



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
GIOVANNI PITRUZZELLA  
presentate il 28 maggio 2020<sup>1</sup>

**Cause riunite C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P**

**Consiglio dell'Unione europea**

**contro**

**Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,  
e le altre parti i cui nomi figurano nell'allegato I<sup>2</sup>**

**Commissione europea,  
Banca centrale europea (BCE),  
Eurogruppo  
Unione europea (C-597/18 P)**

**e**

**Consiglio dell'Unione europea  
contro**

**Eleni Pavlikka Bourdouvali,  
e le altre parti i cui nomi figurano nell'allegato II<sup>3</sup>**

**Commissione europea,  
Banca centrale europea (BCE),  
Eurogruppo  
Unione europea (C-598/18 P)**

**e**

**Dr. K. Chrysostomides & Co. LLC,  
e le altre parti i cui nomi figurano nell'allegato I (C-603/18 P)**

**Eleni Pavlikka Bourdouvali,  
e le altre parti i cui nomi figurano nell'allegato II,  
(C-604/18 P)**

**contro**

**Consiglio dell'Unione europea,  
Commissione europea,  
Banca centrale europea (BCE),  
Eurogruppo,**

**Unione europea (C-603/18 P e C-604/18 P)**

«Impugnazione – Responsabilità extracontrattuale – Politica economica e monetaria – Programma di sostegno alla stabilità di Cipro – Eurogruppo – Natura giuridica – Competenza giurisdizionale dei giudici dell'Unione»

<sup>1</sup> Lingua originale: l'italiano.

<sup>2</sup> L'elenco delle altre parti è allegato soltanto alla versione notificata alle parti.

<sup>3</sup> L'elenco delle altre parti è allegato soltanto alla versione notificata alle parti.

1. Qual è la natura giuridica dell'Eurogruppo? Come si posiziona tale organismo nel complesso quadro costituzionale dell'Unione economica e monetaria (in prosieguo, «l'UEM»)? Può l'Eurogruppo essere qualificato come «istituzione» ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE? Di conseguenza, dispongono i giudici dell'Unione di competenza giurisdizionale riguardo ad azioni di risarcimento del danno intentate, ai sensi di detta disposizione, nei confronti dell'Eurogruppo, per eventuali danni cagionati da atti asseritamente pregiudizievoli posti in essere da tale organismo?

2. Queste sono le questioni affrontate nelle presenti conclusioni che riguardano due impugnazioni proposte dal Consiglio dell'Unione europea<sup>4</sup>, sostenute dalla Commissione europea, contro due sentenze del Tribunale (in prosieguo, le «sentenze impugnate»)<sup>5</sup>, in cui quest'ultimo ha respinto le eccezioni di irricevibilità sollevate dal Consiglio riguardo ad azioni di risarcimento del danno intentate, inter alia, nei confronti dell'Eurogruppo.

3. Le cause relative alle due summenzionate impugnazioni del Consiglio, su cui, come richiesto dalla Corte, si focalizzano le presenti conclusioni, sono riunite a due altre cause relative ad impugnazioni<sup>6</sup> introdotte da parte di titolari di depositi o azionisti di due banche cipriote (menzionati negli allegati I e II, in prosieguo, i «ricorrenti in primo grado»), anch'esse contro le sentenze impugnate. Essi chiedono l'annullamento di dette sentenze nella misura in cui il Tribunale ha respinto le azioni di risarcimento da loro intentate nei confronti del Consiglio, della Commissione, della Banca centrale europea (BCE) e dell'Eurogruppo per i danni asseritamente provocati da una serie di atti da questi intrapresi, tra cui alcune dichiarazioni dell'Eurogruppo<sup>7</sup>.

4. Le presenti cause hanno un'indubbia rilevanza costituzionale. Esse offrono alla Corte la possibilità di chiarire la natura giuridica dell'Eurogruppo, organismo con un'influenza politica certamente rilevante, ma che costituisce, nel quadro costituzionale/istituzionale europeo, l'organismo forse più discusso e meno facile da inquadrare.

## I. Contesto normativo

5. L'articolo 137 TFUE enuncia che «[l]e modalità per le riunioni tra i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro sono stabilite dal protocollo sull'Eurogruppo».

6. Il protocollo n. 14 sull'Eurogruppo allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in prosieguo il «protocollo n. 14») enuncia, nel suo preambolo, che «[l]e Alte Parti contraenti, desiderose di favorire le condizioni di una maggiore crescita economica nell'Unione europea e, a tale scopo, di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro, consapevoli della necessità di prevedere disposizioni particolari per un dialogo rafforzato tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro, in attesa che l'euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri dell'Unione, hanno convenuto le disposizioni (...)» di cui agli articoli 1 e 2 di detto protocollo.

7. L'articolo 1 del protocollo n. 14 enuncia che «[i] ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro si riuniscono a titolo informale. Tali riunioni hanno luogo, a seconda delle necessità, per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica. La Commissione partecipa alle riunioni. La Banca centrale europea è invitata a prendere parte a tali riunioni, preparate dai rappresentanti dei ministri responsabili delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro e dai rappresentanti della Commissione».

4 Consiglio/K. Chrysostomides & Co. e a. (C-597/18 P) e Consiglio/Bourdouvali e a. (C-598/18 P).

5 Sentenze del 13 luglio 2018, K. Chrysostomides & Co. e a./Consiglio e a. (T-680/13, EU:T:2018:486) Bourdouvali e a./Consiglio e a. (T-786/14, non pubblicata, EU:T:2018:487).

6 K. Chrysostomides & Co. e a./Consiglio e a. (C-603/18 P) e Bourdouvali e a./Consiglio e a. (C-604/18 P).

7 V., nel dettaglio punti da 75 a 79 e da 71 a 75 delle sentenze impugnate, rispettivamente, nelle cause T-680/13 e T-786/14.

8. L'articolo 2 del protocollo n. 14 enuncia che «[i] ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro eleggono un presidente per un periodo di due anni e mezzo, a maggioranza di tali Stati membri».

## **II. Fatti**

9. Gli antefatti della controversia sono esposti con precisione ai punti da 10 a 46 delle sentenze impugnate a cui si rinvia per maggiori dettagli.

10. Ai fini delle presenti conclusioni è sufficiente ricordare che nel corso della crisi finanziaria iniziata nel 2011, un certo numero di banche con sede a Cipro, fra cui la Cyprus Popular Bank e la Bank of Cyprus, hanno incontrato nel 2012 serie difficoltà finanziarie.

11. Intervenuta a sostegno del proprio sistema bancario, la Repubblica di Cipro ha presentato nel giugno 2012 al presidente dell'Eurogruppo una domanda di assistenza finanziaria, la quale ha portato alla negoziazione di un protocollo di intesa, nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico, tra la Commissione, di concerto con la BCE e il Fondo Monetario Internazionale (FMI), e le autorità cipriote.

12. Tale protocollo d'intesa è stato approvato il 24 aprile 2013 dal Consiglio dei governatori del Meccanismo europeo di stabilità (MES), è stato firmato il 26 aprile 2013 ed è stato approvato il 30 aprile 2013 dal Parlamento cipriota.

13. In data 25 aprile 2013 il Consiglio, ai sensi dell'articolo 136, paragrafo 1, TFUE, ha adottato la decisione 2013/236, destinata a Cipro relativa a misure specifiche per ripristinare la stabilità finanziaria e la crescita sostenibile<sup>8</sup>.

14. Sia nel periodo anteriore all'adozione del protocollo d'intesa, sia successivamente alla sua firma e approvazione, l'Eurogruppo ha rilasciato diverse dichiarazioni pubbliche riguardo all'assistenza finanziaria per la Repubblica di Cipro.

15. Più specificamente, con dichiarazione del 25 marzo 2013 l'Eurogruppo ha, inter alia, comunicato il raggiungimento di un accordo sugli elementi essenziali di un futuro programma macroeconomico di adeguamento sostenuto da tutti gli Stati membri la cui moneta è l'euro, nonché dalla Commissione, dalla BCE e dall'FMI. Con dichiarazione del 13 maggio 2013, l'Eurogruppo ha accolto favorevolmente la decisione del Consiglio dei governatori del MES di approvare la prima parte degli aiuti e ha confermato che la Repubblica di Cipro aveva posto in essere le misure convenute nel protocollo d'intesa del 26 aprile 2013. Con dichiarazione del 13 settembre 2013 l'Eurogruppo, inter alia, si è rallegrato, da un lato, degli esiti della prima missione di monitoraggio compiuta dalla Commissione, dalla BCE e dall'FMI e, dall'altro, del fatto che la Bank of Cyprus fosse uscita dalla procedura di risoluzione.

## **III. Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

16. Con ricorsi introdotti dinanzi al Tribunale rispettivamente il 20 dicembre 2013 (causa T-680/13) e il 1° dicembre 2014 (causa T-786/14), i ricorrenti in primo grado hanno proposto le azioni di risarcimento del danno menzionate al precedente paragrafo 3 nei confronti, inter alia, dell'Eurogruppo.

<sup>8</sup> GUCE 2013, L 141, pag. 32.

17. Nel corso del procedimento dinanzi al Tribunale, il Consiglio, la Commissione e la BCE, con atti separati<sup>9</sup>, hanno sollevato eccezioni di irricevibilità ai sensi dell'articolo 114 del Regolamento di procedura del Tribunale.

18. Con le sentenze impugnate il Tribunale ha respinto i ricorsi proposti dai ricorrenti in primo grado e li ha condannati a sopportare le spese del giudizio.

#### **IV. Conclusioni delle parti**

19. Nelle cause C-597/18 P e C-598/18 P, su cui si focalizzano le presenti conclusioni, il Consiglio chiede alla Corte di annullare le parti delle sentenze impugnate in cui il Tribunale ha respinto le eccezioni di irricevibilità da esso presentate in relazione alle azioni di risarcimento intentate nei confronti dell'Eurogruppo e di condannare i ricorrenti in primo grado alle spese.

20. Nelle suddette cause, i ricorrenti in primo grado chiedono alla Corte di rigettare le impugnazioni proposte dal Consiglio e di condannarlo alle spese.

21. La Commissione chiede alla Corte di accogliere le impugnazioni proposte dal Consiglio e di condannare i ricorrenti in primo grado alle spese delle due istanze di giudizio.

22. La Repubblica di Finlandia, ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio con ordinanza del presidente della Corte del 21 febbraio 2019, chiede alla Corte di accogliere le impugnazioni del Consiglio e di annullare le sentenze impugnate nella misura in cui esse hanno dichiarato ammissibile nei confronti dell'Eurogruppo le azioni di risarcimento del danno proposte dai ricorrenti in primo grado.

#### **V. Analisi delle impugnazioni**

23. Le impugnazioni presentate dal Consiglio, su cui come detto, si focalizzano le presenti conclusioni, contestano il ragionamento effettuato dal Tribunale nelle sentenze impugnate (rispettivamente ai punti da 106 a 114 della sentenza nella causa T-680/13 e da 102 a 110 della sentenza nella causa T-786/14) e la conseguente conclusione secondo cui l'Eurogruppo deve essere qualificato come «istituzione» ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE di modo che le azioni dannose da questo compiute possano essere imputate all'Unione.

##### ***A. Il ragionamento del Tribunale nella parte pertinente delle sentenze impugnate***

24. Nelle sentenze impugnate, il Tribunale ha, anzitutto, rilevato che, secondo la giurisprudenza, il termine «istituzione» impiegato all'articolo 340, secondo comma, TFUE, include non soltanto le istituzioni dell'Unione elencate nell'articolo 13, paragrafo 1, TUE, ma anche ogni altro organo o organismo dell'Unione istituito dai trattati con il compito di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione<sup>10</sup>.

25. Il Tribunale ha poi considerato che la circostanza che la Corte nella sentenza del 20 settembre 2016, Mallis e a./Commissione e BCE (da C-105/15 P a C-109/15 P, EU:C:2016:702, in prosieguo la «sentenza Mallis»; v., specificamente, punto 61) abbia giudicato che l'Eurogruppo non può essere qualificato come «organo o organismo dell'Unione» ai sensi dell'articolo 263 TFUE, non escluda la possibilità di qualificarlo come «istituzione» ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE. Al

<sup>9</sup> V. punti da 50 a 55 delle sentenze impugnate.

<sup>10</sup> Punti 106 (causa T-680/13) e 102 (causa T-786/14) delle sentenze impugnate.

riguardo il Tribunale ha ricordato come risulti dalla giurisprudenza, da un lato, che l'azione di annullamento e l'azione di risarcimento del danno sono vie di ricorso diverse e autonome, aventi funzioni differenti e, dall'altro, che, affinché l'atto o il comportamento dannoso possa far sorgere la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, non è necessario che esso debba poter formare oggetto anche di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE<sup>11</sup>.

26. Il Tribunale ne ha dedotto che l'individuazione delle entità dell'Unione che possono essere qualificate come «istituzione» ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, debba essere effettuata sulla scorta di criteri propri di tale disposizione, diversi da quelli di cui all'articolo 263 TFUE. Conseguentemente, secondo il Tribunale, a tal fine occorre determinare se l'entità dell'Unione al quale l'atto o il comportamento censurato è imputabile sia stata istituita dai trattati e abbia il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi dell'Unione<sup>12</sup>.

27. Il Tribunale ha quindi considerato che, poiché l'articolo 137 TFUE e il protocollo n. 14 prevedono l'esistenza, la composizione, le modalità di riunione e le funzioni dell'Eurogruppo, tale organismo deve essere considerato come un organismo dell'Unione, formalmente istituito dai trattati e destinato a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di questa. Di conseguenza, il Tribunale ha concluso che gli atti e i comportamenti dell'Eurogruppo nell'esercizio delle competenze attribuitegli dal dritto dell'Unione sono imputabili all'Unione<sup>13</sup>.

28. Il Tribunale ha, infine, considerato che qualunque altra soluzione contraria andrebbe contro il principio dell'«Unione di diritto», in quanto permetterebbe la costituzione in seno all'ordinamento giuridico dell'Unione di organismi i cui atti e comportamenti non possano comportare la responsabilità di questa<sup>14</sup>.

### ***B. Breve sintesi degli argomenti delle parti***

29. Nelle sue impugnazioni, il Consiglio solleva un motivo unico di ricorso e sostiene che la conclusione del Tribunale nelle sentenze impugnate secondo cui gli atti dell'Eurogruppo possono comportare la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, si fonda su diversi errori di diritto.

30. Innanzitutto, il Tribunale avrebbe mal interpretato la citata sentenza Mallis e la giurisprudenza citata nelle sentenze impugnate. Non risulterebbe infatti da essa in alcun modo che la semplice menzione nei trattati dell'Eurogruppo permetterebbe di considerare questo come un'«istituzione» ai sensi dell'articolo 340 TFUE. L'articolo 137 TFUE e il protocollo n. 14 avrebbero una portata meramente ricognitiva e non istitutiva dell'Eurogruppo essendo stato quest'ultimo istituito nel 1997 dal Consiglio europeo.

31. Il Tribunale non avrebbe potuto constatare né che l'Eurogruppo possiede personalità giuridica, né, alternativamente, che esso dispone di competenze conferitegli dai trattati, come richiesto dalla giurisprudenza da esso citata. La semplice presenza di disposizioni riguardanti l'esistenza e le regole procedurali di una riunione informale, non permetterebbe di desumere il conferimento di competenze. Il Tribunale avrebbe pertanto anche violato il principio di attribuzione sancito all'articolo 5, paragrafo 2 TUE.

11 Punti da 107 a 110 (causa T-680/13) e 103 a 106 (causa T-786/14) delle sentenze impugnate e giurisprudenza citata.

12 Punti 111 e 112 (causa T-680/13) nonché 107 e 108 (causa T-786/14) delle sentenze impugnate. V. la giurisprudenza menzionata infra alla nota 18.

13 Punti 113 (causa T-680/13) e 109 (causa T-786/14) delle sentenze impugnate.

14 Punti 114 (causa T-680/13) e 110 (causa T-786/14) delle sentenze impugnate.



32. Infine, l'assenza di competenza giurisdizionale dei giudici dell'Unione nei confronti di azioni di risarcimento intentate contro l'Eurogruppo non porrebbe problemi dal punto di vista del principio della tutela giurisdizionale effettiva in quanto i singoli disporrebbero di altre possibilità di controllo giurisdizionale. In primo luogo, la Commissione potrebbe essere considerata responsabile dell'illegalità degli atti del MES riguardo ai quali ha esercitato poteri<sup>15</sup>. In secondo luogo, i singoli potrebbero rivolgersi a giudici nazionali per vedere tutelati i propri diritti. In terzo luogo, i giudici dell'Unione disporrebbero della possibilità di controllare gli atti del Consiglio che precedono e prefigurano la condizionalità del MES<sup>16</sup>.

33. La Commissione, intervenuta a sostegno del Consiglio, ritiene, in primo luogo, che l'Eurogruppo non rientri nella sfera di applicazione *rationae personae* dell'articolo 340 TFUE in quanto esso costituirebbe una riunione informale dei ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro e non farebbe quindi parte del quadro istituzionale dell'Unione. In secondo luogo, la Commissione sostiene che gli articoli 263 e 340 TFUE dispongono della medesima sfera di applicazione *rationae personae*. Secondo tale istituzione, il Tribunale non sarebbe stato in grado di supportare il proprio ragionamento con precedenti pronunce giurisprudenziali secondo cui un organismo i cui atti non siano impugnabili ai sensi dell'articolo 263 TFUE, possa, invece, essere citato in giudizio in un'azione di risarcimento ai sensi dell'articolo 340 TFUE.

34. Il governo finlandese, intervenuto anch'esso a sostegno del Consiglio, deduce che, benché l'esistenza dell'Eurogruppo venga riconosciuta dai trattati, la mera menzione di quest'ultimo non sarebbe sufficiente per elevare l'Eurogruppo al rango di «istituzione» dell'Unione.

35. I ricorrenti in primo grado sostengono, in primo luogo, che la citata sentenza Mallis non sarebbe pertinente nella misura in cui essa riguardava un'azione di annullamento e non un'azione per responsabilità extracontrattuale. Risulterebbe dalla giurisprudenza che la ricevibilità dell'azione per responsabilità extracontrattuale non dipenderebbe dalla condizione che l'organismo abbia il potere di adottare atti vincolanti. Negare la possibilità di un'assunzione di responsabilità da parte dell'Unione per gli atti adottati dall'Eurogruppo equivarrebbe a disattendere il diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva. In secondo luogo, essi contestano l'argomento secondo cui l'Eurogruppo non sarebbe stato istituito dai trattati. La sua esistenza sarebbe, infatti, stata formalizzata dal Trattato di Lisbona, con l'articolo 137 TFUE e il protocollo n. 14. In terzo luogo, l'Eurogruppo non si limiterebbe a costituire un forum informale di discussione, ma possiederebbe responsabilità che concernono l'elaborazione delle politiche economiche e di bilancio dell'Unione. Infine, detti ricorrenti contestano che i singoli possano avvalersi di rimedi giurisdizionali alternativi al fine di ottenere protezione giuridica principalmente per due motivi. L'assunzione di responsabilità da parte della Commissione nell'esercizio dei suoi poteri non potrebbe sostituire l'assunzione di responsabilità da parte dell'Eurogruppo. Inoltre, la possibilità di agire in giudizio dinanzi alle giurisdizioni nazionali sarebbe insoddisfacente per i singoli poiché potrebbero venire impugnati unicamente gli atti imputabili alle autorità nazionali e non anche quelli adottati dagli enti istituiti dai trattati.

<sup>15</sup> Il Consiglio si riferisce ai punti da 56 a 60 della sentenza del 20 settembre 2016, Ledra Advertising e a./Commissione e BCE, da (C-8/15 P a C-10/15 P, EU:C:2016:701, in prosieguo: la «sentenza Ledra»).

<sup>16</sup> Il Consiglio si riferisce al 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 (GU L 140, pag. 1), specificamente all'articolo 7 di questo.

## *C. Analisi giuridica*

### *1. Osservazioni preliminari*

36. Le impugnazioni proposte dal Consiglio sollevano la questione della possibilità di qualificare l'Eurogruppo come «istituzione» ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE e quindi, conseguentemente, della competenza giurisdizionale dei giudici dell'Unione riguardo ad azioni di risarcimento del danno intentate nei confronti di tale organismo, ai sensi di detta disposizione, per eventuali danni cagionati da atti asseritamente pregiudizievoli da esso posti in essere.

37. Per ciò che riguarda le azioni in materia di responsabilità extracontrattuale dell'Unione, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, l'Unione deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

38. A tale riguardo, occorre rammentare che, secondo giurisprudenza costante, la responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, presuppone che ricorrano congiuntamente varie condizioni, ossia l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione dell'Unione, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato<sup>17</sup>.

39. Risulta dalla giurisprudenza che la nozione di «istituzione» ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE è più ampia di quella di cui all'articolo 13, paragrafo 1, TUE. In effetti, il termine «istituzione» usato dall'articolo 340, secondo comma, TFUE non va inteso nel senso che esso comprende le sole istituzioni dell'Unione in senso proprio, quali elencate all'articolo 13, paragrafo 1, TUE, bensì nel senso che include altresì, tenuto conto del sistema di responsabilità extracontrattuale sancito dai trattati, ogni altro organismo dell'Unione da questi istituito con il compito di contribuire alla realizzazione degli scopi dell'Unione. Di conseguenza, le azioni poste in essere da questi organismi nell'esercizio delle competenze loro attribuite dal diritto dell'Unione sono imputabili all'Unione conformemente ai principi generali comuni agli Stati membri di cui all'articolo 340, secondo comma, TFUE<sup>18</sup>.

40. Al fine di verificare se l'Eurogruppo possa o meno essere qualificato come «istituzione dell'Unione» ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, di modo che le conseguenze dannose delle sue azioni possano essere imputate all'Unione, occorre comprendere la natura giuridica di tale organismo e il suo posizionamento nel quadro istituzionale dell'UEM. A tal fine, partirò anzitutto da un'analisi, dell'architettura costituzionale dell'UEM, alla luce della giurisprudenza della Corte (sezione 2). Analizzerò poi l'Eurogruppo in quanto tale con riferimento alla sua istituzione, alle sue funzioni e al suo funzionamento in concreto (sezione 3). Gli elementi risultanti da tale analisi permetteranno di determinare la natura giuridica dell'Eurogruppo e la sua qualificazione costituzionale (sezione 4). Infine, esporrò alcune considerazioni riguardo alle esigenze connesse al rispetto del principio della tutela giurisdizionale effettiva (sezione 5).

<sup>17</sup> Sentenza Ledra, punto 64 e giurisprudenza ivi citata.

<sup>18</sup> V., in tal senso, sentenza del 2 dicembre 1992, SGEEM e Etroy/BEI (C-370/89, EU:C:1992:482, punti da 12 a 16) e sentenza del Tribunale del 10 aprile 2002, Lamberts/Mediatore (T-209/00, EU:T:2002:94, punto 49), confermata dalla Corte nella sentenza del 23 marzo 2004, Mediatore/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174).

## 2. L'architettura costituzionale dell'UEM

41. Fin dalle sue origini l'UEM è stata caratterizzata da un'architettura costituzionale «asimmetrica», in relazione ai due elementi da cui essa è costituita, ossia la politica monetaria e la politica economica<sup>19</sup>. Tale situazione di asimmetria ha riguardato sia la ripartizione delle competenze, sia, conseguentemente, la struttura costituzionale e istituzionale vera e propria.

42. In effetti, per ciò che riguarda la ripartizione delle competenze, se, da un lato, all'Unione è stata conferita la competenza esclusiva in materia di politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro<sup>20</sup>, dall'altro, il controllo delle politiche economiche, incluse quella di bilancio e quella fiscale, è rimasto di competenza degli Stati membri.

43. In assenza di attribuzione di una competenza di carattere generale attraverso un vero e proprio trasferimento di poteri, come accaduto per la politica monetaria, in materia di politica economica l'Unione si limita ad esercitare – in applicazione delle disposizioni del Capo 1, del titolo VIII, della terza parte del TFUE –, esclusivamente poteri di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri<sup>21</sup>, nonché, ed esclusivamente per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, in virtù di disposizioni specifiche a questi applicabili, poteri di coordinamento e di sorveglianza della disciplina di bilancio e di elaborazione di orientamenti di politica economica<sup>22</sup>.

44. Tale situazione di asimmetria nella ripartizione delle competenze nell'UEM ha comportato una corrispondente asimmetria nell'organizzazione costituzionale e istituzionale dell'UEM, da cui discende che l'UEM è retta da un equilibrio istituzionale proprio.

45. Infatti, mentre per l'esercizio delle competenze esclusive dell'Unione in materia di politica monetaria, i trattati prevedono un quadro istituzionale, costituito dalla BCE e dal Sistema europeo di Banche centrali<sup>23</sup>, per ciò che riguarda la politica economica il quadro d'insieme risulta più complesso.

46. In effetti, il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri ha luogo in un ambito che coinvolge necessariamente tre livelli operativi distinti: quello nazionale, quello dell'Unione e quello intergovernativo.

47. A livello nazionale, viene esercitata la politica economica e fiscale per cui la competenza è stata mantenuta dagli Stati membri. A livello dell'Unione, ha luogo il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e, per i paesi dell'eurozona, vengono esercitati i succitati poteri di sorveglianza. Quanto al livello intergovernativo, esso ha da sempre rappresentato una delle vie preferenziali per lo sviluppo dell'integrazione economica tra Stati e ancor oggi costituisce un percorso parallelo che talvolta si sovrappone a quello dell'Unione.

48. La suddetta complessità della struttura costituzionale dell'UEM si è ulteriormente accentuata a seguito delle misure adottate in risposta alla crisi finanziaria. L'Unione e gli Stati membri sono, infatti, intervenuti mediante una serie di misure d'aggiustamento, le quali sono state adottate sia nel quadro istituzionale e giuridico dell'Unione, sia al di fuori di tale quadro.

19 La previsione di una strutturazione asimmetrica dell'UEM si ritrova già nella c.d. Relazione Delors (Relazione sull'Unione economica e monetaria nella Comunità europea), resa pubblica il 12 aprile 1989, le cui indicazioni sono sostanzialmente state recepite dal Consiglio europeo di Madrid del 26-27 giugno 1989, in cui si stabilì l'inizio dell'attuazione in tre fasi dell'UEM. (si vedano, al riguardo, inter alia, i punti 16, 17 e 19 di tale relazione).

20 V. articolo 3, paragrafo 1, lettera c), del TFUE.

21 V. articolo 5, paragrafo 1, del TFUE.

22 V. articolo 5, paragrafo 1, secondo comma e Capo 4, del titolo VIII della terza parte del TFUE.

23 V. al riguardo capo 2, del titolo VIII della terza parte del TFUE, la sezione 6, del capo 1, del titolo I della parte sesta del TFUE, nonché il Protocollo n. 4 sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea. Al riguardo si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Gauweiler e a. (C-62/14, EU:C:2015:7, paragrafi 107 e segg.).



49. Mentre nel solco del diritto dell'Unione, sono state adottate diverse misure finalizzate a prevenire una nuova crisi finanziaria<sup>24</sup>, al di fuori del quadro istituzionale e giuridico dell'Unione, gli Stati membri dell'eurozona hanno rinforzato notevolmente la cooperazione, a livello intergovernativo, più specificamente mediante la conclusione, il 2 febbraio 2012, del Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (in prosieguo il «Trattato MES») e il 2 marzo 2012, del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'Unione economica e monetaria (in prosieguo il «*Fiscal compact*»).

50. Tali misure e, conseguentemente, la loro implementazione, benché si pongano su piani giuridicamente e istituzionalmente differenti, quello dell'Unione, da un lato, e quello intergovernativo all'esterno dell'ambito giuridico dell'Unione, dall'altro, fanno parte tuttavia di un quadro d'insieme comune e sono tra loro strettamente connesse.

51. La forte interrelazione tra misure adottate a livello dell'Unione e a livello intergovernativo ha fatto emergere nel quadro dell'UEM forme di cooperazione – che peraltro si profilavano già prima della crisi – le quali, ponendosi alla frontiera tra tali due livelli, possono essere identificate con il termine di metodo «semi-intergovernativo». Si tratta, in effetti, di cooperazione di natura intergovernativa nel senso che essa ha luogo al di fuori del quadro giuridico e istituzionale dell'Unione. Tuttavia, tale cooperazione presenta forti elementi di collegamento e interdipendenza sia con il diritto, che con il quadro istituzionale dell'Unione.

52. Così, da un punto di vista giuridico, esiste una connessione sostanziale tra gli atti adottati dall'Unione e i trattati adottati dagli Stati membri a livello intergovernativo, nel senso che, da un lato, l'obbligo per uno Stato membro di partecipare a tali trattati discende direttamente dal suo status nel diritto dell'Unione<sup>25</sup> e, dall'altro, tali atti contengono riferimenti normativi incrociati<sup>26</sup>.

53. Da un punto di vista istituzionale, tali forme di cooperazione si caratterizzano per un alto livello di partecipazione delle istituzioni dell'Unione alle azioni di natura intergovernativa e viceversa. Così, ad esempio, la Commissione e la BCE esercitano importanti funzioni nel quadro del Trattato MES<sup>27</sup>, mentre la Commissione è fortemente implicata nell'implementazione delle disposizioni del Fiscal compact<sup>28</sup>.

54. In una situazione del genere, costituzionalmente e giuridicamente complessa e interconnessa, può diventare pertanto alquanto difficile tracciare una frontiera netta tra azioni intraprese a livello intergovernativo e a livello dell'Unione e, pertanto, anche tra organismi di natura intergovernativa e organi dell'Unione.

55. Negli ultimi anni, la Corte è stata chiamata a più riprese, in una serie di casi derivanti da situazioni legate alla crisi finanziaria, ad occuparsi di questioni legate all'architettura costituzionale dell'UEM. Nella sua giurisprudenza la Corte ha sempre cercato di mantenere il delicato equilibrio costituzionale ed istituzionale derivante dalle scelte operate dagli Stati membri.

24 Ci si riferisce a due serie di misure: In primo luogo, le misure adottate nel 2011 nel quadro del cosiddetto «*Six-Pack*» (per maggiori dettagli e riferimenti, v. il documento della Commissione europea Memo/11/898 del 12 dicembre 2011); in secondo luogo, la riforma, adottata nel 2013, denominata «*Two-Pack*», che ha mirato a rafforzare l'integrazione economica e la convergenza fra gli Stati membri della zona euro (regolamento n. 472/2013, citato alla nota 16 e 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 (GU 2013, L 140, pag. 11). Queste misure sono al momento oggetto di revisione e dibattito (v. comunicato stampa della Commissione del 5 febbraio 2020, IP/20/170).

25 V., ad esempio, il considerando n. 7 nel preambolo del Trattato MES.

26 Si vedano, ad esempio, l'articolo 13, paragrafo 3, del Trattato MES e l'articolo 2 del Fiscal compact i quali hanno riconosciuto la primazia del diritto UE. Nell'altro senso si veda ad esempio il regolamento n. 472/2013 che cita a diverse riprese il Trattato MES.

27 V., al riguardo, i punti 156 e 157 della sentenza del 27 novembre 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756; in prosieguo la «sentenza Pringle») in cui la Corte elenca, con i rispettivi riferimenti normativi, i compiti assegnati alla Commissione e alla BCE dal Trattato MES.

28 Si vedano gli articoli 3, paragrafo 2, 5, paragrafi 1 e 2, 6, 7, 8 e 12, paragrafi 1 e 4, del Fiscal compact.

56. Così nella sentenza Pringle<sup>29</sup> la Corte, in seduta plenaria, ha ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione il Trattato MES. In tale fondamentale caso, la Corte ha in particolare giudicato, inter alia, che il diritto dell'Unione non impedisce agli Stati membri, nei settori che non rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione, di affidare alle istituzioni di questa compiti quale il coordinamento di un'azione comune da essi intrapresa al di fuori dell'ambito dell'Unione, a condizione che tali compiti non snaturino le attribuzioni che i Trattati UE e FUE conferiscono a tali istituzioni<sup>30</sup>.

57. Fondamentali risultano poi le sentenze nelle cause Ledra<sup>31</sup> e Mallis<sup>32</sup>, in cui la Corte è stata adita nello stesso quadro fattuale relativo alla crisi finanziaria e bancaria cipriota di quello delle cause proposte dinanzi al Tribunale che hanno portato alle sentenze impugnate.

58. Più in particolare, nella sentenza Ledra la Corte ha avuto modo di chiarire come la circostanza che i compiti affidati alla Commissione e alla BCE nell'ambito del Trattato MES non implicino un potere decisionale proprio e impegnino solo il MES stesso, non esenta tali istituzioni dalla possibilità di essere convenute dinanzi ai giudici dell'Unione per ottenere il risarcimento dei danni causati da comportamenti illegittimi da esse commessi, nello svolgimento di tali compiti. In particolare, la Corte ha evidenziato che, quando agisce in ambito intergovernativo nell'ambito del Trattato MES, la Commissione conserva il suo ruolo di custode dei trattati, quale risulta dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE<sup>33</sup>.

59. Nella sentenza Mallis, invece, i ricorrenti avevano impugnato con ricorso di annullamento proprio la dichiarazione dell'Eurogruppo del 25 marzo 2013, su cui si fondano, inter alia, le azioni di risarcimento del danno dei ricorrenti nelle cause proposte dinanzi al Tribunale che hanno portato alle sentenze impugnate. Al riguardo la Corte ha statuito che tale dichiarazione non poteva essere qualificata come decisione comune della Commissione e della BCE e che la circostanza che tali due istituzioni dell'Unione partecipino alle riunioni dell'Eurogruppo non modifica la natura delle dichiarazioni di quest'ultimo e non può indurre a ritenere che queste costituiscano l'espressione di un potere decisionale di dette due istituzioni dell'Unione<sup>34</sup>.

60. Per ciò che riguarda specificamente l'Eurogruppo, nella sentenza Mallis, al punto 61, la Corte ha rilevato «non solo che il termine “informale” è impiegato nel titolo del protocollo n. 14, ma altresì che l'Eurogruppo non figura tra le diverse formazioni del Consiglio dell'Unione europea (...)»<sup>35</sup>, e che pertanto «l'Eurogruppo non può né essere assimilato a una formazione del Consiglio, né essere qualificato come organo o organismo dell'Unione ai sensi dell'articolo 263 TFUE».

61. È nella sopradescritta complessa architettura costituzionale dell'UEM, integrata dalla giurisprudenza pertinente della Corte, che deve essere inquadrato l'Eurogruppo.

29 V. nota 27 supra.

30 V., specificamente, punti da 55 a 70 e da 155 a 169.

31 V. nota 15 supra.

32 V. paragrafo 25 supra.

33 Punti da 53 a 60 e, in particolare, punto 59.

34 V. punti 57 e 60 della sentenza Mallis.

35 Quali elencate nell'allegato I del regolamento interno del medesimo, adottato con la decisione del Consiglio 2009/937/UE, del 1° dicembre 2009 (GU 2009, L 325, pag. 35) il cui elenco è contemplato dall'articolo 16, paragrafo 6, TUE.

### 3. L'Eurogruppo

#### a) L'istituzione dell'Eurogruppo e le ragioni della sua creazione

62. L'Eurogruppo è stato formalmente istituito in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo del 12 e 13 dicembre 1997<sup>36</sup>. Nella Risoluzione adottata in tale occasione, dopo aver ricordato che «il Consiglio ECOFIN costituisce il centro di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri ed è autorizzato ad agire nei pertinenti settori» e «che questo ruolo determinante del Consiglio ECOFIN al centro del processo di coordinamento e del processo decisionale in materia economica sancisce l'unità e la coesione [dell'Unione]», il Consiglio europeo ha stabilito che «[i] Ministri degli Stati aderenti all'area dell'euro possono riunirsi in modo informale per discutere questioni connesse alle responsabilità specifiche che condividono in materia di moneta unica» e che «[l]a Commissione e, se del caso, la Banca centrale europea, sono invitate a partecipare alle riunioni».

63. La ragione alla base della costituzione dell'Eurogruppo si ritrova in una duplice esigenza sorta a seguito dell'introduzione dell'euro per quegli Stati membri dell'Unione che condividono la moneta unica. Da un lato, l'esigenza di una maggiore efficacia del coordinamento delle politiche economiche di tali Stati, soprattutto, ma non solo, da un punto di vista macroeconomico; dall'altro, l'esigenza di un collegamento tra la politica monetaria e quella economica.

64. Non potendo, tuttavia, il Consiglio, in quanto istituzione dell'Unione costituita da rappresentanti di tutti gli Stati membri, rispondere in modo efficace a tali esigenze di coordinamento rafforzato e di collegamento – esigenze necessarie solo per alcuni degli Stati membri dell'Unione – e non intendendosi incidere sull'assetto istituzionale indicato dai trattati, né sminuire il ruolo del Consiglio stesso in quanto istituzione, fu scelto l'approccio di creare un forum esclusivo, di natura intergovernativa, per gli Stati membri dell'eurozona, che permettesse a questi, a livello dei loro ministri delle finanze, di scambiare opinioni su questioni relative ai loro interessi, divenuti oramai strettamente connessi in ragione dell'introduzione della moneta unica. Sin dall'inizio la costituzione dell'Eurogruppo rispecchiava pertanto la volontà degli Stati membri della zona euro, di affrontare tra loro le questioni a loro specifiche (e quindi non riguardanti gli altri Stati membri) e, a tal fine, di riunirsi, in maniera informale e al di fuori del Consiglio per coordinarsi e armonizzare le proprie posizioni, senza però minacciare né l'integrità del Consiglio in quanto fulcro del processo decisionale a livello dell'Unione in materia economica, né l'indipendenza della BCE.

65. Ideato, pertanto, come strumento intergovernativo di coordinamento tra un livello propriamente nazionale e uno comunitario, l'Eurogruppo ha, tuttavia, sin da subito acquisito un'importanza politica sostanziale diventando il referente primario del coordinamento economico dell'eurozona.

66. L'Eurogruppo si è riunito per la prima volta a Lussemburgo il 4 giugno 1998. Nei primi anni della sua esistenza esso ha agito in una sorta di zona grigia giuridica, benché i lavori svolti informalmente in seno ad esso abbiano fatto oggetto progressivamente di alcune misure di carattere organizzativo dirette a strutturarne le attività e a far assumere al consesso una connotazione più rigorosa al fine di migliorarne il funzionamento. Al riguardo, si possono citare, ad esempio, la possibilità di diffondere dichiarazioni o comunicati, ove ritenuto opportuno<sup>37</sup>, o la decisione, nel 2004, di dotarsi di un presidente permanente nominato per un periodo di due anni<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Risoluzione del Consiglio europeo del 13 dicembre 1997 sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 B del Trattato CE (GU 1998, C 35, pag. 1; in prosieguo, la «Risoluzione del Consiglio europeo del 1997», v., in particolare, punto 6).

<sup>37</sup> La prima dichiarazione dell'Eurogruppo è stata diffusa l'8 maggio 2000 (v. Agence Europe, 7712, 8/9 maggio 2000, pag. 9).

<sup>38</sup> Nei primi anni, l'Eurogruppo era presieduto dalla presidenza di turno del Consiglio tranne quando la presidenza era esercitata da un paese che non faceva parte della zona euro, nel qual caso è subentrato il primo paese della zona euro che avrebbe esercitato la presidenza del Consiglio.

*b) L'Eurogruppo a seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona: composizione e funzionamento*

67. Solamente con il Trattato di Lisbona l'Eurogruppo è stato riconosciuto a livello del diritto primario dell'Unione, più specificamente nell'articolo 137 TFUE e nel protocollo n. 14.

68. L'articolo 137 TFUE si limita a rinviare al protocollo n. 14 per quanto riguarda le modalità delle riunioni tra i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro.

69. Il protocollo n. 14, invece, ha un contenuto più sostanziale. Anzitutto, nel suo preambolo esso ricorda l'obiettivo di favorire le condizioni di una maggiore crescita economica nell'Unione e l'esigenza, connessa, di sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro e conseguentemente di prevedere disposizioni particolari per un dialogo rafforzato tra gli Stati membri dell'eurozona in attesa che l'euro diventi la moneta di tutti gli Stati membri dell'Unione. Poi, nel suo articolo 1, esso menziona la composizione dell'Eurogruppo, indicandone la natura informale, e l'obiettivo delle riunioni, nonché prevede la partecipazione della Commissione e della BCE; nel suo articolo 2, esso menziona l'elezione del presidente dell'Eurogruppo.

70. L'Eurogruppo non è, tuttavia, nominato solo a livello del diritto primario dell'Unione, bensì anche in altri atti, sia di diritto derivato dell'Unione, sia al di fuori del quadro giuridico dell'Unione.

71. Così, a livello di diritto derivato dell'Unione, l'Eurogruppo è menzionato nel regolamento n. 473/2013<sup>39</sup> e nel regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico<sup>40</sup>. A livello di atti adottati in ambito intergovernativo, l'Eurogruppo o il suo presidente sono menzionati sia nel Fiscal compact<sup>41</sup>, sia nel Trattato MES<sup>42</sup>.

72. Per ciò che riguarda la sua composizione, come indicato all'articolo 1 del protocollo n. 14, l'Eurogruppo è composto dai ministri<sup>43</sup> degli Stati membri la cui moneta è l'euro<sup>44</sup>.

73. Ai sensi della terza frase di tale disposizione, alle riunioni dell'Eurogruppo partecipa la Commissione. A seguito dell'entrata in vigore del protocollo n. 14, pertanto, la partecipazione della Commissione è diventata obbligatoria, diversamente da quanto fosse il caso precedentemente, ove la Commissione partecipava alle riunioni dell'Eurogruppo solo su invito, anche se, in pratica, la sua era una partecipazione sistematica<sup>45</sup>.

39 V. supra nota 24. V. in particolare, considerando 16, 23, 34 e articoli 6, paragrafo 1, 7, paragrafi 3 e 5, 8, paragrafo 1 e, riguardo al presidente dell'Eurogruppo, 15, paragrafo 1. Il regolamento n. 472/2013 menziona il gruppo di lavoro «Eurogruppo» e il suo presidente (v. infra, paragrafo 77).

40 V. articolo 20, paragrafi 2, 3 e 6 del 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 (GU 2013, L 287, pag. 63).

41 V., in particolare, l'articolo 12, paragrafo 4, il quale attribuisce all'Eurogruppo l'incarico di preparare e dar seguito alle riunioni del Vertice euro (*Euro summit*) e indica che il presidente dell'Eurogruppo può essere invitato a partecipare al Vertice euro per tale scopo.

42 V al riguardo il considerando 11, l'articolo 5, paragrafo 2, che prevede la possibilità che il consiglio dei governatori decida di essere presieduto dal presidente dell'Eurogruppo, e paragrafi 3 e 7, lettera b).

43 A tale riguardo, occorre rilevare che, come si vedrà meglio *infra* al paragrafo 97 il testo sia dell'articolo 137 TFUE che dell'articolo 1, prima frase, del protocollo n. 14, si differenzia da quello dell'articolo 16, paragrafo 2, TUE, riguardante la composizione del Consiglio, il quale prevede una rappresentanza di ciascuno Stato membro a «livello ministeriale». Tale differenza testuale comporta che, in ragione del «carattere esclusivo» dell'Eurogruppo, a differenza di ciò che è il caso per il Consiglio, solo i veri e propri ministri e non anche i sottosegretari possano partecipare alle riunioni del consesso. Anche se ciò non è specificato, generalmente, partecipano in ragione della competenza i ministri delle finanze degli Stati membri la cui moneta è l'euro.

44 Risulta dal sito internet dell'Eurogruppo (<https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/eurogroup>), che nella prassi, tuttavia, è possibile che esso si riunisca in quello che è chiamato «formato inclusivo», con la partecipazione alle discussioni anche dei ministri degli altri Stati membri.

45 Generalmente partecipa all'Eurogruppo il membro della Commissione competente per gli affari economici e monetari e l'euro, accompagnato dal direttore generale della Direzione generale Economia e finanze della Commissione.

74. Ai sensi della quarta frase dell'articolo 1, del protocollo n. 14, la BCE è, invece, «invitata» a prendere parte a tali riunioni. Per quanto riguarda tale istituzione, pertanto, l'adozione del Trattato di Lisbona non ha cambiato la facoltatività della partecipazione – connessa alle esigenze di indipendenza di tale istituzione<sup>46</sup> – ma ha reso soltanto obbligatorio l'invito alle riunioni<sup>47</sup>.

75. Nella prassi, ove opportuno, vengono invitati a partecipare alle riunioni anche il direttore esecutivo del MES e, per le discussioni sui programmi economici nei quali è coinvolto, l'FMI<sup>48</sup>.

76. L'articolo 2 del protocollo n. 14 indica che i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro eleggono, a maggioranza di tali Stati membri, un presidente dell'Eurogruppo, per un periodo di due anni e mezzo<sup>49</sup>, il quale costituisce, in qualche modo, il volto dell'Eurogruppo all'esterno<sup>50</sup>.

77. L'Eurogruppo si riunisce abitualmente una volta al mese alla vigilia della sessione del Consiglio-ECOFIN, ma se necessario possono tenersi riunioni ulteriori. Come chiarito nel corso dell'udienza, l'Eurogruppo non dispone di alcun segretariato proprio, ma ha un supporto organizzativo mutevole appoggiandosi, per le esigenze logistiche relative al suo funzionamento, sul segretariato del Consiglio o, eventualmente su quello della Commissione. La preparazione dei lavori dell'Eurogruppo avviene nel «gruppo di lavoro “Eurogruppo”» (*Eurogroup Working Group*), organo preparatorio composto da rappresentanti degli Stati membri della zona euro, del Comitato economico e finanziario, della Commissione e della BCE.

78. Quanto all'oggetto delle riunioni, come evidenziato nella seconda frase dell'articolo 1 del protocollo n. 14, i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro si riuniscono «per discutere questioni attinenti alle responsabilità specifiche da essi condivise in materia di moneta unica» al fine di raggiungere l'obiettivo, menzionato nel preambolo dello stesso protocollo, di «sviluppare un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro» nel quadro di «un dialogo rafforzato tra [tali] Stati membri».

79. Come rilevato dalla Commissione in udienza, l'Eurogruppo può discutere sia di questioni che rientrano nel quadro del diritto dell'Unione, sia di questioni che si pongono al di fuori di tale quadro.

80. Così, rientrano, ad esempio, manifestamente nell'ambito del diritto dell'Unione, le discussioni in seno all'Eurogruppo riguardo ai progetti di documenti programmatici di bilancio trasmessi dagli Stati membri o l'esame dei pareri della Commissione riguardanti tali progetti e l'esame della situazione e delle prospettive di bilancio per l'intera zona euro basato sulla valutazione globale effettuata dalla Commissione, in applicazione degli articoli 6, paragrafo 1 e 7, paragrafo 5, del regolamento n. 473/2013. Lo stesso vale per le discussioni relative alla relazione sull'esecuzione dei compiti attribuiti alla BCE in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, in applicazione dell'articolo 20, paragrafi 2, 3, 4 e 6 del regolamento sul Meccanismo di vigilanza unico<sup>51</sup>.

46 La facoltatività della partecipazione della BCE si spiega con l'esigenza di permettere alla BCE di valutare se un'eventuale partecipazione ad una specifica riunione possa o meno essere compatibile con la sua indipendenza. Nella pratica la BCE partecipa sempre alle riunioni dell'Eurogruppo. Normalmente alle riunioni dell'Eurogruppo partecipa il presidente della BCE, il quale può, però, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, dello Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della BCE (Protocollo n. 4 allegato ai trattati ) nominare un delegato.

47 Il protocollo n. 14, infatti, non contiene più la locuzione «ove opportuno» presente nella Risoluzione del Consiglio europeo del 1997.

48 Ciò risulta dal sito dell'Eurogruppo citato alla nota 44 supra.

49 Il presidente viene eletto a maggioranza semplice degli aventi diritto al voto (i ministri di ciascuno Stato membro la cui moneta è l'euro) e, quindi, non dei partecipanti.

50 Il protocollo n. 14, né nessun altro atto ufficiale pubblico dettaglia in modo specifico le funzioni del presidente dell'Eurogruppo. Risulta peraltro dalle pagine internet dell'Eurogruppo che il suo presidente ha i compiti seguenti: presiede le riunioni dell'Eurogruppo e ne stabilisce gli ordini del giorno; elabora il programma di lavoro a lungo termine dell'Eurogruppo; presenta i risultati delle discussioni dell'Eurogruppo al pubblico ed ai ministri dei paesi UE che non fanno parte della zona euro; rappresenta l'Eurogruppo nei consessi internazionali (quali, ad esempio, il G7); informa il Parlamento europeo delle priorità dell'Eurogruppo. (v. il sito internet dell'Eurogruppo citato alla nota 44 supra. Ai sensi del succitato articolo 5, paragrafo 2, del Trattato sul MES il presidente dell'Eurogruppo può anche essere eletto presidente del consiglio dei governatori del MES, se i membri del consiglio decidono in tal senso.

51 V. nota 40 supra.



81. Si inquadrano, invece, in un ambito giuridico intergovernativo e quindi esterno al diritto dell'Unione, ad esempio, le attività svolte dall'Eurogruppo in relazione ai Vertici euro (*Eurosummit*), quali previste dal *fiscal compact*<sup>52</sup>.

82. In ogni caso, esiste un alto livello di flessibilità riguardo all'oggetto delle riunioni, l'Eurogruppo essendo libero di discutere su qualunque tema il quale, avendo un impatto sulla situazione economica nell'Eurozona, necessita di un coordinamento tra gli Stati membri di tale area.

83. I risultati della riunione vengono presentati al pubblico dal presidente dell'Eurogruppo in conferenza stampa. L'Eurogruppo può inoltre rilasciare dichiarazioni pubbliche scritte. Le dichiarazioni, orali o scritte, esteriorizzano il risultato dell'accordo politico informale raggiunto sulle questioni dibattute in seno all'Eurogruppo.

### *c) Il carattere informale dell'Eurogruppo*

84. Attributo fondamentale dell'Eurogruppo è il suo carattere informale, requisito indicato già nella Risoluzione del Consiglio europeo del 1997 e ripreso testualmente nell'articolo 1, prima frase del protocollo n. 14.

85. La qualifica espressa delle riunioni dell'Eurogruppo come svolgentisi «a titolo informale» corrisponde alla volontà di caratterizzare il consesso come un forum di discussione politica, a partecipazione ristretta<sup>53</sup>, confidenziale e flessibile al fine di creare particolari condizioni che, facilitando le discussioni tra i ministri, contribuiscano in modo decisivo ad appianare le differenze e a risolvere potenziali conflitti e quindi favoriscano il raggiungimento di un accordo politico.

86. La ragione dell'introduzione del requisito dell'informalità si ritrova nella duplice esigenza, connessa alla ratio della creazione e dell'esistenza stessa dell'Eurogruppo, quale indicata ai precedenti paragrafi da 63 a 65. Da un lato, tale requisito risponde a esigenze legate alle relazioni tra Stati membri dell'Eurozona e altri Stati membri e alla volontà di non sminuire il potere del Consiglio ECOFIN, fulcro del potere decisionale a livello dell'Unione per ciò che riguarda il coordinamento economico. Per tale ragione l'Eurogruppo, in quanto organismo informale, è stato configurato come privo di potere decisionale proprio, come del resto confermato dalla Corte nella sentenza Mallis<sup>54</sup>. Dall'altro lato, il requisito dell'informalità risponde alla preoccupazione di garantire l'indipendenza della BCE dal potere politico, in particolare degli Stati membri. L'informalità è stata quindi resa una precondizione per il dialogo tra autorità competenti per la politica monetaria e autorità competenti per la politica economica nell'UEM.

87. D'altro canto, questioni quali le strategie fiscali o di bilancio o le prospettive di crescita economica non esigono sempre decisioni immediate, ma implicano, piuttosto, un dialogo regolare e un continuo scambio di vedute che permetta a ciascun ministro di approfondire, in piena confidenzialità, l'analisi della situazione del proprio Stato membro, particolarmente nell'ambito del contesto europeo, e, di conseguenza, le possibili scelte con cui è confrontato.

<sup>52</sup> V. nota 41 supra.

<sup>53</sup> Nella prassi alle riunioni dell'Eurogruppo prendono parte esclusivamente i ministri, il membro della Commissione e il Presidente della BCE, più un solo collaboratore, ciò che porta ad un numero totale di partecipanti molto più limitato (circa una quarantina di persone) rispetto alle riunioni del Consiglio ECOFIN in cui possono essere presenti più di 150 persone.

<sup>54</sup> V. paragrafo 60 supra.

88. L'Eurogruppo esercita comunque un'influenza notevole in tutti i livelli della *governance* dell'UEM, come del resto mostrato anche recentemente<sup>55</sup>: a livello dell'Unione, potendo determinare le deliberazioni del Consiglio ECOFIN attraverso una posizione coordinata degli Stati membri dell'eurozona all'interno del Consiglio stesso; a tale livello, l'Eurogruppo gioca anche un ruolo politico molto importante negli ambiti menzionati al precedente paragrafo 80; a livello nazionale, mediante la possibilità di coordinare misure o interventi adottati a livello nazionale dai singoli Stati membri; e a livello intergovernativo, ad esempio, nella misura in cui i ministri partecipanti all'Eurogruppo sono anche i membri del Consiglio dei governatori del MES<sup>56</sup>.

89. Quella dell'Eurogruppo rimane, tuttavia, un'influenza meramente politica. Infatti, in quanto organismo di natura informale, l'Eurogruppo non solo non dispone di competenze proprie, ma non ha alcun potere di sanzionare l'inottemperanza da parte dei suoi partecipanti in relazione all'attuazione degli obiettivi politici convenuti. I ministri partecipanti alle riunioni sono sempre giuridicamente liberi di discostarsi, negli organi decisionali dell'Unione, nazionali o intergovernativi, dagli accordi politici raggiunti in seno all'Eurogruppo. La capacità dell'Eurogruppo di influenzare la *governance* economica dipende dalla sua capacità di generare il rispetto volontario delle posizioni comuni. In altri termini, il risultato delle discussioni all'interno dell'Eurogruppo deve essere realmente consensuale<sup>57</sup>.

90. Inoltre, l'assenza di competenze proprie implica che gli accordi politici raggiunti all'interno dell'Eurogruppo saranno necessariamente attuati mediante atti adottati in altre sedi, siano essi atti dell'Unione, degli Stati membri o di istanze intergovernative esterne al quadro giuridico dell'Unione, quali il MES.

#### 4. Sulla natura giuridica dell'Eurogruppo

91. Nel complesso quadro costituzionale sopra delineato e alla luce della caratterizzazione dell'Eurogruppo effettuata nella sezione precedente, qual è la sua natura giuridica?

92. Per rispondere a questa domanda occorre operare un'analisi delle disposizioni pertinenti dei trattati lette alla luce del ruolo che l'Eurogruppo svolge nella particolare architettura costituzionale dell'UEM. A tale riguardo, essendo indubbio che l'Eurogruppo è stato costituito come organismo di natura intergovernativa esterno al quadro istituzionale e giuridico dell'Unione<sup>58</sup>, l'interpretazione delle pertinenti disposizioni di diritto primario dell'Unione avrà come finalità quella di verificare se il Trattato di Lisbona abbia operato un mero riconoscimento di tale organismo oppure se esso abbia inteso modificarne la natura giuridica, di modo che, essendo oramai inserito in detto quadro istituzionale e giuridico dell'Unione, l'Eurogruppo possa essere considerato un'istituzione ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE.

55 Recentemente proprio l'Eurogruppo è stato investito del compito di elaborare le strategie con cui fronteggiare le conseguenze economiche dell'epidemia da COVID-19. V. Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo del 26 marzo 2020, punto 14.

56 V. articolo 5, paragrafo 1, del Trattato MES.

57 Per un'interessante analisi del funzionamento in concreto dell'Eurogruppo, con particolare riferimento al carattere dell'informalità delle riunioni, si veda l'opera di Uwe Puetter, *The Eurogroup, How a secretive circle of finance ministers shape European governance*, Manchester, 2006. Al riguardo, v., specificamente, pag. 5.

58 Come visto, al paragrafo 62 supra, l'Eurogruppo è infatti originariamente stato istituito mediante un atto che si pone al di fuori del sistema delle fonti dell'Unione, da un organo, il Consiglio europeo, che, al momento della sua istituzione si trovava al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione.

93. In tale prospettiva, da un punto di vista *letterale*, occorre rilevare che sia l'articolo 137 TFUE, sia le disposizioni del protocollo n. 14, da un lato, hanno mantenuto la denominazione dell'organismo come «gruppo» – senza quindi riqualificarlo come «consiglio» o «comitato» – e, soprattutto, dall'altro, si riferiscono esplicitamente a riunioni dei «ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro» e a «titolo informale»<sup>59</sup>. Tale formulazione riprende quasi letteralmente quella usata nella Risoluzione del Consiglio europeo del 1997<sup>60</sup>.

94. A parte la qualificazione delle riunioni come «informali», la quale è connessa alla funzione specifica dell'Eurogruppo su cui tornerò fra breve<sup>61</sup>, ritengo che il riferimento esplicito ai ministri degli Stati membri indichi che, quando prendono parte alle riunioni dell'Eurogruppo, i partecipanti agiscono nella loro veste nazionale in qualità di ministri.

95. Tale lettura è, a mio avviso, rafforzata dalla frase successiva della stessa disposizione che indica che le riunioni hanno ad oggetto la discussione di «questioni attinenti alle *responsabilità specifiche da essi condivise* in materia di moneta unica». L'uso di tale terminologia palesa che le responsabilità oggetto delle riunioni restano in capo ai singoli ministri, in ragione delle loro competenze 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 della creazione della moneta unica.

96. L'interpretazione letterale, certamente non decisiva in quanto tale in un caso come questo, sembra però rilevare l'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.

97. Tale interpretazione appare confermata, da un punto di vista *sistematico*<sup>62</sup>, da un confronto tra la terminologia usata nell'articolo 137 TFUE e nel protocollo n. 14 e quella usata in altre disposizioni dei trattati. In effetti, la terminologia usata in relazione all'Eurogruppo si differenzia in modo evidente, in primo luogo, da quella usata per la composizione del Consiglio nell'articolo 16, paragrafo 2, TUE, ai sensi del quale «il Consiglio è *composto* da un *rappresentante* di ciascuno Stato membro a livello ministeriale»<sup>63</sup>. La disposizione riguardante il Consiglio si riferisce quindi, non ai ministri agenti nella loro veste nazionale, ma al Consiglio in quanto istituzione dell'Unione composto da rappresentanti di ciascuno Stato membro all'interno di esso.

59 V., specificamente, articolo 1, prima frase del protocollo n. 14.

60 La differenza linguistica più rilevante riguarda la sostituzione dei termini «i ministri (...) *possono riunirsi* in modo informale» con l'uso del presente «i ministri (...) *si riuniscono* a titolo informale». Tuttavia, da un punto di vista letterale, tale modifica tende, a mio avviso, piuttosto a confermare l'interpretazione, proposta nei paragrafi seguenti, secondo cui il protocollo n. 14 non autorizza i ministri degli Stati membri la cui moneta è l'euro a riunirsi, ma prende atto del fatto che essi si riuniscono. La versione italiana corrisponde a quella francese, tedesca, neerlandese e portoghese. La versione spagnola usa il futuro «mantendrán». La versione inglese è, invece, più ambigua perché sostituisce i termini «may meet» con i termini «shall meet». Tuttavia, il termine «shall», il quale generalmente è indicativo di un obbligo, appare riferirsi al carattere informale della riunione (shall meet *informally*), che, come visto, costituisce un attributo fondamentale dell'Eurogruppo (v. paragrafi 84 e seguenti supra).

61 V. paragrafo 102 infra.

62 Da un punto di vista sistematico, si può anche osservare, in quanto elemento in sé non decisivo, ma indicativo, che l'Eurogruppo è menzionato nei trattati non in tra le istituzioni, ma nel capo dedicato alle disposizioni specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro e in un protocollo specifico.

63 Il corsivo è mio.

98. In secondo luogo, i termini usati nell'articolo 137 TFUE e nel protocollo n. 14, si differenziano altresì, in maniera evidente, da quelli usati negli articoli 136, paragrafo 2, e 138, paragrafo 3, TFUE, i quali riguardano le deliberazioni su misure concernenti esclusivamente gli Stati membri la cui moneta è l'euro<sup>64</sup>. Tali norme dispongono, infatti, che «solo i *membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri* la cui moneta è l'euro prendono parte al voto»<sup>65</sup>. Negli stessi termini si esprime, inoltre, l'articolo 15 del regolamento n. 472/2013 e nello stesso senso l'articolo 139, paragrafo 4, TFUE letto in combinato disposto con il paragrafo 1, dello stesso articolo.

99. L'utilizzo di terminologie così differenti conferma a mio avviso, che quando i redattori del Trattato di Lisbona hanno voluto riferirsi ai rappresentanti degli Stati membri la cui moneta è l'euro agenti in seno ad un'istituzione o ad un organo dell'Unione, hanno utilizzato termini diversi da quelli impiegati con riguardo all'Eurogruppo.

100. Peraltro, da un punto di vista *storico*, dalla lettura degli atti della Convenzione sul futuro dell'Europa che è all'origine delle disposizioni in questione, non si riscontra la volontà di inserire l'Eurogruppo nel quadro istituzionale dell'Unione, ma anzi si trovano indizi in senso contrario<sup>66</sup>.

101. Da un punto di vista *teleologico*, risulta dall'analisi della genesi e della funzione dell'Eurogruppo nell'architettura costituzionale dell'UEM, effettuata in precedenza, che la menzione dell'Eurogruppo nell'articolo 137 TFUE e nel protocollo n. 14 mira ad effettuare un riconoscimento formale di un'entità preesistente ed esterna al quadro istituzionale dell'Unione. Mediante tale riconoscimento si sono altresì abilitate, formalmente con disposizioni di diritto primario, le istituzioni dell'Unione a partecipare in tale consesso, specificamente la Commissione, la cui partecipazione è divenuta obbligatoria, e la BCE, per cui l'invito è diventato obbligatorio. Tale riconoscimento, inoltre, in assenza dell'istituzione di un organo decisionale autonomo per gli Stati membri dell'eurozona, ha permesso, venendo incontro alle esigenze degli altri Stati membri, di non sminuire il ruolo fondamentale del Consiglio in materia di coordinamento economico.

102. Il carattere esterno al quadro giuridico dell'Unione consente all'Eurogruppo di mantenere l'informalità, che costituisce un requisito essenziale della sua funzione. Essa, infatti, permette all'Eurogruppo di operare come forum di discussione politica, in cui si può realizzare la composizione di interessi complessi e quindi l'emersione di compromessi tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

103. L'Eurogruppo opera, come già sottolineato, come strumento di coordinamento, come «ponte» tra i diversi livelli in cui si svolge la *governance* dell'UEM, ossia quello nazionale, quello dell'Unione, per cui il coordinamento si realizza concretamente mediante la partecipazione alle sue riunioni della Commissione e della BCE, e quello intergovernativo esterno al quadro giuridico dell'Unione.

104. In particolare, la partecipazione obbligatoria della Commissione, la quale mantiene il suo ruolo di custode dei trattati, quale risulta dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE<sup>67</sup>, 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. Inoltre, in virtù del principio di pari trattamento degli Stati membri, la Commissione ha l'obbligo di essere neutrale ed è in grado di produrre una migliore panoramica

64 L'articolo 136, paragrafo 2, TFUE riguarda le deliberazioni concernenti misure relative esclusivamente agli Stati membri la cui moneta è l'euro di cui al paragrafo 1 dello stesso articolo. L'articolo 138, paragrafo 3, TFUE, riguarda le deliberazioni concernenti misure, adottate ai sensi del paragrafo 2 dello stesso articolo, per garantire una rappresentanza unificata nell'ambito delle istituzioni e conferenze internazionali per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

65 Il corsivo è mio.

66 Si veda, ad esempio, il «Contributo franco-tedesco sulla governance economica» (CONV 470/02) in cui si propone, da un lato, di «reconnaître l'existence de l'Eurogroupe, dans un protocole annexé au Traité» (corsivo aggiunto) e, dall'altro, di creare un Consiglio Euro-ECOFIN composto esclusivamente da rappresentanti degli Stati membri dell'eurozona, come già proposto dalla Commissione (v. CONV 391/02). Tale seconda proposta, che avrebbe in sostanza creato all'interno dell'Unione, un organo deliberativo ad-hoc per gli Stati membri la cui moneta è l'euro non è stata accolta.

67 V., per analogia, il punto 59 della citata sentenza Ledra.

d'insieme delle problematiche inerenti la zona euro e un più equilibrato dialogo tra i diversi attori coinvolti<sup>68</sup>. Quanto alla partecipazione della BCE, essa risponde all'esigenza, già menzionata, di assicurare un collegamento tra politica economica e politica monetaria all'interno dell'UEM<sup>69</sup>, nel rispetto dell'indipendenza della BCE.

105. La constatazione del carattere esterno dell'Eurogruppo al quadro istituzionale dell'Unione non è, a mio avviso, rimesso in causa dalla circostanza che tale organismo venga menzionato da disposizioni di diritto derivato dell'Unione. Tali disposizioni, infatti, non definiscono un'attribuzione di specifici poteri all'Eurogruppo, ma permettono a questo di ricevere informazioni e di svolgere discussioni informate riguardo a questioni concernenti le politiche economiche nella zona euro o aventi rilevanza in relazione alla moneta unica. Tali disposizioni certamente inseriscono l'Eurogruppo in meccanismi di supervisione (*oversight*) e responsabilità (*accountability*) previsti dal diritto dell'Unione, ma, coerentemente con l'approccio semi-intergovernativo menzionato ai precedenti paragrafi da 51 a 53, esse rispondono all'esigenza di raccordare le competenze dell'Unione con le politiche economiche che rimangono di competenza degli Stati membri.

106. In conclusione, a mio avviso, risulta da tutte le considerazioni che precedono che l'Eurogruppo deve essere considerato come un organismo espressione di una forma particolare di intergovernalismo presente nell'architettura costituzionale dell'UEM<sup>70</sup>. Nato come organismo prettamente intergovernativo, nel complesso quadro del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri nell'ambito dell'UEM, tale organismo assicura una funzione di raccordo tra la sfera statale e quella dell'Unione. Il Trattato di Lisbona ha riconosciuto l'esistenza di tale organismo esterno al quadro giuridico dell'Unione e ha formalizzato la partecipazione della Commissione e della BCE ai suoi lavori, ma non ha inteso modificarne la natura giuridica, la quale è strettamente legata al suo ruolo di «ponte» tra gli Stati membri e l'Unione.

107. Conseguenza da tutto ciò che essendo l'Eurogruppo un organismo esterno al quadro istituzionale e giuridico dell'Unione, i giudici dell'Unione non dispongono di competenza giurisdizionale per conoscere riguardo ad azioni di risarcimento del danno intentate nei confronti di tale organismo, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, per eventuali danni cagionati da atti asseritamente pregiudizievoli posti in essere dall'Eurogruppo. Ne consegue che, avendo il Tribunale riconosciuto tale competenza giurisdizionale nelle sentenze impugnate, dette sentenze sono viziate da un errore di diritto e devono essere annullate nella misura in cui riconoscono la competenza giurisdizionale dei giudici dell'Unione riguardo ad azioni di risarcimento del danno intentate nei confronti dell'Eurogruppo.

108. Tale conclusione non è rimessa in dubbio da considerazioni relative al principio dello Stato di diritto (o, dell'Unione di diritto, nel linguaggio utilizzato dal Tribunale) in relazione ad esigenze connesse al rispetto del principio della tutela giurisdizionale effettiva. Discuterò questa questione nella prossima sezione.

<sup>68</sup> In quanto istanza di raccolta e di trattamento delle informazioni necessarie all'esercizio della sorveglianza la Commissione svolge altresì un ruolo di sintesi degli sviluppi economici comuni e risulta essere un soggetto particolarmente adeguato per proporre la diagnosi comune relativa alla situazione economica dell'eurozona. La Commissione consulta l'Eurogruppo su tutte le decisioni importanti che ricadono nella sua responsabilità nell'area della UEM.

<sup>69</sup> V. paragrafi da 63 a 68 supra.

<sup>70</sup> Esso non costituisce certamente espressione di una forma di cooperazione rafforzata tra Stati membri, non essendo soddisfatti i requisiti degli articoli 20 TUE e da 326 a 334 TFUE, né appare comparabile con altre forme di cooperazione esistenti nel passato quali la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni nel quadro del Trattato di Maastricht.



## 5. Sul principio della tutela giurisdizionale effettiva

109. Nelle sentenze impugnate il Tribunale ha considerato che il mancato riconoscimento dell'Eurogruppo come entità dell'Unione andrebbe contro il principio dell'«Unione di diritto», in quanto permetterebbe la costituzione in seno all'ordinamento giuridico dell'Unione di organismi i cui atti e comportamenti non possano comportare la responsabilità di questa<sup>71</sup>.

110. Il principio della tutela giurisdizionale effettiva costituisce un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali<sup>72</sup>.

111. La conclusione sulla natura giuridica dell'Eurogruppo che esclude la sua qualificazione come istituzione ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, non pregiudica la piena applicazione del principio della tutela giurisdizionale effettiva e non collide con l'idea dell'«Unione di diritto». Infatti, i privati hanno assicurata la tutela giurisdizionale potendo agire con azione di responsabilità extracontrattuale nei confronti delle istituzioni che adottano gli atti e i comportamenti che recepiscono e sviluppano le conclusioni dell'Eurogruppo.

112. Come evidenziato al precedente paragrafo 90, gli accordi politici raggiunti in seno all'Eurogruppo, in assenza di sue competenze formali, si concretizzano e sono attuati mediante atti e attività di altri organismi, siano essi dell'Unione oppure esterni al suo quadro giuridico. L'attività dell'Eurogruppo è quindi preliminare rispetto all'adozione di comportamenti riferibili a diversi organismi. L'Eurogruppo interviene in una fase, sia pure importante, di un più vasto «*decision making process*».

113. Il fatto che l'Eurogruppo non venga qualificato come «istituzione» ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE non esclude la responsabilità dell'Unione, qualora ne sussistano le condizioni richiamate al paragrafo 38, per le azioni con cui il Consiglio e la Commissione hanno dato attuazione alle decisioni dell'Eurogruppo. I singoli possono agire per ottenere il risarcimento del danno, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, nei confronti delle istanze dell'Unione, generalmente il Consiglio, che attuano gli accordi conclusi in seno all'Eurogruppo.

114. Così, per ciò che riguarda, in particolare, il caso di specie i ricorrenti in primo grado, anzitutto hanno potuto agire nei confronti del Consiglio, per chiedere il risarcimento derivante dall'adozione della decisione 2013/236 (almeno per ciò che riguarda alcune misure ivi previste), nonché nei confronti della Commissione e della BCE per l'esame dell'attuazione del programma di aggiustamento macroeconomico per Cipro ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, di tale decisione<sup>73</sup>.

115. Inoltre, in virtù dei principi esposti nella sentenza Ledra, i ricorrenti hanno potuto agire in giudizio nei confronti della Commissione e della BCE per ottenere il risarcimento del pregiudizio eventualmente subito da pretesi comportamenti illeciti di tali istituzioni in sede di negoziazione e firma del protocollo d'intesa del 26 aprile 2013<sup>74</sup>.

116. In tal modo, ai ricorrenti è stata garantita la possibilità di agire in giudizio per il risarcimento dei danni da essi asseritamente subiti in ragione dell'esecuzione di quello che essi definiscono «il piano d'azione stabilito» nella dichiarazione dell'Eurogruppo del 25 marzo 2013<sup>75</sup>.

71 Punti 114 (causa T-680/13) e 110 (causa T-786/14) delle sentenze impugnate.

72 V., inter alia, sentenza del 24 giugno 2019, Commissione/Polonia (Indipendenza della Corte suprema) (C-619/18, EU:C:2019:531, punto 49).

73 V. punti 192 e 198 (causa T-680/13) e 191 e 197 (causa T-786/14) delle sentenze impugnate.

74 V. punti 201 e 203 (causa T-680/13) e 200 e 202 (causa T-786/14) delle sentenze impugnate e i punti ivi citati della sentenza Ledra.

75 V. punto 20 dell'impugnazione presentata dai ricorrenti in primo grado nella causa C-603/18 P.

117. Rispetto a tale possibilità di tutela ben poco aggiungerebbe un'azione di risarcimento intentata contro l'Eurogruppo. Qualora fosse ammissibile ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, essa sarebbe comunque finalizzata a far imputare eventuali condotte dannose asseritamente compiute da tale organismo all'Unione. Infatti, certamente l'Eurogruppo è privo di personalità giuridica<sup>76</sup>, mentre l'Unione è l'unica entità, insieme alla BCE<sup>77</sup>, che dispone di personalità giuridica propria. Di conseguenza, gli eventuali danni causati dai comportamenti dell'Eurogruppo sarebbero imputati all'Unione. Il risultato non cambia se l'Unione può, come ho sottolineato, essere chiamata a rispondere per i comportamenti del Consiglio e della Commissione che danno attuazione alle decisioni dell'Eurogruppo.

118. Occorre ancora prendere in considerazione la partecipazione della Commissione alle riunioni dell'Eurogruppo.

119. A tale riguardo, rilevo anzitutto che, al fine di determinare se una violazione di diritti dei singoli, la quale deve risultare da una violazione sufficientemente qualificata di una norma giuridica intesa a conferire diritti ai singoli<sup>78</sup> possa o meno essere imputata a un'istituzione dell'Unione ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE è essenziale identificare precisamente la condotta imputabile a tale istituzione che abbia contribuito in modo essenziale a dar luogo alla violazione. Occorre, quindi, considerare nella catena degli eventi, se, nel caso in cui l'istituzione in questione avesse deciso di agire in modo differente, ciò avrebbe evitato che la violazione in questione si materializzasse.

120. Per ciò che riguarda specificamente le dichiarazioni dell'Eurogruppo, la Corte ha già avuto modo di chiarire che dichiarazioni di tal genere, con cui si esteriorizzano i risultati delle discussioni che hanno avuto luogo al suo interno e gli accordi politici ivi raggiunti, non costituiscono l'espressione di un potere decisionale della Commissione<sup>79</sup> e non possono quindi, in quanto tali, essere imputate a tale istituzione.

121. Tuttavia, la Corte ha altresì evidenziato come risulti dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE che la Commissione, «promuove l'interesse generale dell'Unione» e «vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione»<sup>80</sup> e come essa mantenga il ruolo di custode dei trattati, quale risulta da tale disposizione, anche quando agisce al di fuori del quadro giuridico dell'Unione<sup>81</sup>.

122. A tale riguardo, occorre rilevare che le riunioni dell'Eurogruppo sono dirette a permettere un coordinamento sempre più stretto delle politiche economiche della zona euro. Mediante la sua partecipazione a tali riunioni, la quale dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è divenuta obbligatoria, la Commissione fornisce un contributo sostanziale alle discussioni che si svolgono all'interno dell'Eurogruppo e alle attività di questo. In tali condizioni, si deve ritenere che, mediante la sua partecipazione alle riunioni in seno a tale organismo, la Commissione promuova l'interesse generale dell'Unione<sup>82</sup>.

123. In tali circostanze, quando la Commissione partecipa alle riunioni dell'Eurogruppo, essa non può contribuire, attraverso la sua condotta, ad una violazione delle norme dell'Unione<sup>83</sup>.

76 V., al riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nelle cause riunite Mallis e a./Commissione e BCE (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:294, paragrafo 63).

77 V. articolo 47 TUE e articolo 282, paragrafo 3, TFUE.

78 V. sentenza Ledra, punto 65 e la giurisprudenza costante ivi citata.

79 V. sentenza Mallis, punto 57.

80 V. sentenza Pringle, punto 163 e sentenza Ledra punto 57.

81 V., per analogia, sentenza Ledra, punto 59.

82 V., per analogia, sentenza Pringle, punto 164.

83 Al riguardo si veda il paragrafo 69 delle conclusioni dell'avvocato generale Wahl nelle cause riunite Ledra Advertising e a./Commissione e BCE (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:290).

124. Al riguardo, sottolineo che anche quando agiscono al di fuori del quadro dell'Unione, le istituzioni dell'Unione sono comunque tenute ad osservarne scrupolosamente il diritto dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali rimane ad esse applicabile<sup>84</sup>.

125. La partecipazione obbligatoria della Commissione alle riunioni dell'Eurogruppo, nel quadro del quale essa conserva il summenzionato ruolo di custode dei trattati, quale risulta dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE, e le funzioni da essa ivi svolte le consentono di controllare la compatibilità con il diritto dell'Unione ed in particolare con la Carta dello svolgimento delle attività dell'Eurogruppo<sup>85</sup>.

126. Conseguenze da quanto precede che non è escluso che, in circostanze eccezionali, possano essere considerate imputabili alla Commissione le conseguenze dannose derivanti da un'eventuale sua inerzia nel controllare la compatibilità con il diritto dell'Unione delle decisioni dell'Eurogruppo<sup>86</sup>. Ciò aggiunge un livello ulteriore di effettività alla protezione giurisdizionale garantita ai singoli.

## 6. Considerazioni conclusive

127. Risulta dall'analisi effettuata che, a mio avviso, il Tribunale ha erroneamente riconosciuto la propria competenza giurisdizionale riguardo ad azioni di risarcimento del danno intentate, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, nei confronti dell'Eurogruppo. Di conseguenza, le sentenze impugnate devono essere annullate nella parte in cui riconoscono al Tribunale una tale competenza giurisdizionale.

128. Nella presente fattispecie, ritengo che, ai sensi dell'articolo 61, primo comma dello Statuto della Corte, lo stato degli atti permetta alla Corte di statuire essa stessa definitivamente su questo aspetto della controversia. In effetti, risulta dalle conclusioni indicate ai paragrafi 106 e 107 supra che le eccezioni di irricevibilità sollevate dal Consiglio in primo grado riguardo all'Eurogruppo devono essere accolte.

129. Infine, per ciò che riguarda le spese, se la Corte condivide le mie valutazioni, allora i ricorrenti in primo grado saranno parti soccombenti nelle cause C-597/18 P e C-598/18 P e dovranno essere condannate alle spese di tali due cause, mentre la Repubblica di Finlandia supporterà le proprie spese<sup>87</sup>.

## VI. Conclusione

130. Alla luce delle considerazioni che precedono propongo alla Corte di statuire come segue:

- 1) Le sentenze del Tribunale dell'Unione europea del 13 luglio 2018, K. Chrysostomides & Co. e a./Consiglio e a. (T-680/13, EU:T:2018:486), Bourdouvali e a./Consiglio e a. (T-786/14, EU:T:2018:487) sono annullate nella parte in cui respingono le eccezioni di irricevibilità sollevate dal Consiglio dell'Unione europea riguardo all'Eurogruppo.

<sup>84</sup> V sentenza Ledra, punto 67 e paragrafi 69 e 85 delle conclusioni dell'avvocato generale Wahl nelle cause riunite Ledra Advertising e a./Commissione e BCE (C-8/15 P – C-10/15 P, EU:C:2016:290). Si veda anche il paragrafo 176 della presa di posizione dell'avvocato generale Kokott nella causa Pringle (C-370/12, EU:C:2012:675).

<sup>85</sup> Si veda, per analogia, sentenza Pringle, punto 164. A tale riguardo occorre, tuttavia, rilevare che, contrariamente, a ciò che il caso nell'ambito del Trattato MES in cui, l'articolo 13, paragrafi 3 e 4, attribuisce compiti specifici e quindi un potere (dovere) di bloccare l'intero processo di adozione della condotta eventualmente lesiva (v. punti 58 e 59 della sentenza Ledra e paragrafo 82 delle conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nelle cause riunite Mallis e a./Commissione e BCE (C-105/15 P – C-109/15 P, EU:C:2016:294), la Commissione non dispone di poteri analoghi nell'ambito dell'Eurogruppo.

<sup>86</sup> V. per analogia punto 64 della sentenza Ledra.

<sup>87</sup> Ai sensi degli articoli 184, paragrafo 2, 138, paragrafo 1, e 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte; gli ultimi due articoli sono applicabili ai procedimenti di impugnazione in forza dell'articolo 184, paragrafo 1 di detto regolamento.

- 2) I ricorsi introdotti in primo grado da K. Chrysostomides & Co. e a. e da Bourdouvali e a. sono irricevibili nella misura in cui sono diretti nei confronti dell'Eurogruppo.
- 3) K. Chrysostomides & Co. e a. e Bourdouvali e a. sono condannati alle spese dei giudizi di impugnazione nelle cause C-597/18 P e C-598/18 P.
- 4) La Repubblica di Finlandia sopporterà le proprie spese.