode dei trattati, quale risulta dall'art. 17, paragrafo 1, TFUE, è finalizzata, *inter alia*, a garantire che le attività di questo *forum* di discussione si svolgano in modo compatibile con il diritto dell'Unione cui esse sono collegate», in particolare con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, dall'altro lato, è anche vero che ciò non potrebbe in alcun modo compensare il mancato riconoscimento di competenza giurisdizionale della Corte. Difatti, a prescindere dal ruolo di custode dei

trattati svolto dalla Commissione, è la Corte che, ai sensi dell'art. 19 TUE, deve assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

In definitiva, dall'analisi svolta è emerso nettamente come la peculiarità del ricorso per responsabilità extracontrattuale, in ragione della quale la Corte ha ritenuto ricevibili dei ricorsi che, invece, erano stati considerati inammissibili ai fini dell'azione *ex art. 263* TFUE, abbia contribuito a rafforzare il sistema di tutela giurisdizionale garantito dai giudici dell'Unione. Ciò, tuttavia, non toglie che su alcune questioni di natura sostanziale, qual è la natura e, quindi, la qualificazione di un organismo ai sensi del diritto dell'Unione, sarebbe sicuramente preferibile che la Corte ed il Tribunale si attestassero su una maggiore uniformità.

Alla luce di quanto detto, per ciò che concerne l'Eurogruppo, si auspica, che la Corte, così come fatto dal Tribunale, desuma lo *status* giuridico di tale entità nel contesto dell'azione di danni *ex art. 340* TFUE, di cui si tratta, piuttosto che allinearsi alle argomentazioni che la stessa ha formulato nella sentenza *Mallis*, che riguardava un ricorso di annullamento.

In prospettiva, invece, i giudici dell'Unione potrebbero pure riconoscere l'Eurogruppo come organo operante nel quadro dell'Unione anche nel contesto dei ricorsi per annullamento. Il che non vuol dire, necessariamente, che i suoi atti o le sue condotte debbano essere sempre ritenuti idonei a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi e, quindi, che soddisfino le condizioni di ricevibilità *ex art. 263* TFUE. In tal senso, è pienamente condivisibile l'idea espressa in dottrina, secondo cui, sulla falsariga della decisione della Corte di giustizia nel caso *Les Verts*, si potrebbe ipotizzare che anche le decisioni dell'Eurogruppo, almeno nella parte in cui producano effetti suscettibili di incidere nella sfera soggettiva degli interessati, siano passibili di impugnazione mediante ricorso per annullamento (G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino, 2019, p. 319). In un'ottica analoga andrebbe superata la ritrosia a guardare l'Eurogruppo come a un ente neppure qualificabile come organo e organismo dell'Unione, poiché, come non si è mancato di rilevare, una tale posizione non solo appare giuridicamente debole, ma anche politicamente pericolosa (Così F. MUNARI, *La Corte di giustizia e i nuovi soggetti istituiti nel quadro dell'Unione economica e monetaria*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018 p. 670). Invero, solo inserendo pienamente l'Eurogruppo nell'apparato organizzativo dell'Unione, conformemente al ruolo che gli è affidato dall'art. 137 TFUE e dal protocollo n. 14 e che, incontrovertibilmente, nella realtà esercita da tempo, verrebbe effettivamente garantito il rispetto del *rule of law*, che è connaturato ad una unione di diritto, qual è l'Unione europea.

FRANCESCO BATTAGLIA