



Valeria Capuano*

Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La solidarietà nei Trattati dalle origini ad oggi. – 3. La solidarietà nel mercato comune: la libera circolazione dei servizi sanitari e la direttiva 2011/24/UE. – 4. Le linee guida della Commissione per la circolazione di medici e pazienti nell’emergenza sanitaria in atto. – 5. Conclusioni.

1. Mai come in questi ultimi giorni, alla luce del dilagare della pandemia causata dal Covid-19, le parole “solidarietà” ed “Unione europea” echeggiano in modo assordante nei dibattiti che imperversano nei diversi mezzi di comunicazione. E come il virus ha messo a nudo la fragilità dell’uomo¹, esso pare abbia palesato altresì la fragilità dell’Unione che, lontana dallo spirito solidale che animava i Padri Fondatori, sembra sgretolarsi al cospetto degli interessi economici dei singoli Stati membri. In tale contesto di eccezionale complessità sociale, economica e, di conseguenza, giuridica può essere utile

*Ricercatore in Diritto dell’Unione europea - Università di Napoli “Parthenope”.

¹V. Papa Bergoglio «La tempesta smaschera la nostra vulnerabilità e lascia scoperte quelle false e superflue sicurezze con cui abbiamo costruito le nostre agende, i nostri progetti, le nostre abitudini e priorità», omelia pronunciata durante il momento di preghiera straordinario per la pandemia di coronavirus il 27 marzo 2020, in *corriere.it*.

riflettere a caldo (in attesa dei necessari sviluppi) sugli strumenti che almeno in teoria i Trattati e gli atti di diritto derivato predispongono per l'implementazione di tale principio. Partendo dal presupposto che il principio di solidarietà, pure di recente confinato in alcuni contesti come quello migratorio², resta almeno formalmente un principio fondamentale dell'Unione europea, compete all'interprete il compito di indagare sull'utilizzo che le istituzioni europee stanno facendo degli strumenti solidaristici a loro disposizione. In altri termini, per pesare al giusto ciò che l'Unione sta (o meno) facendo è necessario capire ciò che effettivamente è in suo potere fare. A tale fine è opportuno rimarcare che benché, come vedremo appresso, la solidarietà sia un concetto richiamato in abbondanza nei Trattati, di diverso spessore ed intensità sono gli strumenti predisposti dagli stessi Trattati per realizzare tale principio. In particolare, nelle materie in cui ancora, di fatto, vige il cd. metodo intergovernativo e, dunque, gli interventi legislativi sono rimessi essenzialmente alla volontà dei singoli Stati membri, gli egoismi nazionali costituiscono un evidente ostacolo per la emanazione di normative secondarie in linea con l'approccio solidaristico. *A contrario*, nei settori in cui il Parlamento europeo e la Commissione hanno maggior peso è più facile rinvenire provvedimenti conformi al principio in parola³.

Sulla base di questa premessa, partendo da una fugace disamina del concetto di solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione, intendiamo soffermarci sulla solidarietà nello specifico contesto del mercato comune che, anche nell'attuale emergenza, pare l'unico settore in cui l'Unione riesce a far sentire la propria voce, mettendo a tacere le recriminazioni dei singoli Stati membri in nome della solidarietà.

2. Se pensiamo alla solidarietà nell'ordinamento giuridico comunitario in chiave storica imprescindibile è il riferimento alla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, con la quale l'allora Ministro degli esteri francese poneva le fondamenta dell'edificio europeo attraverso la progettazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Nella solennità e lungimiranza di quelle parole si afferma che "L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino

² Sul punto si ci permettiamo di rinviare alle nostre osservazioni in V. CAPUANO, *Flussi migratori e politiche dell'UE: verso la riforma del Sistema Europeo Comune di Asilo*, in V. GRASSI – M. PASCALI (a cura di) *Napoli e le migrazioni nel Mediterraneo - Contributo multidisciplinare alla comprensione del modello mediterraneo di integrazione*, Franco Angeli, 2019, p. 15. *Amplius* si veda G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione Europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018.

³ B. BEUTLER, *Solidarity in the EU: A Critique of Solidarity and of the EU*, in A. GRIMMEL – S. M. GIANG (eds.), *Solidarity in the European Union*, Zurich, 2017, p. 21 ss.

anzitutto una *solidarietà di fatto*». Da qui il primo seme della solidarietà europea, richiamata non come aulico principio ispiratore ma come strumento concreto per la realizzazione di un nuovo sistema economico, politico e sociale. Da questo assunto prende, dunque, il via il processo di integrazione europea che nella realizzazione della solidarietà individua una prima manifestazione da parte degli Stati membri della loro volontà di trasferire parte della loro sovranità a favore di un progetto comune, che si imponeva allora come soluzione necessaria alla definitiva cessazione dei conflitti bellici. Trasfuso, poi, nel Preambolo del Trattato istitutivo della Comunità del Carbone e Acciaio (1951)⁴ il riferimento alla solidarietà torna ad occupare i trattati solo qualche anno più tardi⁵ e, in particolare, nel 1986 con l'Atto Unico Europeo⁶ e nel 1992 con il Trattato di Maastricht⁷. Ma la grande spinta in avanti verso il riconoscimento "costituzionale" della solidarietà si registra solo nel 2009 con il Trattato di Lisbona che - promulgato all'esito del fallimento del Progetto di Costituzione europea - propone un avanzamento storico del grado di integrazione europea, mettendo la solidarietà al centro del processo di revisione: non solo collante dell'attività degli Stati, ma impegno dell'Unione a favore dei cittadini. È chiaro che, come accade sovente nei processi di revisione dei Trattati, le modifiche apportate a Lisbona non costituiscono una novità inattesa, ma rispondono alla precisa necessità da parte degli Stati membri di codificare traguardi e istanze già in altre sedi rilevati. In particolare, il riferimento è alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, nonché allo sviluppo delle politiche sociali europee, che già prima del 2009 si erano orientate verso la promozione del principio di solidarietà⁸.

Non a caso la parola "solidarietà" compare, dopo il Trattato di Lisbona, in diverse norme dei nuovi Trattati attribuendone, di volta in volta, diverso peso giuridico. Partendo dall'art. 2 TUE in cui la "solidarietà" (insieme al

⁴ «COSCIENTI che l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico».

⁵ Nel Trattato CEE originario, invero, nel preambolo si invoca «L'INTENTO di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite».

⁶ «CONSAPEVOLI della responsabilità che incombe all' Europa di adoperarsi per parlare sempre più ad una sola voce per agire con coesione solidarietà al fine di difendere più efficacemente suoi interessi comuni la sua indipendenza non ché di far valere in particolare principi della democrazia il rispetto del diritto e dei diritti dell'uomo ai quali esse si sentono legate onde fornire congiuntamente il loro contributo specifico al mantenimento della pace della sicurezza internazionali conformemente all'impegno che hanno assunto nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite».

⁷ «DESIDERANDO intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni».

⁸ Cfr. E. A. MARIAS, *Solidarity as an Objective of the European Union and the European Community*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 1994, p. 85 ss.

pluralismo, alla non discriminazione, alla tolleranza, alla giustizia e alla parità tra uomini e donne) figura come *valore* comune agli Stati membri si passa, al successivo art. 3 TUE, a parlare di “solidarietà” tra gli *obiettivi* da raggiungere sia “tra generazioni”, sia tra Stati membri nella promozione della “coesione economica, sociale e territoriale”, per poi menzionarla al comma 5 del medesimo articolo tra “i *valori e interessi*” che l’Unione promuove “nelle relazioni con il resto del mondo”. Sempre in tema di relazioni esterne, l’art.21 TUE rammenta come “l’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui *principi* che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l’allargamento” tra cui la solidarietà che, per la prima volta, viene descritto come “principio” e non più semplice valore od obiettivo.

Passando al TFUE, ritroviamo la solidarietà citata a più riprese nel titolo V intitolato allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Ma se l’art. 67 TFUE afferma che l’UE sviluppa una «politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri», l’art. 80 TFUE giunge finanche ad affermare che tutte le politiche dell’Unione in materia “sono governate dal *principio* di solidarietà”, sancendone - almeno formalmente - preciso valore normativo.

In materia di politica economica la solidarietà, invece, ritorna in forma di metodo laddove l’art. 122 TFUE prevede che “il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell’approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell’energia”. Ancora, sempre lo “spirito di solidarietà” è invocato all’art. 194 TFUE in materia di energia per indicare il *modus* in cui la politica dell’Unione intende operare⁹; analogamente l’art. 222 stabilisce che «l’Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno *spirito di solidarietà* qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall’uomo». In questo caso però la norma è rubricata quale “clausola di solidarietà” fornendo, pertanto, un diverso ed ulteriore significato giuridico al sostantivo in parola¹⁰.

Per chiudere, infine, tale breve rassegna si rammenta come alla solidarietà sia dedicato un intero Titolo della Carta dei diritti fondamentali dell’UE a riprova della rilevanza che gli Stati membri, almeno formalmente, hanno inteso attribuire alla stessa.

⁹ Si veda T. M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell’Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in AA. VV., *Annali AISDUE*, vol. I, Bari, 2020, p. 425 ss.

¹⁰ P. MENGOZZI, *Commento all’art.222 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 1834 ss.

In definitiva, è possibile rilevare come negli ultimi anni, soprattutto dopo l'ultima revisione dei Trattati, gli Stati membri hanno fatto della solidarietà un elemento qualificante dell'agenda politica dell'Unione, declinandola ora come principio, ora come metodo o semplice clausola, a seconda del settore di riferimento. In tal senso, come sopra precisato, pare che la forza del concetto di solidarietà sia in larga parte affidata agli interventi normativi europei da attuare nei singoli campi. Da qui la possibilità di verificare – attraverso l'analisi della disciplina di dettaglio - quando la solidarietà europea sia un principio fondamentale da rispettare e quando, invece, un mero slogan che, di fatto, non incontra la volontà politica degli Stati membri¹¹.

3. Accogliendo una definizione ampia e multidirezionale di solidarietà, è possibile rinvenire nelle norme relative al mercato interno e, in particolare, nelle disposizioni in materia di libera circolazione delle persone una manifestazione della solidarietà europea¹². La c.d. *market solidarity* è un elemento intrinseco al mercato comune, sostanziandosi in quell'insieme di “interazioni economiche transnazionali” che inevitabilmente derivano dalla libera circolazione dei fattori di produzione e, soprattutto, dei lavoratori¹³. L'abbattimento delle frontiere tra gli Stati membri e la conseguente creazione di uno spazio interno in cui beni, servizi, persone e capitali potessero circolare liberamente ha presupposto e, al medesimo tempo, implicato la creazione di un mercato solidale. L'affermazione del principio di uguaglianza, la libertà di circolazione, il miglioramento del tenore e delle condizioni di vita non sembrano, infatti, realizzabili in contesti di disaggregazione. In altre parole, il mercato comune ha condotto necessariamente all'accettazione del principio di solidarietà sebbene questo, almeno in origine, fosse stato inteso, in modo riduttivo, come “mutuo riconoscimento” delle singole legislazioni statali in attesa e/o in assenza di normative di armonizzazione. In questo senso un passo decisivo è stato compiuto con il regolamento n. 883/2004 (che sostituisce il regolamento (CEE) n.1408/71 del 14 giugno 1971) che semplifica un contesto normativo stratificato attraverso una disciplina onnicomprensiva sia *ratione*

¹¹ Sul punto A. GRIMMEL, *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or “Empty Signifier”*, in A. GRIMMEL – S. M. GIANG (eds.), *op. cit.*, p. 161. In tal senso si veda il fallimento che sta incontrando il principio di solidarietà rispetto alle politiche economiche di intervento relativamente all'emergenza Covid-19, da ultimo il Consiglio europeo dell'8 aprile, *Report on the comprehensive economic policy response at the COVID-19 pandemic*.

¹² S. GIUBBONI, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in *European Law Journal*, n. 3, 2007, p. 360 ss.; S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict*, Cambridge, 2018.

¹³ Così F. DE WITTE, *Justice in the EU, The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015, in part. p. 79 ss.

materiae che *ratione personae*¹⁴. Il regolamento, infatti, prevede un coordinamento a livello europeo di tutti i settori della sicurezza sociale (previdenziale, assistenziale, sicurezza sul lavoro), inclusa la tutela della salute. Inoltre, esso ha come destinatari non solo tutte le categorie di lavoratori subordinati, ma altresì i soggetti cd. inattivi (familiari, superstiti, invalidi, ecc.). Pertanto, in condizioni per così dire “fisiologiche” si potrebbe affermare che per quel che concerne le politiche relative al mercato comune sia gli Stati membri che le istituzioni europee si siano adoperate per dare pratica implementazione al principio di solidarietà, inteso come capacità di accogliere ed aiutare –al di fuori di stretti meccanismi di reciprocità – i cittadini UE che intendono circolare all’interno del mercato comune, seppure con non pochi profili problematici¹⁵.

Per quel che qui rileva, pare interessante ricordare l’approccio senz’altro solidaristico in materia di servizi sanitari transfrontalieri che, grazie alla spinta della giurisprudenza della Corte di giustizia¹⁶ e in virtù del sopra citato regolamento 883/2004, ha condotto all’emanazione della direttiva 2011/24 concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera¹⁷. Tale disciplina di armonizzazione ha essenzialmente realizzato un sistema centralizzato ed aperto che consente, alle dovute condizioni, ai cittadini europei di curarsi in paesi diversi da quello di appartenenza. Non possiamo in questa sede dilungarci sul contenuto e sui numerosi spunti di riflessione che tale disciplina ha sollevato¹⁸, nondimeno è qui importante notare come questa direttiva sia un buon esempio di come, in virtù del principio di solidarietà, sia possibile un allargamento delle competenze dell’UE che - in nome della libera circolazione dei servizi – riesce

¹⁴ Tale regolamento è al momento sottoposto a revisione: v. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 883/2004 on the coordination of social security systems and regulation (EC) No 987/2009 laying down the procedure for implementing Regulation (EC) No 883/2004 (Text with relevance for the EEA and Switzerland), 26 giugno 2018.

¹⁵ D. THYM, *The elusive limits of solidarity: residence rights of and social benefits for economically inactive union citizens*, in *Common Market Law Review*, vol. 52, n. 1, 2015, p. 17.

¹⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 28 aprile 1988, causa C-158/96, *Kohll* e, in stessa data, causa C-120/95, *Decker*.

¹⁷ Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2011 concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera.

¹⁸ S. DE LA ROSA, *The directive on cross- border healthcare or the art of codifying complex case law*, in *Common Market Law Review*, vol. 49, n. 1, 2012, p. 15 ss.; G. DI FEDERICO, *Protezione della salute e cittadinanza europea nella direttiva 2011/24/UE sulla mobilità transfrontaliera di pazienti*, in L. S. ROSSI, C. BOTTARI (a cura di), *Sanità e diritti fondamentali in ambito europeo e italiano*, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 45; L. UCCELLO BARRETTA, *Il diritto alla salute nello spazio europeo: la mobilità sanitaria alla luce della direttiva 2011/24/UE*, in *federalismi.it*, n. 19, 2014.

legittimamente ad intervenire in settori tradizionalmente di competenza statale come la salute¹⁹. In particolare, il considerando 21 della direttiva recita che “il Consiglio ha riconosciuto che esiste un insieme di valori e principi comuni che sono condivisi in tutta l’Unione sul modo in cui i sistemi sanitari rispondono alle esigenze della popolazione e dei pazienti che tali sistemi servono. *I superiori valori di universalità, di accesso a un’assistenza di elevata qualità, di equità e di solidarietà sono stati ampiamente riconosciuti nell’azione di diverse istituzioni dell’Unione.* Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero altresì garantire il rispetto di tali valori nei confronti dei pazienti e dei cittadini di altri Stati membri ed assicurare un trattamento equo di tutti i pazienti in base ai loro bisogni di assistenza sanitaria e non in base allo Stato membro di affiliazione. Nel far questo gli Stati membri dovrebbero rispettare i principi della libera circolazione delle persone nel mercato interno”²⁰.

Ne consegue che la prevalenza del principio solidarietà ha consentito all’UE di disegnare un vero e proprio “diritto del paziente”, fondato beninteso sul rispetto dei diversi sistemi sanitari nazionali²¹. In altre parole, la direttiva 2011/24 spiega come l’esistenza di un mercato comune deve necessariamente implicare e favorire la circolazione anche delle persone e dei servizi nello specifico contesto sanitario che, proprio perché rientra tra le competenze di “sostegno”, deve essere oggetto di una apposita disciplina di dettaglio e non può essere rimessa alle norme generali sulla libertà di circolazione.

4. Tuttavia è evidente che dinnanzi ad una crisi sanitaria quale quella in atto l’assistenza sanitaria transnazionale assume tutt’altri connotati, perdendo il suo valore di “servizio occasionale” per trasformarsi in uno strumento di tutela effettiva a vantaggio dei cittadini di quegli Stati membri che stanno fronteggiando con maggiori difficoltà la gestione ospedaliera del virus. In tal senso appare apprezzabile lo sforzo dell’Unione e, in particolare, della Commissione, che in virtù dei poteri di azione concessi ai sensi dell’art. 168, comma 2, TFUE, è intervenuta mettendo in campo tutti gli strumenti possibili per facilitare il diritto dei pazienti a ricevere cure in Stati membri diversi dal proprio e il diritto dei medici di fornire le loro prestazioni a vantaggio degli

¹⁹ Cfr. M. MARLETTA, *Commento all’art. 168 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 1517.

²⁰ Corsivo nostro.

²¹ Ai sensi del considerando 7, “La presente direttiva rispetta e non pregiudica la facoltà di ciascuno Stato membro di decidere il tipo di assistenza sanitaria ritenuta opportuna. Nessuna disposizione della presente direttiva dovrebbe essere interpretata in modo tale da compromettere le scelte etiche fondamentali degli Stati membri”.

Stati maggiormente colpiti dalla pandemia²². A tal fine la Commissione ha ripreso ed utilizzato i risultati di coordinamento già in atto grazie alla citata direttiva 2011/24. In un'ottica solidaristica, completamente estranea a qualsiasi logica di reciprocità, la Commissione il 3 aprile ha pubblicato la comunicazione *Guidelines on EU Emergency Assistance in Cross-Border Cooperation in Healthcare related to the COVID-19*²³. Scopo di queste linee guida è principalmente aiutare quei sistemi sanitari nazionali che a causa del virus si sono trovati sotto pressione (per carenze di posti di terapia intensiva), coordinando le richieste di aiuto pervenute da autorità sanitarie nazionali, regionali e locali. In particolare, in tale comunicazione si illustrano le misure poste in atto dalla Commissione per assistere le autorità sanitarie nell'emergenza Covid-19: coordinare le richieste e offrire posti di terapia intensiva attraverso il Comitato per la Sicurezza Sanitaria e l'*Early Warning and Response System* (EWRS); coordinare e cofinanziare il trasporto dei pazienti e del personale sanitario qualificato attraverso il Meccanismo Europeo di Protezione Civile; chiarire le regole sui sistemi di rimborsi dei costi sanitari per il trattamento in Stati membri diverso da quello di appartenenza, conformemente al regolamento (UE) n. 883/2004 sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale; chiarire le condizioni necessarie al trasferimento transfrontaliero di pazienti, in linea con quanto prescritto dalla direttiva 2011/24/UE; incoraggiare le autorità – ad ogni livello – all'utilizzo di accordi bilaterali o punti di contatto per comunicare i numeri relativi alle terapie intensive nel trattamento dei malati Covid-19 tra regioni confinanti; infine, incoraggiare gli Stati membri e le ONG ad inviare personale specializzato in attività transfrontaliere.

Le spese necessarie all'attuazione di tali interventi sono state fatte gravare sul Fondo di Solidarietà che, sulla base del regolamento (UE) n. 461/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, ha modificato il regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri (e ai Paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione) colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica. Più precisamente, il nuovo regolamento ha chiarito che il Fondo di Solidarietà dell'Unione europea è stato istituito “per fornire assistenza finanziaria agli Stati membri a seguito di gravi catastrofi, come segno concreto di solidarietà europea in situazioni di difficoltà. In caso di gravi emergenze di sanità

²² Più in generale sugli atti di c.d. *soft law* della Commissione nell'attività di *governance* dell'UE v. T. M. MOSCHETTA, *L'armonizzazione normativa mediante gli atti di soft law della Commissione europea: uno sviluppo ipotizzabile?*, in AA VV, *Temi e questioni di diritto dell'UE - Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 297 ss.

²³ Brussels, 3.4.2020 C(2020) 2153 final.

pubblica, l'Unione dovrebbe dimostrare la propria solidarietà agli Stati membri e alla popolazione interessata fornendo assistenza finanziaria per aiutare la popolazione interessata, contribuire al ripristino in tempi rapidi delle normali condizioni di vita nelle regioni colpite e contenere la diffusione delle malattie infettive. [...] Una grave situazione di crisi può derivare da emergenze di sanità pubblica, in particolare da una pandemia virale dichiarata ufficialmente. Il Fondo consente all'Unione di contribuire a mobilitare i servizi di emergenza per rispondere alle esigenze immediate dei cittadini e contribuire al ripristino a breve termine delle infrastrutture fondamentali danneggiate, in modo che l'attività economica possa riprendere nelle regioni colpite dalla catastrofe". Il regolamento istitutivo limitava, infatti, l'utilizzo del Fondo alle "catastrofi naturali che causano danni materiali", escludendo quelle derivate da pericoli biologici, quali il Covid-19.

In tal senso è stato giudicato necessario rivedere tali condizioni per consentire all'Unione di intervenire nella specifica ipotesi in corso. All'uopo il regolamento rammenta il rispetto del principio di sussidiarietà ove "obiettivo dell'azione è integrare gli sforzi degli Stati interessati nei casi in cui le conseguenze della situazione di crisi sono talmente gravi che gli Stati in questione non riescono ad affrontarla solamente con i propri mezzi. Poiché tale obiettivo non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata e degli effetti dell'azione in questione, può essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE). Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo"²⁴.

5. È evidente che l'intervento della Commissione appena richiamato sia solo un piccolo passo verso quella solidarietà europea sognata dai padri fondatori, e da alcuni ancora oggi auspicata. L'esempio dei servizi sanitari prova comunque come la possibilità che l'UE intervenga in maniera concreta e condivisa sia, ad oggi, possibile, almeno in quei settori dove l'Unione già esercita la propria competenza. Non a caso la comunicazione del 3 aprile non fa altro che utilizzare, con le dovute precisazioni, una serie di strumenti non dell'ultim'ora, ma conquistati negli anni dell'edificazione del mercato interno: dal regolamento (UE) n. 883/2004 sui sistemi di sicurezza sociale alla direttiva 2011/24/UE, passando per la direttiva 2005/36/CE sul riconoscimento delle qualifiche professionali e per il regolamento (UE) n.

²⁴ Considerando 5 del regolamento (UE) n. 461/2020.

492/2011 sulla libertà di movimento dei lavoratori. Vale a dire che la Commissione è intervenuta precisando e circostanziando diritti già previsti dalla legislazione dell'Unione. Ad esempio, il requisito della “previa autorizzazione” da parte della competente istituzione di sicurezza sociale - che può essere richiesta nelle prestazioni sanitarie transfrontaliere ai sensi dell'art. 8 della direttiva 2011/24/UE – viene in questo contesto definito “*not practical*” dalla Commissione, che esorta gli Stati membri ad avere un approccio pragmatico in vista della situazione di emergenza, precisando una norma già concepita quale eccezionale. Insomma, la Commissione nelle sue linee guida non fa altro che mettere in pratica principi cardine del mercato comune, rapportandoli alle specifiche esigenze dovute alla pandemia.

Pertanto, sembra che, almeno relativamente all'emergenza sanitaria, l'Unione stia dando attuazione al principio di solidarietà, nei limiti e nel rispetto delle competenze attribuite dai Trattati. Nondimeno, gli Stati membri sembrano oramai bene avvertiti del fatto che talune politiche sebbene di competenza statale –come quelle sanitaria – devono essere sviluppate in un'ottica transnazionale e solidaristica.

In conclusione la solidarietà europea è un principio la cui applicazione pare direttamente proporzionata alla cessione di sovranità che gli Stati membri hanno fatto a favore dell'Unione. Non sorprende, dunque, che in questo momento storico in cui i moniti sovranisti di alcuni Stati membri riecheggiano sempre più assordanti, di solidarietà se ne veda ben poca se non nel mercato che, forse, rimane l'unica vera ragione dell'Europa unita.

ABSTRACT

Covid-19 and cross-border healthcare services: solidarity in act?

Moving from a rapid exam of solidarity in EU legal order, this article deals with the role that this principle has played in the issue of several important rules concerning the circulation of persons within the internal market. In particular, it examines the communication of the Commission on *EU Emergency Assistance in Cross-Border Cooperation in Healthcare related to the Covid-19*, to reflect if this intervention really may constitute an example of European solidarity.

Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?

Muovendo da una veloce ricognizione della solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione, l'articolo si sofferma sull'influenza che tale principio ha avuto nell'emanazione di importanti norme relative alla libera circolazione delle persone nel mercato comune. Nel dettaglio, esso esamina la comunicazione che la Commissione europea ha di recente emanato per favorire la circolazione dei medici e pazienti nell'emergenza Covid-19, per riflettere sulla possibilità che tale intervento possa rappresentare un esempio concreto di solidarietà europea.