



Il “faticoso” percorso della solidarietà nell’Unione europea*

Giuseppe Morgese**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Evoluzione della solidarietà nell’UE. – 3. Considerazioni sulla natura giuridica della solidarietà. – 4. *Segue*: le tre declinazioni della solidarietà. La solidarietà preventiva o responsabilizzante e la recente sentenza *Germania c. Polonia*. – 5. *Segue*: la solidarietà riequilibratoria e il *Next Generation EU*. – 6. *Segue*: la solidarietà emergenziale e le misure adottate in conseguenza della crisi pandemica. – 7. Conclusioni.

1. Il tema della solidarietà nell’Unione europea è tanto “antico” quanto problematico. È antico perché l’integrazione comunitaria ha preso avvio dalla “solidarietà di fatto” di cui parlava Robert Schuman nella nota dichiarazione del 9 maggio 1950; ed è problematico in quanto, oggi come ieri, la sua piena affermazione come architrave attorno cui far ruotare la costruzione europea e individuare le soluzioni alle sue crisi è ancora di là da venire.

* Versione riveduta e ampliata della relazione tenuta al III Convegno annuale dell’Associazione Italiana Studiosi di Diritto dell’Unione Europea (AISDUE), Bologna, 4-5 novembre 2021. Il lavoro è stato chiuso il 20 dicembre 2021.

** Professore associato di Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Va detto che la solidarietà ne ha fatta di strada dagli anni '50 del secolo scorso a oggi, ma si tratta di un percorso “faticoso” che l’ha vista talvolta segnare momenti fondamentali dell’integrazione europea (es. le politiche di coesione economica, sociale e territoriale; le misure per affrontare la crisi pandemica), talaltra invece essere messa in secondo piano rispetto ad altre disposizioni dei Trattati (es. quelle “anti-solidaristiche” di politica economica) e agli interessi egoistici degli Stati membri (es. nel settore dell’asilo).

Il presente contributo è articolato in quattro parti. La prima consiste in una breve disamina dell’evoluzione del concetto di solidarietà nei Trattati e nei principali atti derivati. Nella seconda, invece, si svolgono riflessioni sulla natura giuridica del concetto in esame nell’ordinamento dell’UE. Nella terza parte, si mettono in luce le tre declinazioni della solidarietà che è possibile individuare nei Trattati e nella giurisprudenza rilevante. Nella quarta parte, si tracciano alcune riflessioni conclusive.

2. Il concetto di solidarietà si riferisce, con buona approssimazione, alla mutua assistenza tra consociati che allo stesso tempo presuppone e alimenta il vincolo di coesione della società di cui fanno parte, piccola o grande che sia. Se declinata ad es. nella sua dimensione sociale, essa va distinta dal semplice assistenzialismo: mentre quest’ultimo non comporta un obbligo di aiuto, la solidarietà sociale è invece espressione di una politica fondata sul reciproco sostegno e ha come conseguenza un vero e proprio diritto degli appartenenti al gruppo (quasi sempre, i cittadini) di beneficiare, in caso di bisogno, della redistribuzione fiscale e previdenziale dello Stato. Questa declinazione la si riscontra in alcune Costituzioni approvate dopo la Seconda guerra mondiale, che per l’appunto si riferiscono alla solidarietà sociale quale uno dei fondamenti dello Stato democratico¹.

Sempre in termini generali, si può anche affermare che almeno due elementi concorrono a definire il concetto di solidarietà: l’appartenenza di un individuo a uno specifico gruppo sociale e l’idea che il benessere del gruppo sia parte del benessere individuale, e quindi che ciascuno rinunci a qualcosa per aiutare chi è in difficoltà in modo da ottenere un

¹ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, spec. p. 71 ss.

giovanamento collettivo². La rinuncia individuale, sotto il profilo motivazionale, può basarsi anche sulla convinzione “egoistica” che, in futuro, chiunque si trovi in una situazione di bisogno sarà aiutato dal gruppo.

Questi due elementi costituenti il concetto di solidarietà si ritrovano nel processo di integrazione europea, a partire dalla dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950: la *solidarité de fait* comportava, infatti, l’appartenenza degli Stati a un “gruppo” (la futura Comunità europea del carbone e dell’acciaio, CECA) e la loro rinuncia al controllo della produzione nazionale di carbone e acciaio per ricavarne un vantaggio collettivo in termini di pace e prosperità economica. Ciò nonostante, nel Trattato CECA del 18 aprile 1951 e nei Trattati CEE ed Euratom del 25 marzo 1957 si rinvenivano davvero pochi riferimenti espressi alla solidarietà³, benché alcune norme fossero a esse riconducibili tra cui il dovere di leale cooperazione tra Stati membri (articoli 86 CECA, 5 CEE e 192 Euratom). Anche nell’Atto unico europeo del 17 e 28 febbraio 1986 non si segnalano novità in merito, a eccezione della chiara finalità solidaristica della politica di coesione economica e sociale.

Se col Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, aumentano i riferimenti solidaristici⁴, nel Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 sono di interesse l’accento sulla solidarietà nel settore della PESC e l’incorporazione nel TCE del contenuto dell’Accordo sulla politica sociale⁵. Nessuna novità è invece rinvenibile nel Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, nonostante poco prima la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (adottata a Nizza il 7 dicembre 2000) abbia previsto un capo IV intitolato proprio alla “solidarietà” (prevalentemente sociale). Con l’approvazione del c.d. Trattato costituzionale, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e mai entrato in

² Così, ad es., J. HABERMAS, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, in A.-M. GROZELIER, B. HACKER, W. KOWALSKY, J. MACHNIG, H. MEYER, B. UNGER (eds.), *Roadmap to a Social Europe*, Social Europe Report, ottobre 2013, reperibile *online*, p. 11.

³ Nel primo Trattato, al 3° capoverso del Preambolo veniva fatto un riferimento alla solidarietà in termini analoghi a quelli della dichiarazione Schuman. Nel Trattato CEE vi erano due richiami alla solidarietà, nel 7° capoverso del Preambolo e nella dichiarazione comune concernente Berlino. Nulla, invece, nel Trattato Euratom.

⁴ Nel TUE v. il 4° capoverso del Preambolo, l’art. A e l’art. J.1, par. 4; nel TCE, invece, l’art. 2 e il Protocollo sulla coesione economica e sociale.

⁵ Che, nel Trattato di Maastricht, era invece allegato al Protocollo n. 14.

vigore, i riferimenti alla solidarietà si fanno più consistenti nel Preambolo, in alcuni articoli delle Parti prima e terza, nel Protocollo n. 29 sulla coesione economica, sociale e territoriale, nel titolo IV della Carta di Nizza incorporata nel Trattato (del quale è la Parte II) e in talune dichiarazioni minori.

Infine, l'entrata in vigore dal 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 – che ha fatto proprie praticamente tutte le disposizioni solidaristiche del Trattato costituzionale, aggiungendone delle altre – fa sì che il diritto primario, oggi, si caratterizzi per una consistente varietà di riferimenti alla solidarietà. Tra questi, spicca anzitutto l'art. 2, seconda frase, TUE, per il quale la solidarietà è uno degli elementi caratterizzanti la società degli Stati membri accomunati dai valori fondanti dell'Unione di cui alla prima frase della disposizione.

La maggior parte di quelle disposizioni possono essere ricondotte a quattro categorie, distinte in base alla natura dei soggetti coinvolti nel vincolo solidaristico.

La prima categoria è quella della *solidarietà intergenerazionale*, che trova espressione nell'art. 3, par. 3, co. 2, TUE: secondo questa norma, tra gli obiettivi dell'UE va annoverata anche la promozione della solidarietà tra le generazioni. La principale manifestazione di questo tipo di solidarietà è rinvenibile nella volontà dell'UE di rispettare il principio-obiettivo dello sviluppo sostenibile in materia ambientale sul piano sia interno (art. 3, par. 3, co. 1, TUE; art. 11 TFUE; art. 37 Carta di Nizza) sia esterno (art. 3, par. 5, TUE; art. 21, par. 2, lett. f), TUE)⁶.

La seconda categoria, invece, è quella della *solidarietà tra Stati membri e individui*. Essa emerge nel rapporto tra ogni Stato membro, i propri cittadini e quelli di altri Stati membri nel settore delle prestazioni

⁶ Sulla stessa falsariga v. gli obiettivi e i principi della politica ambientale (art. 191, paragrafi 1 e 2, TFUE). Cfr. M. TORRE-SCHAUB, *La solidarité environnementale en droit communautaire*, in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 325 ss. Ma v. anche R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 3, p. 120 ss.; e G. PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, *ivi*, p. 73 ss.

sociali⁷ e in quello dei servizi di interesse economico generale (SIEG)⁸. Questa forma di solidarietà emerge anche nei rapporti tra Stati membri e cittadini dei Paesi terzi: esempi ne sono gli *status* in materia di asilo che i primi mettono a disposizione di coloro che non possono (ancora) beneficiare della protezione della Convenzione di Ginevra del 1951⁹, come anche l’aiuto umanitario dell’art. 214 TFUE.

⁷ V. l’art. 3, par. 3, co. 1, TUE, la clausola sociale orizzontale dell’art. 9 TFUE e gli articoli 34 e 35 della Carta di Nizza (che vincolano gli Stati membri nei confronti dei propri cittadini e di quelli di altri Stati membri per quanto riguarda la sicurezza sociale, l’assistenza sociale e la protezione della salute). Non si può, tuttavia, non accennare al fatto che, in conseguenza della crisi economica iniziata nel 2008-2009, la Corte di giustizia ha ristretto l’ambito di applicazione della solidarietà nell’erogazione delle prestazioni non contributive ai cittadini di altri Stati membri: v. le sentenze del 14 giugno 2016, causa C-308/14, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:2016:436; del 25 febbraio 2016, causa C-299/14, *Garcia Nieto*, ECLI:EU:C:2016:114; del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Alimanovic*, ECLI:EU:C:2015:597; dell’11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*, ECLI:EU:C:2014:2358; del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565; ma v. già la sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458. In dottrina v., *inter alia*, F. MEDICO, *Il ruolo della Carta di Nizza e la questione sociale: ci può essere solidarietà senza integrazione politica?*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 3, p. 236 ss.; A. NATO, *La cittadinanza sociale europea ai tempi della crisi economica*, Bari, 2020, p. 51 ss.; S. MANTU, P. MINDERHOUD, *EU citizenship and social solidarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 703 ss.; M. A. PANASCÌ, *Legal values and hermeneutic virtues: the status quo of European social citizenship*, in *Politiche sociali*, 2017, p. 429 ss.; M. E. BARTOLONI, *Lo status del cittadino dell’Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, in *European Papers*, 2016, p. 153 ss.; R. ROSSOLINI, *L’assistenza sociale ai cittadini europei migranti economicamente inattivi*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2016, p. 125 ss.; D. THYM, *The elusive limits of solidarity: Residence rights of and social benefits for economically inactive Union citizens*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 17 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Cittadinanza europea, libera circolazione e parità di trattamento. Il diritto all’assistenza sociale dei cittadini dell’Unione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2012, n. 4, p. 37 ss.; e S. GIUBBONI, *A certain degree of solidarity? Free movement of persons and access to social protection in the case law of the European Court of Justice*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford-New York, 2010, p. 166 ss.

⁸ L’impronta solidaristica della disciplina dei SIEG (art. 36 Carta di Nizza) risulta dalla sottrazione di quei servizi alle regole ordinarie della concorrenza tra imprese nella misura necessaria a svolgere la loro missione, appunto, solidaristica. Cfr. P.-Y. MONJAL, *La fonction juridique suspensive du principe de solidarité*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, 2013, p. 7 ss.

⁹ Com’è noto, l’UE sviluppa una politica comune di protezione internazionale per “offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di [tale protezione] e a garantire il rispetto del principio di non respingimento” (art. 78 TFUE). In base a questa norma, sono state adottate – per quel che ci interessa – la direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulla protezione temporanea

Nella terza categoria, *il vincolo solidaristico opera orizzontalmente tra individui*. Non sono molte le norme dell'UE riconducibili a essa, ma si possono ricordare almeno l'obiettivo della promozione della solidarietà tra i popoli (art. 3, par. 5, TUE) e le azioni di volontariato europeo basate, tra l'altro, sull'art. 214, par. 5, TFUE¹⁰.

Infine, la quarta categoria è quella della *solidarietà tra Stati membri nelle loro relazioni reciproche e con l'Unione*. Si tratta di una categoria tanto ampia quanto poco organica¹¹. Anzitutto, la promozione della solidarietà tra Stati membri è un obiettivo (art. 3, par. 3, co. 3, TUE) strettamente connesso a quello della coesione economica, sociale e territoriale: questa, del resto, è un'importante espressione di solidarietà economica attuata per mezzo dei fondi strutturali e orientata a ridurre il divario tra le regioni europee a vantaggio di quelle meno favorite¹².

per gli sfollati, e la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sulle qualifiche di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria. Mentre la finalità solidaristica del riconoscimento dello *status* di rifugiato discende dal fatto che tutti gli Stati UE sono anche parti contraenti della Convenzione di Ginevra del 1951, la protezione temporanea degli sfollati della direttiva del 2001 e quella sussidiaria di cui alla direttiva del 2011 sono espressione di un'autonoma scelta dell'Unione, poi attuata dagli Stati membri, di andare oltre la protezione ginevrina. Nell'impossibilità di fornire qui una seppur brevissima bibliografia in argomento, ci si limita a rinviare ai due recenti lavori manualistici di A. M. CALAMIA, M. GESTRI, M. DI FILIPPO, S. MARINAI, F. CASOLARI, *Lineamenti di diritto internazionale ed europeo delle migrazioni*, Milano, 2021, e di S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo nell'Unione europea*, Torino, 2019.

¹⁰ Secondo la comunicazione del 20 settembre 2011 sulle politiche dell'UE e il volontariato, COM(2011)568 def., p. 2, quest'ultimo “traduce concretamente i valori fondamentali su cui si fonda l'Europa, che sono la giustizia, la solidarietà, l'inclusione e la cittadinanza”. Tra le azioni rilevanti ricordiamo il Servizio volontario europeo (SVE), ora non più in funzione, che offriva ai giovani l'opportunità di svolgere attività di volontariato in un altro Paese fino a 12 mesi; e il Corpo europeo di solidarietà, creato nel 2016 e attualmente disciplinato dal regolamento (UE) 2021/888 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2021.

¹¹ In tal senso anche P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama “costituzionale”*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO, *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137 ss., spec. p. 142.

¹² Cfr. H. OBERDORFF, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, in C. BOUTAYEB (dir.), *op. cit.*, p. 283 ss., e S. LECLERC, *La politique régionale: régions, États et solidarité*, *ivi*, p. 295 ss. Finalizzate alla riduzione di quei divari sono anche le deroghe al divieto di aiuti di Stato di cui all'art. 107, par. 3, lett. a), TFUE su cui E. TRIGGIANI, voce *Aiuti di Stato (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VI, 2013, p. 19 ss., p. 27.

La solidarietà tra Stati membri svolge un ruolo nell’azione esterna UE e specialmente nella PESC¹³. Per un verso, il principio di solidarietà è uno dei fondamenti dell’azione esterna dell’UE (art. 21 TUE), mentre per altro verso gli Stati devono sostenere attivamente e senza riserve la PESC in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca, dovendo anche operare congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica (art. 24 TUE). Gli Stati, inoltre, possono decidere di non appoggiare una decisione in ambito PESC secondo il meccanismo della c.d. “astensione costruttiva”, a cui però va dato sèguito in spirito di mutua solidarietà (art. 31, par. 1, co. 2 TUE), devono essere solidali tra loro nell’ambito dell’approccio comune (art. 32 TUE) e hanno un vero e proprio dovere di solidarietà in base alla clausola di mutua difesa (art. 42, par. 7, TUE)¹⁴.

Nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la solidarietà tra Stati membri svolge un ruolo nell’ambito delle politiche di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione. Rilevano a tal fine l’art. 67, par. 2, TFUE (per cui quelle politiche sono fondate sulla solidarietà tra gli Stati membri), l’art. 78, par. 3, TFUE (forma di solidarietà emergenziale in materia di asilo, che opera in via temporanea e in situazioni di crisi) e l’art. 80 TFUE. Quest’ultimo, in specie, dispone che le politiche prima ricordate e la loro attuazione siano governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario¹⁵.

¹³ Vedi E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d’action extérieure de l’Union européenne*, in C. BOUTAYEB (dir.), *op. cit.*, p. 137 ss.

¹⁴ Dovere che va esercitato, però, in conformità dell’art. 51 della Carta ONU e, ove applicabili, degli obblighi derivanti dall’appartenenza alla NATO. Vedi A. ALÌ, *L’attivazione della clausola UE di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici del 13 novembre 2015 in Francia*, in *Quaderni di SIDIBlog*, 2015, reperibile online, p. 49 ss.

¹⁵ Su queste norme, tra gli altri, L. MARIN, *Waiting (and Paying) for Godot: analyzing the systemic consequences of the solidarity crisis in EU asylum law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2020, p. 60 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, spec. p. 63 ss.; ID., *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell’Unione europea*, in G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l’integrazione*, Torino, 2014, p. 365 ss.; M. MESSINA, *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d’immigrazione UE: la continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in ID. (a cura di), *I valori fondanti dell’Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017, p. 127 ss.; S. MORANO-FOADI, *Solidarity and Responsibility: Advancing*

Anche nella politica economica troviamo disposizioni solidaristiche¹⁶. Anzitutto, in caso di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia, l'art. 122, par. 1, TFUE permette al Consiglio di prendere misure adeguate alla situazione economica in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, mentre il par. 2 autorizza il medesimo Consiglio a concedere assistenza finanziaria agli Stati membri in caso di difficoltà o seria minaccia di gravi difficoltà a causa di calamità naturali o circostanze eccezionali. In maniera non dissimile, l'art. 143 TFUE permette l'adozione di misure in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro non appartenente alla zona euro. Infine, gli articoli 212 e 213 TFUE permettono l'assistenza macrofinanziaria anche urgente ai Paesi terzi, specie se coinvolti nel processo di allargamento o nella politica di vicinato.

Di primaria importanza ai nostri fini, soprattutto per via di una recente pronuncia della Corte di giustizia¹⁷, è l'art. 194 TFUE sulla politica energetica dell'Unione, che va attuata in uno spirito di solidarietà tra Stati membri¹⁸.

Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures, in *European Journal of Migration and Law*, 2017, p. 223 ss.; D. THYM, L. TSOURDI, *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies: constitutional and operational dimensions*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, n. 5, p. 605 ss.; M. I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 3, p. 287 ss.; e H. GRAY, *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in *Liverpool Law Review*, 2013, p. 175.

¹⁶ In dottrina v. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, spec. p. 117 ss.; P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 257 ss.; e A. MCDONNELL, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2014, p. 57 ss.

¹⁷ Sentenza del 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:598, su cui *amplius* nel prosieguo del lavoro.

¹⁸ In argomento, di recente, v. T. M. MOSCHETTA, *La governance europea per il clima e l'energia: un approccio "solidale" nel processo decisionale dell'UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 91 ss.

Infine, si ricordano due norme dirette al sostegno e all’assistenza per attacchi terroristici e calamità naturali o provocate dall’uomo: l’art. 196 TFUE sulla protezione civile¹⁹ e la clausola di solidarietà dell’art. 222 TFUE. Quest’ultima stabilisce un obbligo di solidarietà²⁰ a carico dell’UE e dei suoi Stati membri diretto all’azione congiunta in uno spirito di solidarietà per far fronte ad attacchi terroristici o calamità che colpiscono uno Stato membro²¹. Ai nostri fini sono importanti anche il Fondo di solidarietà²² e il meccanismo del sostegno di emergenza²³.

3. L’esistenza di queste norme dei Trattati e di atti derivati permette forse di affermare che l’azione dell’Unione debba essere in ogni caso improntata alla solidarietà? La risposta a questa domanda, se ce n’è una,

¹⁹ Sulla cui base giuridica è stata adottata la decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013. Quest’ultima ha istituito il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), gestito dalla Commissione europea. La modifica a opera della decisione (UE) 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2019, ha portato all’istituzione del Pool europeo di protezione civile e, soprattutto, del meccanismo *RescEU* per l’assistenza in situazioni critiche per le quali le risorse nazionali e i mezzi del pool europeo non sono sufficienti. L’ulteriore modifica di cui al regolamento (UE) 2021/836 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2021, ha comportato il rafforzamento del meccanismo per far fronte a catastrofi che colpiscono nello stesso tempo la maggior parte degli Stati membri (come una pandemia). In dottrina v. S. VILLANI, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A legal assessment*, Bologna, 2021, spec. p. 153 ss., e M. GESTRI, *La risposta alle catastrofi nell’Unione europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, in ID. (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell’Unione europea e in ambito penale*, Milano, 2016, p. 3 ss.

²⁰ Come peraltro ribadito dalla dichiarazione n. 37 allegata ai Trattati.

²¹ La clausola è stata attuata dalla decisione 2014/415/UE del Consiglio, del 24 giugno 2014. In argomento S. VILLANI, *op. cit.*, p. 199 ss., e M. GESTRI, *op. cit.*

²² Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell’11 novembre 2002, modificato dal regolamento (UE) n. 661/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, e – in ragione dello scoppio della crisi pandemica – dal regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020. Cfr. S. VILLANI, *op. cit.*, p. 116 ss.

²³ Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, su cui S. VILLANI, *op. ult. cit.*, p. 123 ss.; F. CASOLARI, *Lo strano caso del regolamento 2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all’interno dell’Unione ai tempi delle crisi*, in AA.VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 519 ss.; e A. MIGLIO, *The Regulation on the Provision of Emergency Support within the Union: Humanitarian Assistance and Financial Solidarity in the Refugee Crisis*, in *European Papers*, 2016, p. 1171 ss.

va ricercata nella natura giuridica della solidarietà nell'ordinamento dell'UE.

Ci si chiede anzitutto se la solidarietà possa essere considerata *un obiettivo dell'Unione*. La risposta ci sembra affermativa in base alla lettera dell'art. 3 TUE, secondo cui essa assume un ruolo trasversale: l'UE, infatti, la promuove tra le generazioni (par. 3, co. 2), gli Stati membri (par. 3, co. 3) e i popoli (par. 5). Una conferma in tal senso viene dalla sentenza *BFM* dell'allora Tribunale di primo grado, secondo cui, in materia di aiuti di Stato, "le deroghe al libero gioco della concorrenza previste [dall'attuale art. 107 TFUE] a favore degli aiuti regionali, sono fondate sull'esigenza della solidarietà comunitaria, obiettivo fondamentale del Trattato come attestato dal suo preambolo"²⁴.

In secondo luogo, ci si domanda se la solidarietà possa essere considerata un *valore dell'Unione*²⁵. Riteniamo che debba darsi una risposta negativa, non potendo ricondurre il concetto in esame al novero dei valori in senso stretto dell'art. 2, prima frase, TUE. Questi, com'è noto, sono solo quelli del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Vero è che la solidarietà viene (seppur incoerentemente sotto il profilo sistematico) annoverata tra i valori dell'UE dal Preambolo della Carta di Nizza, così come è vero che la sua assenza dal

²⁴ Sentenza del 15 settembre 1998, cause riunite T-126 e 127/96, *BFM c. Commissione*, ECLI:EU:T:1998:207, punto 101. Il Tribunale prosegue ricordando che "[n]ell'esercizio del suo potere discrezionale la Commissione deve provvedere a conciliare gli obiettivi di libera concorrenza e di solidarietà comunitaria, nel rispetto del principio di proporzionalità".

²⁵ Così come ritengono, tra gli altri, F. CROCI, *op. cit.*, p. 56; G. BUTLER, *Solidarity and its limits for economic integration in the European Union's internal market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310 ss., p. 315; A. GRIMMEL, *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or "Empty Signifier"*, in A. GRIMMEL, S. M. GIANG (eds.), *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Zurich, 2017, p. 161 ss.; e T. RUSSO, *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in AA.VV., *Dialoghi*, cit., p. 667 ss. Secondo l'Avvocato generale Bot nelle conclusioni del 26 luglio 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:618, "la solidarietà è uno dei valori principali dell'Unione e si trova anzi alle basi di quest'ultima" (punto 17), per cui "[o]ccorre (...) porre l'accento sull'importanza della solidarietà quale valore di base ed esistenziale dell'Unione" (punto 18).

catalogo dell’art. 2, prima frase, TUE, pur sorprendente²⁶, non ne impedisce la riconduzione al quadro valoriale più ampio che si pone alla base dell’ordinamento dell’UE²⁷. Ma è altrettanto vero, però, che da queste considerazioni non discendono specifiche conseguenze applicative e, men che meno, diritti e obblighi solidaristici in capo a Istituzioni UE e Stati membri.

Lo sguardo va quindi rivolto alla circostanza se la solidarietà possa essere annoverata tra i *principi generali dell’Unione* e, quindi, fungere da parametro giuridico alla cui stregua valutare la legittimità degli atti delle Istituzioni UE nonché la conformità dei comportamenti tenuti da queste ultime e dagli Stati membri. Non è semplice dare una risposta del genere. Sino a poco tempo fa, alla luce della scarsa giurisprudenza della Corte di giustizia e della poco univoca prassi delle Istituzioni intergovernative, abbiamo ritenuto di fornire una risposta negativa²⁸ che, ovviamente, non riguarda le ipotesi in cui sono gli stessi Trattati a qualificare la solidarietà come principio (scritto)²⁹. È però vero che oggi

²⁶ Secondo le parole dell’Avvocato generale Bot nelle conclusioni *ult. cit.*, punto 19.

²⁷ Non sarebbe possibile, in altri termini, negare che la solidarietà rappresenti un qualificato elemento che concorre all’*idem sentire* della società europea accumulata proprio dal catalogo di valori dell’art. 2 TUE. In tal senso, recentemente, E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell’Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, p. 255 ss., p. 262. V. le conclusioni dell’Avvocato generale Mengozzi del 27 febbraio 2014, causa C-574/12, *Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH*, ECLI:EU:C:2014:120, punto 40; e più di recente dell’Avvocato generale Saugmandsgaard Øe dell’11 febbraio 2021, *A (Soins de santé publics)*, ECLI:EU:C:2021:114, in una specie riguardante l’assistenza sanitaria pubblica a un cittadino di altro Stato membro economicamente inattivo, ove si sottolinea che “il diritto dell’Unione si basa su valori di solidarietà che sono stati ulteriormente rafforzati a partire dalla creazione di una cittadinanza dell’Unione” (punto 153). Per D. SCHIEK, *Solidarity in the Case Law of the European Court of Justice: Opportunities Missed?*, in H. KRUNKE, H. PETERSEN, I. MANNERS (eds.), *Transnational Solidarity. Concept, Challenges and Opportunities*, Cambridge, 2020, p. 252 ss., p. 263, “[s]olidarity thus becomes a precondition for the existence of the EU’s values”.

²⁸ V. il complessivo ragionamento svolto in G. MORGESE, *Solidarietà di fatto...e di diritto? L’Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, numero speciale “L’emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell’Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive”, 9 giugno 2020, reperibile *online*, p. 77 ss., nonché già in ID., *La solidarietà*, cit., p. 44 ss.

²⁹ Il riferimento è all’art. 21 TUE (che ricomprende la solidarietà tra i principi che animano l’azione esterna dell’UE) e all’art. 80 TFUE (principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità nelle politiche relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione). Alla presa d’atto di tale qualificazione, però, non

i nuovi strumenti emergenziali della crisi pandemica³⁰ e la ricordata sentenza del 15 luglio 2021, *Germania c. Polonia* – che ha riconosciuto l’esistenza di un principio generale di solidarietà con conseguenti diritti e obblighi per Istituzioni e Stati membri – paiono aprire scenari inediti, sui quali è opportuno svolgere ulteriori riflessioni.

In dottrina è stato detto che la solidarietà è un principio capace di ispirare l’intero ordinamento UE³¹; un principio generale di diritto³²; un

seguono conseguenze ulteriori rispetto a quanto emerge dal contenuto delle norme indicate, soprattutto in merito alla loro idoneità a stabilire diritti e obblighi in capo ai destinatari. Infatti, il margine di manovra di cui godono le Istituzioni UE sia nella complessiva azione esterna (cui si aggiunge, nel settore PESC, quello degli Stati) sia in base alla seconda frase dell’art. 80 TFUE, nonché l’analoga discrezionalità degli Stati in mancanza di specifici atti UE improntati a quest’ultima norma, rappresentano un ostacolo a nostro avviso insormontabile per l’individuazione di obblighi solidaristici in situazioni di difficoltà. Ciò vale anche nei rapporti tra Stati e individui: quand’anche si ritenesse di qualificare una o più norme solidaristiche del titolo IV della Carta di Nizza come “principi”, il loro contenuto sarebbe meno vincolante di quello dei “diritti”, potendo i primi essere invocati “dinanzi a un giudice solo ai fini dell’interpretazione e del controllo di legalità di detti atti” (art. 52, par. 5, Carta di Nizza). I principi della Carta di Nizza, secondo il suo art. 51, par. 1, debbono essere “osservati” anziché, come i diritti, “applicati”. Le Spiegazioni relative all’art. 52, par. 5, precisano che “[a]i principi può essere data attuazione tramite atti legislativi o esecutivi (adottati dall’Unione conformemente alle sue competenze e dagli Stati membri unicamente nell’ambito dell’attuazione del diritto dell’Unione); di conseguenza, essi assumono rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo. Essi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell’Unione o delle autorità degli Stati membri”, non potendo cioè essere invocati davanti ai giudici dell’UE per accertare ad es. la carenza delle Istituzioni oppure l’inadempimento statale. I principi contenuti nella Carta di Nizza non costituiscono neanche parametro per chiedere ai giudici nazionali la disapplicazione delle normative interne con essi contrastanti. Se ne ricava come i principi solidaristici del titolo IV – e non solo quelli individuati a titolo illustrativo dalle Spiegazioni dell’art. 52, par. 5 – abbiano un ambito di applicazione più ristretto dei diritti.

³⁰ *Infra*, par. 6.

³¹ S. BASTIANON, *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus*, 8 maggio 2020, reperibile online, e P. HILPOLD, *op. cit.*, p. 258.

³² Tra gli altri F. CROCI, *op. cit.*, p. 107 ss., spec. p. 111, e S. MORANO-FOADI, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in *European Journal of Migration and Law*, 2017, p. 223 ss., p. 227.

principio fondamentale³³ o costituzionale³⁴, talvolta politico e con efficacia super-costituzionale³⁵; un principio poliedrico³⁶; un principio interpretativo³⁷; o una combinazione di questi e altri concetti³⁸. Gli Avvocati generali hanno fatto generoso riferimento all’esistenza di un

³³ V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Napoli, 2021, p. 253 ss. (che lo ritiene tale almeno sotto il profilo formale); A. MCDONNELL, *op. cit.*, p. 61; e apparentemente anche A. LEVADE, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB (dir.), *op. cit.*, p. 41 ss., p. 43.

³⁴ R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d’Union européenne. Regards croisés sur les crises de l’Union économique et monétaire et du Système européen commun d’asile*, in *Revue trimestrelle de droit européen*, 2012, p. 295 ss., p. 297.

³⁵ R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell’ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L’ordinamento europeo. I principi dell’Unione*, Milano, 2006, p. 435 ss.

³⁶ E. TRIGGIANI, *Il principio*, *cit.*, p. 263.

³⁷ L. F. PACE, *Una nuova crisi che l’Unione deve risolvere, o la crisi dell’Unione?*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, 2021, p. 291 ss., p. 293.

³⁸ Per C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l’Union européenne*, in ID. (dir.), *op. cit.*, p. 5 ss., p. 8, la nozione di solidarietà “s’exprime en tant que principe et valeur”. Per P.-Y. MONJAL, *op. cit.*, pp. 15-16, “la solidarité est bien comprise et analysée comme une valeur fondamentale, un principe immanent au droit de l’Union” e un “principe essentiel de l’Union”. Secondo A. BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l’Union européenne*, in C. BOUTAYEB (dir.), *op. cit.*, p. 53 ss., pp. 56-60, si tratterebbe di un “principe-valeur”, di un “principe-relationnel” e di un “objectif”. Per A. LATINO, *Valori, principî e obiettivi della dimensione esterna della politica migratoria dell’Unione europea*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI, (a cura di), *I valori dell’Unione Europea e l’azione esterna*, Torino, 2016, p. 186 ss., pp. 191-192, ci troveremmo di fronte a un principio generale, a un valore/principio fondante, a un obiettivo e a un principio-guida.

principio di solidarietà ad es. nelle politiche energetica³⁹, sociale (e disciplina dei SIEG)⁴⁰, economica⁴¹, agricola⁴² e di asilo⁴³.

Anche la Corte di giustizia, seppur con minore frequenza, ha affermato l'esistenza di un principio di solidarietà ma, almeno fino a poco tempo fa, senza arrivare a riconoscere la sua idoneità a stabilire diritti e obblighi per l'UE e gli Stati nonché a fungere da parametro di legittimità per gli atti delle Istituzioni e i comportamenti degli Stati. Nella sentenza *B.P. c. Commissione*, per la prima volta viene affermato incidentalmente che il “principio della solidarietà comunitaria (...)

³⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi del 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni e al.*, ECLI:EU:C:2017:616, punto 33: “il principio di solidarietà tra Stati membri ha assunto un carattere che si potrebbe definire di ‘principio costituzionale’”. Ma vedi anche le recenti conclusioni dell'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona del 18 marzo 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:218, punti 50 ss.

⁴⁰ Conclusioni dell'Avvocato generale Pikamäe del 19 dicembre 2019, cause riunite C-262 e 271/18 P, *Dôvera zdravotná poisťovňa*, ECLI:EU:C:2019:1144; dell'Avvocato generale Bot del 17 settembre 2015, causa C-179/14, *Commissione c. Ungheria*, ECLI:EU:C:2015:619; dell'Avvocato generale Mengozzi dell'11 novembre 2010, causa C-437/09, *AG2R Prévoyance*, ECLI:EU:C:2010:676; dell'Avvocato generale Mazák del 18 novembre 2008, causa C-350/07, *Kattner Stahlbau*, ECLI:EU:C:2008:631; dell'Avvocato generale Póiarés Maduro del 10 novembre 2005, causa C-205/03 P, *FENIN*, ECLI:EU:C:2005:666; dell'Avvocato generale Jacobs del 22 maggio 2003, cause riunite C-264, 306, 354 e 355/01, *AOK-Bundesverband e a.*, ECLI:EU:C:2003:304, e del 28 gennaio 1999, causa C-67/96, *Albany*, ECLI:EU:C:1999:28; e dell'Avvocato generale Tesouro del 29 settembre 1992, cause riunite C-159 e 160/91, *Poucet e Pistre*, ECLI:EU:C:1992:358.

⁴¹ Presa di posizione dell'Avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:675. In argomento v. PI. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 99 ss., p. 111 ss.

⁴² Conclusioni dell'Avvocato generale Trstenjak del 3 marzo 2009, causa C-34/08, *Azienda Agricola Disarò Antonio e a.*, ECLI:EU:C:2009:120; dell'Avvocato generale Póiarés Maduro del 21 giugno 2007, causa C-273/04, *Polonia c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2007:361; e dell'Avvocato generale Stix-Hackl del 14 novembre 2002, causa C-355/00, *Freskot*, ECLI:EU:C:2002:658.

⁴³ Conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston del 31 ottobre 2019, cause riunite C-715, 718 e 719/17, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2019:917, secondo cui “il principio di solidarietà implica, talora, l'accettazione della condivisione di oneri” (punto 251) e “[l]a solidarietà è la linfa vitale del progetto europeo. Attraverso la loro partecipazione a tale progetto e la cittadinanza dell'Unione, gli Stati membri e i loro cittadini possiedono obblighi e benefici, doveri e diritti. In seno al ‘demos’ europeo, la condivisione non equivale ad esaminare i trattati e il diritto derivato per verificare che cosa si può rivendicare. Essa esige anche l'assunzione di responsabilità collettive nonché oneri (sì, oneri) per promuovere il bene comune” (punto 253).

rientra tra i principi fondamentali della Comunità”⁴⁴: esso opererebbe in caso di difficoltà nell’approvvigionamento di determinati prodotti energetici, ma la Corte non ha dato ulteriori elementi per ricostruirne contenuto ed effetti⁴⁵. In alcune sentenze degli anni ‘80 del secolo scorso, il giudice sovranazionale ha riconosciuto che siffatto principio opera tra imprese in momenti di crisi dei settori produttivi⁴⁶, prendendo anche atto del principio di solidarietà nazionale quale presupposto per svolgimenti in tema di politiche sociali e sanitarie⁴⁷.

Infine, nella vicenda che ha contrapposto la Polonia alla Germania in materia di politica energetica⁴⁸, il Tribunale dell’UE ha affermato tra l’altro l’esistenza di un principio generale di solidarietà che è “alla base di tutto il sistema dell’Unione”⁴⁹ e che “comprende diritti e obblighi

⁴⁴ Sentenza del 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1978:141.

⁴⁵ Così anche P. MANZINI, *op. cit.*, p. 142.

⁴⁶ V. la sentenza del 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, *Valsabbia*, ECLI:EU:C:1980:81, punto 59: “[I]a politica anticrisi nel settore siderurgico si impernia sul principio fondamentale della solidarietà tra le varie imprese”; ma v. anche i punti 71, 87, 120 e 157. Nello stesso senso v. le sentenze del 14 dicembre 1983, causa 263/82, *Klöckner-Werke*, ECLI:EU:C:1983:373, punto 17 (“[il Trattato CECA] è basato sulla solidarietà di tutte le imprese siderurgiche della Comunità di fronte alla crisi e mira ad una ripartizione equa dei sacrifici che derivano da situazioni economiche ineluttabili”); del 22 gennaio 1986, causa 250/84, *Eridania*, ECLI:EU:C:1986:22, punto 17; del 29 settembre 1987, cause riunite 351 e 360/85, *Fabrique de fer de Charleroi*, ECLI:EU:C:1987:392, punto 21; del 20 settembre 1988, causa 203/86, *Spagna c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1988:420, punto 29; e del 16 febbraio 1982, causa 276/80, *Ferriera Padana*, ECLI:EU:C:1982:57, ove in specie viene riconosciuto che la solidarietà opera a favore non solo di chi si trova in situazione di svantaggio per eventi esogeni – come la crisi di un settore produttivo – ma anche di chi, per sua colpa o trascuratezza, non ha fatto tutto ciò che avrebbe potuto fare per evitare di trovarsi in tale situazione. Su alcune di queste sentenze v. PI. MENGOZZI, *Note, cit., passim*, e G. BUTLER, *op. cit.*, p. 318 ss.

⁴⁷ V. le sentenze del 9 marzo 2006, causa C-493/04, *Piatkowski*, ECLI:EU:C:2006:167; del 17 giugno 1997, causa C-70/95, *Sodemare*, ECLI:EU:C:1997:301; e del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan*, ECLI:EU:C:1989:47.

⁴⁸ Dove già si erano avute affermazioni incidentali del principio di solidarietà: v. le due sentenze del 28 novembre 2006, causa C-413/04, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:741, punto 68, e causa C- 414/04, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2006:742, punto 45.

⁴⁹ Sentenza del 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567, punto 69. In dottrina v. A. BOUTE, *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 889 ss.; T. M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale*

tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri"⁵⁰. Ciò è stato confermato dalla Corte di giustizia, per la quale il suddetto principio "costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione"⁵¹ e "comporta dei diritti e degli obblighi sia per l'Unione che per gli Stati membri"⁵².

4. Con la recente affermazione da parte sia del Tribunale sia della Corte di giustizia di un principio solidaristico che comporta diritti e obblighi in capo all'UE e agli Stati membri, si sarebbe tentati di concludere che siano state scritte parole definitive sulla natura giuridica della solidarietà: rientrando quest'ultima tra i principi fondamentali del diritto dell'UE, infatti, ci si dovrebbe (solo) occupare di sviscerarne le ricadute interpretative e applicative e, quindi, di dar corpo al principio nella prassi quotidiana dell'Unione.

Le cose, tuttavia, non ci sembrano così semplici. Nonostante siano comprensibili – e anche moralmente condivisibili – gli sforzi della dottrina⁵³ e della giurisprudenza di interpretare l'ordinamento dell'UE in senso maggiormente solidaristico, facendone discendere obblighi di condivisione degli oneri a vantaggio degli Stati in difficoltà, bisognerebbe prima di tutto convenire su quale solidarietà, tra le tante possibili, sia da qualificare come principio generale del diritto dell'UE. È un dato di fatto difficilmente eludibile, infatti, che la trasversalità settoriale⁵⁴ e la variabilità contenutistica⁵⁵ del concetto rendano

nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Bari, 2020, p. 425 ss.; e D. BUSCHLE, K. TALUS, *One for All and All for One? The General Court Ruling in the OPAL Case*, in *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, 2019, n. 5.

⁵⁰ Sentenza *Polonia c. Commissione*, punto 70.

⁵¹ Sentenza *Germania c. Polonia*, punto 38. Tra i primi commenti v. PI. MENGOZZI, *Le regole comuni per il mercato interno del gas naturale ed il principio di solidarietà energetica*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, p. 285 ss.

⁵² Sentenza *Germania c. Polonia*, punto 49.

⁵³ Nella crisi pandemica, v. S. BASTIANON, *Solidarity*, cit.; ID., *Uniti nell'uguaglianza*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, 2021, p. 221 ss.; L. F. PACE, *op. cit.*, spec. p. 294. Ma già, nel corso della "vecchia" crisi economica, E. O. ERIKSEN, *Structural Injustice: The Eurozone Crisis and the Duty of Solidarity*, in A. GRIMMEL, S. M. GIANG (eds.), *op. cit.*, p. 97 ss.

⁵⁴ Conforme S. DE LA ROSA, *La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union*, in C. BOUTAYEB (dir.), *op. cit.*, p. 165 ss.

⁵⁵ Per A. BERRAMDANE, *op. cit.*, p. 64, la solidarietà "est sujette à plusieurs variations sur un même thème" ed è "inégaie dans son intensité".

piuttosto arduo ricavarne un significato univoco, e che anzi esso abbia una portata variabile a seconda del contesto in cui si colloca⁵⁶. Peraltro, i Trattati e gli atti derivati non ne forniscano una definizione né questa è ricavabile dalle pronunzie dei giudici sovranazionali che, sinora, si sono limitati a individuarne gli effetti giuridici in senso funzionale alle questioni loro sottoposte. A questa conclusione pare non sottrarsi neanche la sentenza *Germania c. Polonia*, ove l’affermazione dell’esistenza del principio fondamentale di solidarietà, più che il perno attorno cui ruota la definizione della causa, ci sembra un *obiter dictum* utile agli svolgimenti sul più specifico principio di solidarietà energetica e sull’obbligo gravante in capo alla Commissione di tener conto delle necessità di approvvigionamento energetico di tutti gli Stati nel bilanciamento degli interessi in giuoco⁵⁷.

A nostro avviso, la multiformità del concetto solidarietà nel diritto dell’UE e i conseguenti ostacoli sulla strada dell’individuazione di significato e contenuto univoci – ostacoli probabilmente insuperabili, per quel che diremo – dipendono dal fatto che, in realtà sono rinvenibili almeno tre diverse declinazioni della solidarietà, con presupposti e conseguenze diversi tra loro.

La prima e più matura declinazione è quella che potremmo definire della *solidarietà preventiva o responsabilizzante*, che presuppone la reciproca assistenza tra Istituzioni e Stati membri nel rispetto del complesso di diritti e obblighi derivanti dall’appartenenza all’UE, in modo da evitare che qualcuno si trovi in difficoltà per le “mancanze” altrui. Diritti e obblighi solidaristici di questo tipo, quindi, non solo implicano la responsabilità condivisa nella corretta attuazione del diritto dell’UE, ma risultano anche “forti” perché sorretti dal dovere di leale cooperazione dell’art. 4, par. 3, TUE⁵⁸, assumendo in tal modo una connotazione orizzontale che innerva l’intero ordinamento. Vero è che solidarietà e leale cooperazione non sono concetti sovrapponibili, ma è anche vero che essi sono strettamente interconnessi: la solidarietà,

⁵⁶ Così anche R. BIEBER, F. MAIANI, *op. cit.*, p. 296.

⁵⁷ *Infra*, in questo par.

⁵⁸ Sul quale, per tutti, v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all’Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020; ID., *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *op. cit.*, p. 93 ss.; e M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014.

connessa alla leale cooperazione, ha infatti il compito di responsabilizzare le Istituzioni e gli Stati membri al rispetto di diritti e obblighi dell'ordinamento dell'UE, in modo da prevenire il pregiudizio che altrimenti occorrerebbe a qualcuno di essi e, quindi, all'intera Unione⁵⁹.

In questo senso vanno intese alcune disposizioni solidaristiche della PESC, la cui "forza" risente però in negativo delle caratteristiche intrinseche di quella politica e dell'impossibilità di esperirvi procedure di infrazione. Così, nella clausola dell'art. 24, paragrafi 2 e 3, TUE⁶⁰, il riferimento alla solidarietà indica la necessità che i comportamenti statali unilaterali, nell'ottica della leale cooperazione, tengano conto delle posizioni di tutti gli altri Stati e non pregiudichino l'azione comune. Sono rilevanti anche il dovere di astensione dalle azioni idonee a compromettere l'esecuzione di decisioni PESC adottate col sistema dell'astensione costruttiva (art. 31, par. 1, TUE) nonché l'intento di rispettare il dovere di leale cooperazione nell'indicazione per cui gli Stati "sono solidali tra loro" nella definizione dell'approccio comune (art. 32 TUE).

È sempre la solidarietà preventiva-responsabilizzante, inoltre, che viene presa in considerazione dalla Corte di giustizia in alcune pronunzie dirette a preservare diritti e obblighi comuni⁶¹. Nella sentenza *Commissione c. Francia*, si afferma che "[l]a solidarietà, che sta alla base (...) del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato⁶², trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza (...) per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei

⁵⁹ Per un quadro delle diverse posizioni in dottrina sui rapporti tra solidarietà e leale collaborazione v. F. CROCI, *op. cit.*, p. 95 ss. V. anche I. GOLDNER LANG, *No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2020, p. 39 ss., e J. LARIK, *Pars Pro Toto: The Member States' Obligations of Sincere Cooperation, Solidarity and Unity*, in M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford-Portland, 2018, p. 175 ss.

⁶⁰ Secondo cui la PESC è "fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri" e "gli Stati [la] sostengono attivamente e senza riserve (...) in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca".

⁶¹ Conformi R. BIEBER, F. MAIANI, *op. cit.*, p. 296.

⁶² Ora art. 4, par. 3, TUE.

pagamenti di uno Stato membro”⁶³. Più articolata la pronuncia *Commissione c. Italia*, di pochi anni successiva, in cui la Corte ha ricordato che, “[n]el consentire agli Stati membri di trarre vantaggio dalla Comunità, il trattato impone loro l’obbligo di osservarne le norme. Il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l’equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, lede l’uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie. Questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l’ordinamento giuridico comunitario”⁶⁴.

Più di recente, la solidarietà preventiva-responsabilizzante ha svolto un ruolo importante nel ragionamento della Corte di giustizia nelle due vicende aventi a oggetto la condivisione degli oneri stabilita dalle decisioni di ricollocazione dei richiedenti asilo del 2015⁶⁵. Nella

⁶³ Sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, *Commissione c. Francia*, ECLI:EU:C:1969:68, punto 16/17.

⁶⁴ Sentenza del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1973:13, punti 24-25. In senso quasi sovrapponibile v. la sentenza del 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:32, punto 12. Cfr. anche il parere del 26 aprile 1977, n. 1/76, ECLI:EU:C:1977:63, sull’accordo relativo all’istituzione di un Fondo europeo d’immobilizzazione della navigazione interna, punto 12: “[r]isulta quindi che lo statuto, lungi dal limitarsi alla soluzione di problemi connessi alle esigenze inerenti alle relazioni esterne della Comunità, implica una rinuncia all’autonomia d’azione della Comunità nelle sue relazioni esterne e, al tempo stesso, una modifica della costituzione interna della Comunità, attraverso l’alterazione di elementi essenziali della struttura comunitaria, per quanto riguarda sia le prerogative delle istituzioni, sia la reciproca posizione degli Stati membri. La Corte è del parere che la struttura così data al Consiglio di vigilanza e l’organizzazione del processo di decisione nell’ambito di quest’organo non siano conformi alle esigenze di unità e solidarietà (...)”.

⁶⁵ Si tratta della decisione 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, e della decisione 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, entrambe dirette a istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia. Sulla ricollocazione di emergenza v., tra gli altri, E. GUILD, C. COSTELLO, V. MORENO-LAX, *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*, EP Study, 2017, reperibile online; M. BORRACCETTI, “To quota” or “not to quota”? *The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy*, in *Eurojus*, 31 luglio 2015; M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall’Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in

sentenza *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, sulla validità della decisione 2015/1601, il giudice di Lussemburgo ha affermato che “[q]ualora uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza, ai sensi dell’articolo 78, paragrafo 3, TFUE, gli oneri derivanti dalle misure temporanee adottate in virtù di tale disposizione a beneficio di questo o di questi Stati membri devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, dal momento che, ai sensi dell’articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell’Unione in materia di asilo”⁶⁶.

Secondo alcuni, questo passaggio rappresenterebbe la dimostrazione del carattere obbligatorio del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità di cui all’art. 80 TFUE⁶⁷. Pur senza

Diritto immigrazione e cittadinanza, 2015, n. 2, p. 1 ss.; e P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *DUE online*, Osservatorio europeo, 30 settembre 2015.

⁶⁶ Sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631, punto 291. In dottrina v., tra gli altri, A. CIRCOLO, *Il principio di solidarietà tra impegno volontario e obbligo giuridico. La pronuncia della Corte di giustizia (GS) nel caso Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE on line*, 2018, p. 165 ss.; B. DE WITTE, E. (L.) TSOURDI, *Confrontation on relocation - The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1457 ss.; L. RIZZA, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 2; H. LABAYLE, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 settembre 2017, reperibile online; M. MESSINA, *La Corte di giustizia afferma la validità giuridica del meccanismo provvisorio di ricollocazione obbligatoria dei richiedenti protezione internazionale. A quando la volontà politica di alcuni Stati membri UE di ottemperarvi?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, p. 603 ss.; D. OBRADOVIC, *Cases C-643 and C-647/15: Enforcing solidarity in EU migration policy*, in *European Law Blog*, 2 ottobre 2017, reperibile online; S. PEERS, *A Pyrrhic victory? The ECJ upholds the EU law on relocation of asylum-seekers*, in *EU Law Analysis*, 8 settembre 2017, reperibile online; S. PENASA, *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e ... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in *DPCE on line*, 2017, p. 735 ss.; e A. RIZZO, *Ricollocazione infracomunitaria e principio di solidarietà: un nuovo paradigma per le politiche d’asilo dell’Unione*, in *La Comunità Internazionale*, 2017, p. 397 ss.

⁶⁷ Tra gli altri v. F. CROCI, *op. cit.*, p. 107 ss., spec. p. 111; D. OBRADOVIC, *op. cit.*; e A. CIRCOLO, *op. cit.*, p. 177.

dimenticare che la causa aveva a oggetto la proporzionalità di una decisione del Consiglio, a noi sembra che, nel ragionamento della Corte, gli obblighi di ricollocazione per gli Stati ricorrenti discendano non dall’art. 80 TFUE in sé considerato – anche perché, a nostro avviso, tale norma non è vincolante per le Istituzioni⁶⁸ almeno quanto all’*an* dell’intervento solidaristico – ma dalla decisione 2015/1601 (questa sì, vincolante) presa sulla base giuridica emergenziale dell’art. 78, par. 3, TFUE⁶⁹. In altre parole, il rispetto delle misure solidaristiche contenute della decisione controversa rappresentava la conseguenza del più generale dovere di leale cooperazione che impone, a’ termini dell’art. 4, par. 3, co. 2, TUE, di “adotta[re] ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione”. Sul principio di solidarietà, invece, la Corte – consapevole della ineguale distribuzione degli oneri tra gli Stati membri per ragioni geografiche, ma perdendo l’occasione per delineare i contorni dell’art. 80 TFUE⁷⁰ – ha sottolineato che, una volta stabilita dal Consiglio la necessità di ricorrere a misure emergenziali di carattere solidaristico (*l’an*)⁷¹, i relativi obblighi di ricollocazione andavano – così come è stato fatto – ripartiti tra tutti gli Stati in virtù di quella norma primaria (il *quomodo*)⁷².

⁶⁸ *Amplius* G. MORGESE, *La solidarietà*, cit., p. 87 ss., nonché ID., *The Dublin System vis-à-vis EU Solidarity before the European Court of Justice: The Law, The Whole Law, and Nothing But The Law!*, in G. C. BRUNO, F. M. PALOMBINO, A. DI STEFANO (eds.), *Migration Issues before International Courts and Tribunals*, Roma, 2019, reperibile *online*, p. 381 ss.

⁶⁹ Così ad es. anche D. SCHIEK, *op. cit.*, p. 289.

⁷⁰ Conformi H. LABAYLE, *op. cit.*, per il quale la Corte “could have taken the opportunity to address the essential issues at stake. In fact, it completely failed to do so”, e B. DE WITTE, E. (L.) TSOURDI, *op. cit.*, p. 1478 (“[t]he precise constitutional status of Article 80 TFEU remains unclear even if the Court has had ample opportunities to clarify this point. The emergency relocation judgment does not offer new insights on this point, as neither the Court nor the Advocate General clearly addressed it”).

⁷¹ Sentenza *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, punto 251: “poiché la pressione significativa e crescente sui regimi di asilo greco e italiano rischiava di perdurare, il Consiglio aveva considerato che fosse essenziale dar prova di solidarietà nei confronti di questi due Stati membri e completare le misure fino allora adottate disponendo le misure temporanee previste dalla suddetta decisione”.

⁷² Ciò rappresenta un’affermazione importante, in considerazione del fatto che i c.d. Stati del “Gruppo di Visegrad” (Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca,

Nella successiva pronunzia *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, la Corte di giustizia ha ribadito il concetto in maniera forse più chiara: “[è] infatti importante ricordare che gli oneri derivanti dalle misure temporanee previste dalle decisioni 2015/1523 e 2015/1601, essendo state esse adottate in forza dell’articolo 78, paragrafo 3, del TFUE al fine di aiutare la Repubblica ellenica e la Repubblica italiana ad affrontare meglio una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi nel loro territorio, devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, dal momento che, ai sensi dell’articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell’Unione in materia di asilo”⁷³.

L’affermazione più recente del legame tra solidarietà e leale cooperazione nel diritto dell’UE è contenuta nella sentenza *Germania c. Polonia* del 15 luglio 2021 sulla politica energetica, che ha confermato la pronunzia di primo grado del Tribunale nella causa

Ungheria) hanno sempre sostenuto il carattere non solo volontario ma anche flessibile della solidarietà.

⁷³ Sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715, 718 e 719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2020:257, punto 80 (corsivo aggiunto). La Corte ha ricordato che i tre Stati erano stati ritenuti inadempienti dalla Commissione sulla base di “un criterio neutro e oggettivo, relativo alla gravità e alla persistenza degli inadempimenti” degli obblighi solidaristici stabiliti nelle due decisioni (punto 81) e non dell’art. 80 TFUE in sé considerato. Su questa sentenza v. G. COLAVECCHIO, *Meccanismo di ricollocazione dei richiedenti protezione internazionale e limiti all’applicabilità dell’art. 72 TFUE quale clausola di esenzione dagli obblighi nello Spazio di libertà sicurezza e giustizia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, p. 419 ss.; E. COLOMBO, *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell’Unione*, in *Eurojus*, 2020, n. 2, p. 67 ss.; N. KIRST, *Protecting the Formal Rule of Law in the EU’s Asylum Policy: The CJEU’s Judgment on the Asylum Relocation Mechanism*, in *EU Law Analysis*, 20 giugno 2020, reperibile online; A. LANG, *Gli obblighi si rispettano: note intorno alla sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea del 2 aprile 2020, cause riunite C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, in *Osservatorio AIC*, 2020, n. 6, p. 260 ss.; e S. PROGIN-THEUERKAUF, V. ZUFFEREY, *Aucune justification du refus de participer au mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs d’une protection internationale*, in *European Papers*, 2020, p. 587 ss.

Polonia c. Commissione. Al di là della vicenda di merito⁷⁴, ci preme ricordare i principali passaggi argomentativi di nostro interesse. La Corte ha in primo luogo affermato che lo “spirito di solidarietà” dell’art. 194 TFUE è espressione specifica del principio fondamentale di solidarietà⁷⁵: questo principio, sotteso all’intero sistema giuridico dell’UE, è “strettamente connesso” a quello di leale cooperazione dell’art. 4, par. 3, TUE, in specie nella parte in cui impone alle Istituzioni di collaborare lealmente con gli Stati⁷⁶. Da ciò, il giudice sovranazionale ne ricava che il principio di solidarietà energetica dell’art. 194 TFUE non ha valenza solo politica – come sosteneva la Germania – ma è idoneo a produrre effetti giuridici vincolanti e, al pari dei principi generali del diritto UE, a costituire parametro di legittimità degli atti delle Istituzioni⁷⁷. Infine, la Corte ha affermato che il principio (generale) di solidarietà – non ulteriormente aggettivato – comporta diritti e obblighi reciproci: l’Unione ha doveri di solidarietà nei confronti degli Stati membri e questi hanno analoghi obblighi tra di loro nonché nei confronti dell’interesse comune dell’Unione e delle sue politiche⁷⁸.

In base a ciò, si deve riconoscere – nonostante il ragionamento non condivisibile della Corte⁷⁹ – che nell’UE opera un principio di

⁷⁴ Che mette in giuoco questioni di approvvigionamento del mercato del gas naturale e di rapporti strategici dell’Unione europea e dei suoi Stati membri con la Federazione russa.

⁷⁵ Sentenza *Germania c. Polonia*, punto 38, che così richiama indirettamente la pronuncia *B.P. c. Commissione* degli anni ‘70.

⁷⁶ Sentenza *Germania c. Polonia*, punto 41.

⁷⁷ *Ivi*, punti 43-45.

⁷⁸ *Ivi*, punto 49. In maniera analoga si era espresso il Tribunale nella sentenza *Polonia c. Commissione*, punto 70.

⁷⁹ Al punto 42, la natura vincolante del principio di solidarietà energetica (affermata con doppia negazione nel successivo punto 43) viene fatta discendere dal principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità dell’art. 80 TFUE come applicato nelle due sentenze *Repubblica slovacca* e *Ungheria c. Consiglio* del 6 settembre 2017 e *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca* del 2 aprile 2020. In ciò, la Corte ha seguito le conclusioni dell’Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona, punto 69. Orbene, a parte il fatto che il riferimento al solo principio (scritto) di solidarietà nel settore dell’asilo ci pare un po’ troppo poco per ricavare l’esistenza di un principio (non scritto) di solidarietà in altro settore come quello energetico, va ribadito quanto detto *supra*, e cioè che, in quelle sentenze, la constatazione della violazione degli obblighi solidaristici non derivava tanto dal riferimento all’art. 80 TFUE quanto piuttosto dalla mancata attuazione di decisioni vincolanti adottate dal Consiglio. In sostanza, il precedente non ci sembra pertinente. Secondo Pi.

solidarietà energetica riconducibile alla declinazione preventiva-responsabilizzante del concetto in esame. Esso, infatti, non è limitato alle situazioni di emergenza⁸⁰ ma richiede sia la verifica da parte della Commissione dell'esistenza di pericoli per l'approvvigionamento di gas sui mercati di tutti gli Stati dell'UE, sia che le Istituzioni procedano al preventivo bilanciamento degli interessi in giuoco tenendo presente quelli degli Stati e dell'UE complessivamente considerata⁸¹. La Corte, in sostanza, richiede che le Istituzioni (in specie, la Commissione) e gli Stati membri non pregiudichino, senza attenta valutazione preventiva, le esigenze energetiche degli altri Stati membri e dell'UE, pena la violazione di un principio di solidarietà energetica che affonda le sue radici nell'obbligo di leale cooperazione.

Quanto invece all'esistenza del più ampio principio generale di solidarietà, che comporta diritti e obblighi reciproci in capo all'Unione e agli Stati membri, si tratta di un'affermazione gravida di implicazioni che avrebbe richiesto, a nostro avviso, quanto meno una spiegazione ben più articolata di quella fornita dalla Corte (e, prima ancora, dal Tribunale). La conclusione raggiunta ci pare, infatti, niente più che un *obiter dictum* in ragione del fatto che è troppo frettolosa, non adeguatamente motivata e – aspetto forse più rilevante – non pienamente consapevole delle sue conseguenze sul piano interpretativo e applicativo⁸².

MENGOZZI, *op. cit.*, p. 311, il *dictum* della Corte sarebbe “un'integrazione del diritto dell'Unione risultante dall'esercizio della funzione che il sistema comunitario riconosce ai giudici ed in ultima istanza alla Corte di giustizia”: circostanza certo possibile in linea di principio, ma che non stempera le perplessità su un salto logico-giuridico che, a quel punto, sarebbe superfluo.

⁸⁰ Sentenza *Germania c. Polonia*, punto 69: “il principio di solidarietà energetica, contemplato all'articolo 194 TFUE, deve essere preso in considerazione dalle istituzioni dell'Unione nonché dagli Stati membri, nell'ambito della creazione o del funzionamento del mercato interno e, segnatamente, di quello del gas naturale, provvedendo a garantire la sicurezza degli approvvigionamenti energetici nell'Unione, il che implica non soltanto far fronte a situazioni di emergenza, allorché queste si verificano, *ma anche adottare misure volte a prevenire le situazioni di crisi*” (corsivo nostro).

⁸¹ *Ivi*, punti 52-53.

⁸² *Contra* Pi. MENGOZZI, *op. cit.*, pp. 305-306, secondo cui non si tratterebbe di un *obiter dictum* bensì di “una statuizione (...) fatta con riferimento alla sua specificazione contenuta nell'art. 194 TFUE”. Pur non condividendo tale affermazione, a fronte di un dato testuale chiaro nella sua sinteticità, concordiamo però con l'A. che, “[s]e il Tribunale e la Corte avessero veramente inteso compiere

Date le tante forme di solidarietà presenti nell’ordinamento dell’UE, infatti, non riusciamo a immaginare se tutte o solo alcune di queste, e quali, rappresentino un parametro di legittimità per gli atti derivati. Come conciliare, ad es., la solidarietà intergenerazionale in materia di ambiente, che richiede interventi economici nazionali rilevanti per migliorare le condizioni ambientali odierne a tutela delle future generazioni, con le richieste di solidarietà interstatale in materia economico-energetica avanzate da quegli Stati membri che, dall’abbandono delle fonti di energia fossile, avrebbero un pregiudizio? Quali richieste di solidarietà prediligere, in materia di politica economica, tra quelle avanzate dagli Stati membri in difficoltà o in vera e propria crisi e quelle di altri Stati membri che, al contrario, si aspettano solidarietà consistente nel rispetto delle regole vigenti dell’UEM? Dove trovare un punto di equilibrio, in materia di asilo, tra le richieste di condivisione degli oneri avanzate dagli Stati di frontiera esterna e i richiami alla diversa solidarietà tesa al rispetto del sistema Dublino⁸³ da parte degli Stati di destinazione dei movimenti secondari? Per rimanere in quest’ultimo ambito, forse l’operare di un principio generale di solidarietà, idoneo a fungere da parametro di legittimità per

una tale affermazione [cioè, quella dell’applicazione in via generale del principio di solidarietà con conseguenti obblighi degli Stati membri tra loro e nell’interesse dell’UE], si sarebbero certamente accorti delle importanti conseguenze che sarebbe stato possibile trarne ed avrebbero dovuto avvertire l’esigenza di non contenerla in un punto di mero passaggio del loro ragionamento” (p. 306).

⁸³ Per “sistema Dublino” intendiamo il combinato disposto del regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l’esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (regolamento Dublino III), e del regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l’«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l’efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (regolamento Eurodac). La letteratura sul sistema Dublino, e in specie sul regolamento Dublino III, è molto ampia, per cui ci si limita a rinviare a F. MAIANI, *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System?*, in V. CHETAİL, P. DE BRUYCKER, F. MAIANI (eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Leiden- Boston, 2016, p. 473; S. PEERS, *The Dublin III Regulation*, in S. PEERS, V. MORENO-LAX, M. GARLICK, E. GUILD (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, Vol. 3: EU Asylum Law, Leiden, 2015, p. 345 ss.; e O. FERACI, *Il nuovo regolamento “Dublino III” e la tutela dei diritti fondamentali dei richiedenti asilo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013, n. 2.

gli atti derivati, potrebbe comportare la possibilità di annullare totalmente o parzialmente il sistema Dublino, ritenuto da alcuni Stati poco solidale?⁸⁴

Ecco perché riteniamo che l'affermazione della Corte di giustizia (e, prima ancora, del Tribunale) meriti come minimo di essere confermata in successive pronunzie in ambiti diversi da quello della politica energetica, e sicuramente necessiti di un ragionamento più approfondito. In particolare – ed è per noi il punto più debole delle affermazioni dei giudici di Lussemburgo – andava attentamente verificato se e in che modo quegli obblighi generali di solidarietà possano operare nel quadro di politiche dell'UE in cui sono suscettibili di entrare in conflitto proprio col dovere di leale cooperazione: nel caso in cui, cioè, solidarietà e leale cooperazione spingano in direzioni opposte.

5. Le affermazioni contenute nella sentenza *Germania c. Polonia* andrebbero confermate anzitutto nel quadro della *solidarietà riequilibratoria*, che si riferisce alla mutua azione diretta a riequilibrare le diverse condizioni di partenza oppure ad attenuare le difficoltà che possono sorgere in capo ad alcuni Stati dall'applicazione del diritto dell'UE.

Questa declinazione è più conforme al concetto tradizionale di solidarietà accolto negli ordinamenti nazionali in ambito sociale ed è anche quella che maggiormente valorizza (come quella emergenziale)⁸⁵ le specificità del concetto in esame rispetto al dovere di leale collaborazione. Forse è anche per questo motivo che il vincolo della solidarietà riequilibratoria, a differenza di quella preventiva-

⁸⁴ Sul carattere poco solidale del sistema Dublino, e su alcune soluzioni, v. G. MORGESE, *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 97 ss., e ID., *Dublin System, "Scrooge-Like" Solidarity and the EU Law: Are There Viable Options to the Never-Ending Reform of the Dublin III Regulation?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2019, n. 3. V. anche M. GARLICK, *The Dublin System, Solidarity and Individual Rights*, in V. CHETAİL, P. DE BRUYCKER, F. MAIANI (eds.), *op. cit.*, p. 159 ss.; F. MUNARI, *The Perfect Storm on EU Asylum Law: The Need to Rethink the Dublin Regime*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2016, p. 517 ss.; e B. NASCIBENE, *Refugees, the European Union and the 'Dublin System'. The Reasons for a Crisis*, in *European Papers*, 2016, p. 101 ss.

⁸⁵ *Infra*, par. 6.

responsabilizzante, è più o meno forte a seconda dei settori considerati e dei soggetti destinatari.

Di questa seconda declinazione si ha una salda espressione nella politica di coesione economica, sociale e territoriale, ove la condivisione di parte delle risorse statali è finalizzata alla loro redistribuzione con i fondi strutturali⁸⁶. Essa è ugualmente forte nell’ambito dei SIEG, sottratti all’operare delle regole di mercato in ragione della loro funzione solidaristica⁸⁷. La solidarietà riequilibratoria è oggi invece meno forte di ieri con riferimento al livello delle prestazioni non contributive fornite dagli Stati membri ai cittadini di altri Stati membri⁸⁸. È, infine, ancora abbastanza debole nell’ambito delle politiche di immigrazione e asilo, in ragione del fatto che il ruolo riequilibratorio dell’art. 80 TFUE viene declinato in parte sotto il profilo finanziario, in parte sotto quello tecnico-operativo⁸⁹ e per niente sotto quello della redistribuzione fisica dei richiedenti asilo⁹⁰.

Proprio nella politica di asilo si può apprezzare, come si diceva prima, la tensione tra le due declinazioni sinora esaminate: mentre la solidarietà preventiva-responsabilizzante, connessa al dovere di leale cooperazione, spinge alcuni Stati membri a ribadire il rispetto integrale del sistema Dublino, *in primis* la regola della competenza dello Stato di primo ingresso nell’esame delle domande di protezione internazionale, così da evitare il pregiudizio derivante da movimenti secondari incontrollati, la solidarietà riequilibratoria induce altri Stati a chiedere la modifica di quel sistema in senso maggiormente redistributivo. Sarà dunque interessante vedere quali obblighi generali di solidarietà tra loro incompatibili riusciranno a prevalere, dato che l’*obiter dictum* della sentenza *Germania c. Polonia* lascia in linea di principio aperta

⁸⁶ *Supra*, nota 12 e testo corrispondente.

⁸⁷ *Supra*, nota 8 e testo corrispondente.

⁸⁸ *Supra*, nota 7 e testo corrispondente.

⁸⁹ V. il regolamento (UE) n. 439/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, che istituisce l’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo. L’UESA sta per essere sostituito dall’Agenzia dell’UE per l’asilo.

⁹⁰ Lo strumento della ricollocazione, infatti, è stato sinora utilizzato solo temporaneamente e in situazioni di emergenza. Per approfondimenti sulle misure solidaristiche dell’UE in materia di controllo delle frontiere, immigrazione e asilo v. G. MORGESE, *La solidarietà*, cit., p. 121 ss. V. anche ID., *La riforma*, cit.

qualunque strada⁹¹. Certo è, però, che l'*iter* del più recente tentativo di riforma del sistema Dublino, avviato con il nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del settembre 2020⁹², non lascia presagire nulla di buono per quanto attiene ai meccanismi solidaristici della proposta "Gestione"⁹³, in specie quello connesso agli sbarchi conseguenti a operazioni SAR⁹⁴.

⁹¹ Oggigiorno, proprio alla luce di quella sentenza, uno Stato di frontiera esterna come l'Italia o la Grecia avrebbe tutto l'interesse a porre la questione della legittimità dei criteri "poco solidaristici" del sistema Dublino nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, laddove se ne presenti l'occasione. In alternativa, si potrebbe ipotizzare un ricorso in carenza avverso le Istituzioni UE per l'omissione di atti improntati al principio generale di solidarietà "riequilibratoria" oppure, al limite e con maggiori difficoltà, un'azione di inadempimento per violazione degli obblighi di solidarietà in capo agli Stati membri. Sull'estrema difficoltà di avviare tali azioni in base al solo art. 80 TFUE (e prima della sentenza *Germania c. Polonia*), v. G. MORGESE, *La solidarietà*, cit., pp. 93 ss. e 105 ss.

⁹² COM(2020) 609 final. In generale v. S. CARRERA, *Whose Pact? The Cognitive Dimensions of the New EU Pact on Migration and Asylum*, in S. CARRERA, A. GEDDES (eds.), *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees*, San Domenico di Fiesole, 2021, p. 1 ss.; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, 2021, p. 379 ss.; A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *Eurojus*, 28 settembre 2020, reperibile online; C. FAVILLI, *Il patto europeo sulla migrazione e l'asilo: "c'è qualcosa di nuovo, anzi di antico"*, in *Questione Giustizia*, 2 ottobre 2020, reperibile online; S. PEERS, *First analysis of the EU's new asylum proposals*, in *EU Law Analysis*, 25 settembre 2020, reperibile online; e D. THYM, *European Realpolitik: Legislative Uncertainties and Operational Pitfalls of the 'New' Pact on Migration and Asylum*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 28 settembre 2020, reperibile online.

⁹³ V. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2020, sulla gestione dell'asilo e della migrazione, COM(2020)610 final, che, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbe sostituire il regolamento Dublino III.

⁹⁴ Sulle misure solidaristiche contenute nella proposta "Gestione", v. M. C. CARTA, *Il "nuovo" Patto europeo sulla migrazione e l'asilo: recenti sviluppi in materia di solidarietà ed integrazione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2021, n. 2, p. 9 ss; L. MARIN, E. PISTOIA, *Captured between subsidiarity and solidarity: any European added value for the Pact on Migration and Asylum?*, *ivi*, p. 167 ss.; T. RUSSO, *Quote di ricollocazione e meccanismi di solidarietà: le soluzioni troppo "flessibili" del Patto dell'Unione europea su migrazione e asilo*, *ivi*, p. 281 ss.; F. MAIANI, *A "Fresh Start" or One More Clunker? Dublin and Solidarity in the New Pact*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 20 ottobre 2020, reperibile online; e G. MORGESE, *La "nuova" solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 35, p. 16 ss. La contrarietà di un'ampia maggioranza di Stati membri alla solidarietà conseguente alle operazioni SAR risulta dai lavori del Consiglio sulla proposta Gestione: v. il documento del 15 dicembre 2021, n. 14392/1/21. Sul precedente tentativo di riforma

Molto più conforme al paradigma della solidarietà riequilibratoria appare, invece, lo strumento dell’UE per la ripresa o *Next Generation EU* (NGEU)⁹⁵. Si tratta di un programma economico di carattere temporaneo e *una tantum*, adottato per contribuire a sollevare le economie degli Stati membri colpiti dalla della crisi pandemica da SARS-CoV-2 a partire dal marzo 2020.

Il NGEU rappresenta la presa di coscienza da parte dell’Unione (e dei suoi Stati membri), seppur dopo un aspro dibattito⁹⁶, della necessità di andare oltre le iniziative emergenziali assunte nei primi mesi della pandemia⁹⁷ per tentare di uscire dalla crisi economica con un intervento

del 2016, non andato a buon fine, oltre agli autori citati in nota 84, v. M. DI FILIPPO, *The Dublin Saga and the Need to Rethink the Criteria for the Allocation of Competence in Asylum Procedures*, in V. MITSILEGAS, V. MORENO-LAX, N. VAVOULA (eds.), *Securitising Asylum Flows. Deflection, Criminalisation and Challenges for Human Rights*, Leiden-Boston, 2020, p. 196 ss.; P. DE PASQUALE, *Verso la refusione del regolamento “Dublino III”*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2018, p. 267 ss.; L. RIZZA, *La riforma del sistema di Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, n. 1; T. M. MOSCHETTA, *I criteri di attribuzione delle competenze a esaminare le domande d’asilo nei recenti sviluppi dell’iter di riforma del regime di Dublino*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 5, p. 1 ss.; D. VITIELLO, *The Dublin System and Beyond: Which Way Out of the Stalemate?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 463 ss.; ID., *Du vin vieux dans de nouvelles outres? Réflexions sur la proposition de règlement “Dublin IV”*, in *European Papers*, 2016, p. 1235 ss.; F. MAIANI, *The reform of the Dublin system and the dystopia of ‘sharing people’*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 622 ss.; ID., *The Reform of the Dublin III Regulation*, EP Study, 2016, reperibile online; S. PROGIN-THEUERKAUF, *The ‘Dublin IV’ Proposal: Towards more solidarity and protection of individual rights?*, in *Sui-Generis*, 2017, p. 61 ss.; G. CAGGIANO, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti asilo*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2016, p. 221 ss.; e P. MORI, *La proposta di riforma del sistema europeo comune d’asilo: verso Dublino IV?*, in *Eurojus*, 7 settembre 2016.

⁹⁵ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020. In dottrina v., tra gli altri, B. DE WITTE, *The European Union’s COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021; G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2020, p. 587 ss.; L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 2020, n. 4, p. 22 ss.; M. R. MAURO, *L’Unione Europea alla prova del Covid-19: il Recovery Fund e il rilancio del processo di integrazione*, in G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia*, Napoli, 2020, vol. 1, p. 101 ss.; ed E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel “discorso” della Commissione europea e “condizionalità utile”*, in *Osservatorio AIC*, 2020, n. 6, p. 151 ss.

⁹⁶ Cui si dà conto in G. MORGESE, *Solidarietà di fatto*, cit., p. 108 ss.

⁹⁷ *Infra*, par. 6.

economico di ampio spessore e rivolto alle aspettative delle generazioni future. Il NGEU, infatti, si aggiunge alle risorse ordinarie del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027⁹⁸, pari a 1.211 miliardi di euro (a prezzi correnti), integrandole per 806,9 miliardi di euro (anch'essi a prezzi correnti), di cui 421,1 miliardi di sovvenzioni e 385,8 miliardi di prestiti.

La natura solidaristica riequilibratoria del NGEU ci sembra chiara sotto diversi profili. Anzitutto, a differenza della dotazione finanziaria del nuovo QFP che proviene dalle risorse proprie dell'UE, quella del NGEU viene raccolta dalla Commissione sul mercato dei capitali mediante l'emissione di obbligazioni e altri titoli finanziari con la copertura del bilancio dell'UE⁹⁹: con il NGEU, quindi, l'Unione ha deciso di mutualizzare il debito assumendo obbligazioni comuni (*eurobond*) in una quantità inedita per la sua ampiezza. In secondo luogo, si prevede di restituire le somme chieste in prestito dalla Commissione in un arco di tempo piuttosto ampio (da 3 a 30 anni) e non gravando totalmente sulle future contribuzioni statali al bilancio dell'UE, ma anche mediante nuove tasse già istituite (tassa sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati) e da istituire (meccanismo di adeguamento del prezzo del carbonio alla frontiera, prelievo sul digitale, estensione del sistema di scambio di emissioni, *tobin tax*). In terzo luogo, il più importante programma finanziato dal NGEU – cioè il dispositivo per la ripresa e la resilienza (DDR)¹⁰⁰ cui sono attribuiti ben 723,8 miliardi degli 806,9 complessivi – prevede una distribuzione delle risorse agli Stati membri in parte tramite prestiti da rimborsare (385,8 miliardi) e in altra parte attraverso sovvenzioni a fondo perduto (338 miliardi), con una logica che in quest'ultimo caso è simile a quella

⁹⁸ Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020.

⁹⁹ Ciò, grazie al temporaneo aumento della contribuzione statale stabilito nella decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, sulle risorse proprie dell'UE.

¹⁰⁰ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, sul quale v. G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 245 ss.; e A. KYRIAKIDIS, *The EU's Economic Response to the COVID-19 Pandemic Preliminary Remarks*, in *European Law Blog*, 11 maggio 2021, reperibile online.

dei fondi strutturali¹⁰¹. Infine, i fondi del DRR non sono erogati in unica soluzione bensì in *tranches* semestrali e solo all’esito del conseguimento di specifici traguardi e obiettivi: se è vero, quindi, che anche il DRR è impostato sulla logica della condizionalità¹⁰², è altrettanto vero che quei traguardi e obiettivi non consistono nelle famigerate misure di *austerity* della “vecchia” crisi economica (consistenti in tagli alla spesa pubblica), bensì in investimenti e riforme che gli Stati si sono impegnati a realizzare secondo un calendario approvato dal Consiglio dell’UE¹⁰³.

6. Infine, la declinazione della *solidarietà emergenziale* ha a che fare con la mutua assistenza in casi, per l’appunto, di emergenza. Anche qui l’intensità del vincolo varia a seconda dei settori presi in esame.

Esso sicuramente è forte nelle due clausole di mutua difesa dell’art. 42, par. 7, TUE e di solidarietà dell’art. 222 TFUE, in cui un vero e proprio dovere di mutua assistenza a favore degli Stati membri in situazioni di emergenza è sancito direttamente nei Trattati.

Al contrario, il vincolo solidaristico emergenziale è debole nell’Unione economica e monetaria (UEM) perché soggetto a divieti e condizioni¹⁰⁴. La circostanza per cui l’UEM è in termini generali

¹⁰¹ Non a caso, infatti, il regolamento 2021/241 è stato adottato sulla base giuridica dell’art. 175, par. 3, TFUE compreso nel titolo XVIII sulla coesione economica, sociale e territoriale.

¹⁰² Anche in modo da non violare apertamente la regola del *no bail-out* dell’art. 125 TFUE.

¹⁰³ In tal senso v. anche F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, III (2021), Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 3, 15 dicembre 2021, reperibile *online*. Gli investimenti devono riguardare sei aree di intervento (transizione verde, compresa la biodiversità; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; e politiche per la prossima generazione, infanzia e gioventù, incluse l’istruzione e le competenze), mentre le riforme sono quelle indicate nelle “raccomandazioni specifiche per Paese” della procedura del Semestre europeo: a tale ultimo proposito v. i tre studi intitolati *What role for the European Semester in the recovery plan?*, di J. FUNK KIRKEGAARD (ottobre 2020), T. WIESER (ottobre 2020) e M. MOSCHELLA (novembre 2020), tutti reperibili *online*.

¹⁰⁴ In questo senso R. BIEBER, F. MAIANI, *op. cit.*, p. 304 ss.; J.-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l’Union européenne*, in C. BOUTAYEB (dir.), *op. cit.*, p. 107 ss., p. 110; e già S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, p. 13.

improntata alla solidarietà in quanto tende alla mutua assistenza a tutela degli interessi degli Stati membri nell’ottica del benessere economico dell’Unione non esclude il fatto che, in realtà, quella mutua assistenza sia indice di solidarietà per così dire “interessata”¹⁰⁵, non contemplando obblighi di aiuto agli Stati in difficoltà. E infatti, l’art. 122, par. 1, TFUE permette l’adozione di misure adeguate alla situazione economica da adottarsi con spirito di solidarietà, ma comunque soggette alla discrezionalità delle Istituzioni; anche l’art. 122, par. 2, TFUE permette l’adozione di misure di assistenza finanziaria emergenziale, nei casi previsti, che però sono discrezionali e soggette a condizioni. Inoltre, l’UEM prevede alcuni obblighi “di non solidarietà”¹⁰⁶: ci riferiamo alle disposizioni contenute nell’art. 123 TFUE sul divieto di facilitazione creditizia e di acquisto di titoli di debito sul mercato primario a carico della Banca centrale europea (BCE) e delle banche centrali nazionali; nell’art. 124 TFUE sul divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie; e nella regola *no bail-out* dell’art. 125 TFUE, che impedisce il salvataggio esterno di uno Stato da parte dell’Unione e di altri Stati. Poco solidaristici sono anche l’art. 136, par. 3, TFUE, che rende possibile l’istituzione di meccanismi di stabilità per salvaguardare la stabilità della zona euro la cui assistenza finanziaria è però soggetta a rigorosa condizionalità¹⁰⁷ che, negli anni passati, si è concretizzata nelle note misure di *austerity*, e le misure non convenzionali della BCE prima della crisi pandemica¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Diretta, cioè, non tanto ad aiutare gli Stati membri che si trovano in difficoltà economiche quanto, piuttosto, a limitare il più possibile le ripercussioni soprattutto sulla zona euro: così v. F. CROCI, *op. cit.*, p. 252, e gli autori ivi citati.

¹⁰⁶ Conforme P. MANZINI, *op. cit.*, p. 146.

¹⁰⁷ V. la sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:756, in cui la Corte ha affermato la compatibilità del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES) con i Trattati UE in ragione della rigida condizionalità cui è sottoposta quell’assistenza finanziaria. Il MES è stato sottoscritto nella sua versione definitiva il 2 febbraio 2012 ed è entrato in vigore il 27 settembre 2012. Esso è nato sulla base di due precedenti iniziative adottate nel 2010 per aiutare l’Irlanda, il Portogallo e la Grecia: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), disposto col regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell’11 maggio 2010, e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), esterno all’ordinamento dell’UE.

¹⁰⁸ Ci riferiamo in primo luogo alle *Outright Monetary Transactions* (OMT), programmi teoricamente illimitati di acquisto di titoli di debito pubblici e privati rivolti ai soli Stati in grave difficoltà che abbiano già avviato un programma di assistenza finanziaria con il MES (o con il FESF). La legittimità delle OMT con i

La solidarietà emergenziale è debole anche nel settore dell’asilo, la qual cosa sinora ha contribuito al mantenimento delle asimmetrie sostanziali del sistema Dublino¹⁰⁹. A parte la direttiva 2001/55 sulla protezione temporanea degli sfollati, il cui meccanismo solidaristico non è stato però mai attivato¹¹⁰, rileva l’art. 78, par. 3, TFUE, per il

Trattati UE è stata accertata dalla Corte di giustizia nella sentenza del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400, in quanto sufficientemente circondate da garanzie dirette ad acquistare solo titoli di Stati già soggetti all’assistenza del MES nonché a non aggirare il divieto di finanziamento monetario dell’art. 123 TFUE. Ma rileva anche il programma di acquisto di titoli di debito pubblico (*Public Sector Purchase Programme*, PSPP), il più importante del *quantitative easing* della BCE: esso si propone di aumentare il tasso di inflazione consentendo alle banche centrali nazionali di acquistare titoli pubblici statali, regionali o locali del proprio Paese secondo i limiti decisi dalla BCE. Ebbene, la legittimità del PSPP è stata sancita nella sentenza dell’11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*, ECLI:EU:C:2018:1000, in quanto non eccedente il mandato della BCE e non lesivo del divieto di finanziamento monetario dell’art. 123 TFUE anche in ragione dei limiti previsti (limiti al volume mensile complessivo di acquisti; loro ripartizione tra le banche centrali nazionali secondo lo schema di sottoscrizione del capitale della BCE o regola del *capital key*; limiti di detenzione per emissione e per emittente; e divieto di acquisto di titoli con un livello di rischio elevato).

¹⁰⁹ V. in tal senso anche R. BIEBER, F. MAIANI, *op. cit.*, p. 316 ss.

¹¹⁰ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell’equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell’accoglienza degli stessi. Il carattere solidaristico emergenziale della direttiva è stato ribadito anche dalla Corte di giustizia nella sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411 e 493/10, *N.S.*, ECLI:EU:C:2011:865, punto 93: “l’art. 80 TFUE prevede che la politica dell’asilo e la sua attuazione siano regolate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. La direttiva 2001/55 costituisce un esempio di tale solidarietà ma, come è stato indicato in udienza, i meccanismi di solidarietà che essa contiene sarebbero limitati a situazioni del tutto eccezionali rientranti nell’ambito di applicazione di tale direttiva, ossia l’afflusso massiccio di sfollati”. Sulla direttiva v. tra gli altri H. BEIRENS, S. MAAS, S. PETRONELLA, M. VAN DER VELDEN, *Study on the Temporary Protection Directive. Final report*, 2016, reperibile *online*; M. INELI-CIGER, *Time to Activate the Temporary Protection Directive. Why the Directive can Play a Key Role in Solving the Migration Crisis in Europe*, in *European Journal of Migration and Law*, 2016, p. 1 ss.; ID., *Has the Temporary Protection Directive Become Obsolete? An Examination of the Directive and Its Lack of Implementation in View of the Recent Asylum Crisis in the Mediterranean*, in C. BAULOZ, M. INELI-CIGER, S. SINGER, V. STOYANOVA (eds.), *Seeking Asylum in the European Union*, Leiden-Boston, 2015, p. 223 ss.; M. NOTARBARTOLO DI SCIARA, *Temporary Protection Directive, Dead Letter or Still Option for the Future? An Overview on The Reasons Behind its Lack of Implementation*, in *Eurojus*, 2 dicembre 2015, reperibile *online*; e N. ARENAS, *The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive*

quale, “[q]ualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, [possa] adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo”¹¹¹. Quest’ultima base giuridica, dunque, pone solo una facoltà, non un obbligo, in capo al Consiglio per l’adozione di misure emergenziali anche solidaristiche: esempio ne è l’adozione delle due decisioni sulla ricollocazione dei richiedenti asilo del 2015, le cui successive vicende giudiziarie hanno peraltro permesso alla Corte di approfondire contenuto e portata della norma primaria¹¹². Più di recente, essa è posta a fondamento anche della proposta di decisione diretta a introdurre misure solidaristiche emergenziali a beneficio di Lettonia, Lituania e Polonia, per far fronte alle attività di strumentalizzazione dei migranti intraprese dalla Bielorussia alla frontiera di quei tre Stati¹¹³.

Anche per le misure emergenziali in materia di asilo si assiste al contrasto tra solidarietà preventiva-responsabilizzante ed emergenziale e alle spinte contrapposte che esse generano. Sarà pertanto interessante vedere quali diritti e obblighi solidaristici reciproci potranno essere eventualmente individuati in materia dai giudici sovranazionali, e con quali conseguenze: in specie, se e come obblighi del genere potranno essere ritenuti prevalenti rispetto al sistema Dublino. A tal proposito, merita rimarcare che la stessa Corte di giustizia nella pronuncia *Jafari*

Establishing the Temporary Protection System, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, p. 7 ss.

¹¹¹ Su questa norma v. G. MORGESE, *La solidarietà*, cit., p. 59 ss.

¹¹² Nella sentenza *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, il giudice di Lussemburgo ha affermato che l’art. 78, par. 3, TFUE permette di adottare atti non legislativi contenenti misure emergenziali nella sola materia della protezione internazionale, idonei a introdurre deroghe temporalmente definite a precedenti atti legislativi, in presenza di situazioni che rendano impossibile il normale funzionamento del regime di asilo. Si noti che gli Stati beneficiari delle misure, per essere qualificati tali, devono in qualche modo esprimere il loro assenso, non essendo viceversa “costretti” ad accettare la solidarietà degli altri Stati membri. Sotto il profilo procedurale, quegli atti non legislativi vanno adottati dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

¹¹³ V. la proposta di decisione del Consiglio, del 1° dicembre 2021, COM(2021)752 final.

del 2017 si è espressa in senso contrario all’esistenza di una deroga interpretativa o applicativa al criterio del Paese di primo ingresso, nonostante il carattere del tutto eccezionale della crisi migratoria dell’estate del 2015¹¹⁴. Sarebbe parimenti utile capire se, in base al principio generale di solidarietà ribadito nella sentenza *Germania c. Polonia*, si possa accertare l’inadempimento degli Stati membri per il ripristino e il mantenimento dei controlli alle frontiere interne al fine di contenere i movimenti secondari dagli Stati membri di frontiera esterna che si trovano in emergenza per un afflusso elevato di migranti sul loro territorio. Esprimiamo in proposito tutto il disappunto per una facoltà legittima alla luce del Codice frontiere Schengen (CFS) ma ben poco solidaristica, di cui si è abusato negli anni passati anche grazie all’avallo dalla Commissione¹¹⁵ e a cui di recente quest’ultima ha deciso di porre

¹¹⁴ Sentenza del 26 luglio 2017, causa C-646/16, *Jafari*, ECLI:EU:C:2017:586, punto 93: “[l]a circostanza che l’attraversamento della frontiera abbia avuto luogo in una situazione caratterizzata dall’arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di paesi terzi, che intendono ottenere protezione internazionale, non è idonea a influenzare l’interpretazione o l’applicazione dell’articolo 13, paragrafo 1, del regolamento Dublino III”. In dottrina v. F. FERRI, *Il regolamento “Dublino III” tra crisi migratoria e deficit di solidarietà: note (dolenti) sulle sentenze Jafari e A.S.*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2018, p. 519 ss.; e C. DI STASIO, *Il ‘sistema Dublino’ non è derogabile: note a margine della sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, causa C-646/2016, Jafari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2017, n. 3

¹¹⁵ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen). Le misure di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne ai sensi degli articoli da 25 a 35 CFS sono state attivate da alcuni Stati membri in occasione, tra l’altro, della “primavera araba” del 2010-2011 e della crisi migratoria del 2015. Soprattutto quest’ultima ha messo a dura prova la tenuta dell’area Schengen, comportando la reintroduzione unilaterale dei controlli da parte di un numero non esiguo di Stati (Belgio, Danimarca, Germania, Ungheria, Austria, Slovenia, Svezia e Norvegia). Questa prassi è stata avallata dalla Commissione nella sua attività di controllo della legittimità delle misure di ripristino: l’Esecutivo UE non solo ha accolto il presupposto affermato da quegli Stati, per i quali l’afflusso massiccio di migranti costituiva una grave minaccia alla sicurezza interna e all’ordine pubblico, ma ha anche attivato la procedura “a salvaguardia del sistema” dell’art. 29 CFS in ragione delle gravi carenze nei controlli delle frontiere esterne della Grecia, dando così copertura a quelle misure ben oltre il termine massimo di sei mesi. Successivamente, la Commissione ha anche proposto una modifica del sistema con l’obiettivo di estendere il termine massimo per la procedura “normale” (art. 25 CFS) da sei mesi a un anno, con ulteriore possibilità di ottenere, in via eccezionale, quattro successive proroghe di sei mesi ciascuna su parere della Commissione e raccomandazione del Consiglio (proposta del 27 settembre 2017, COM(2017)571 final), suggerendo altresì di prolungare i controlli a disciplina

un freno proponendo però la sua sostituzione – come in un gioco delle tre carte – con la possibilità di rafforzare in maniera significativa i controlli di polizia¹¹⁶.

A fronte di una solidarietà emergenziale che, a conti fatti, appare robusta solo laddove i Trattati e alcuni atti derivati stabiliscono doveri in tal senso – e a proposito della quale si rimane in attesa di conoscere il contenuto di eventuali ulteriori diritti e obblighi reciproci in base al principio generale di solidarietà affermato dai giudici di Lussemburgo – sul piano normativo e operativo si registrano interessanti sviluppi conseguenti della crisi pandemica da SARS-CoV-2¹¹⁷.

Le misure emergenziali sanitarie sinora adottate ci paiono nel complesso soddisfacenti se viste nell’ottica solidaristica, in quanto orientate a eliminare gli ostacoli alla produzione e circolazione di attrezzature mediche e farmaci tra Stati membri garantendo al contempo la salute pubblica¹¹⁸. Si ricordano, tra le altre, le procedure accelerate di aggiudicazione congiunta di forniture sanitarie indispensabili; la costituzione di scorte d’emergenza di attrezzature mediche tramite il meccanismo *RescEU*¹¹⁹; l’aumento delle capacità produttive europee di dispositivi di protezione individuale (DPI); l’iniziativa tesa a ribadire il perimetro entro il quale sono ammesse le deroghe *ex art. 36 TFUE* al divieto di restrizioni quantitative

vigente oltre i due anni dell’art. 29 CFS (scaduti da tempo) basandosi non più sulle carenze delle frontiere esterne della Grecia ma sulla minaccia grave per l’ordine pubblico o la sicurezza interna derivante dall’ingresso di migranti potenziali terroristi. La questione è giunta all’esame della Corte di giustizia nelle cause riunite C-368 e 369/20, *Landespolizeidirektion Steiermark e Bezirkshauptmannschaft Leibnitz (Durée maximale du contrôle aux frontières intérieures)*, sulle quali si è sinora espresso l’Avvocato generale Saugmandsgaard Øe nelle conclusioni del 6 ottobre 2021, ECLI:EU:C:2021:821, che ha considerato legittimi i controlli prolungati anche oltre i termini dell’art. 25 CFS ma solo previa minuziosa valutazione della loro proporzionalità.

¹¹⁶ V. la recente proposta di regolamento, del 14 dicembre 2021, di modifica del regolamento 2016/399, COM(2021)891 final, ove si specifica che quei controlli non saranno considerati equivalenti a quelli di frontiera.

¹¹⁷ Per un quadro generale v. G. MORGESE, *Solidarietà di fatto*, cit., p. 93 ss.

¹¹⁸ V. la comunicazione della Commissione del 13 marzo 2020, Risposta economica coordinata all’emergenza COVID-19, COM(2020)112 final.

¹¹⁹ V. l’iniziativa *RescEU Medical Stockpile* di cui alla decisione di esecuzione (UE) 2020/414, del 19 marzo 2020. Cfr. H. DE POOTER, *The Civil Protection Mechanism of the European Union: A Solidarity Tool at Test by the COVID-19 Pandemic*, in *ASIL Insights*, vol. 24, n. 7, 1° maggio 2020, reperibile *online*.

all’esportazione dell’art. 35 TFUE, per frenare le restrizioni alla libera circolazione nel mercato comune di DPI e farmaci disposte, in spirito poco solidaristico, da alcuni Stati membri¹²⁰; l’istituzione di un sistema temporaneo di autorizzazione preventiva per limitare le esportazioni di DPI al di fuori dell’UE e dello Spazio economico europeo¹²¹; gli orientamenti diretti “in uno spirito di solidarietà europea” a coordinare e cofinanziare il trasporto dei pazienti tra Stati e a semplificare il rimborso delle spese mediche, facendole gravare sul Fondo di solidarietà dell’UE¹²²; l’attivazione del [meccanismo di protezione civile dell’UE](#) per i rimpatri dei cittadini europei rimasti bloccati al di fuori del loro Stato in ragione delle restrizioni temporanee ai viaggi¹²³; l’acquisto dei test rapidi da mettere a disposizione degli Stati membri; i finanziamenti per lo sviluppo dei vaccini; e, infine, i contratti di acquisto di vaccini conclusi con diverse imprese multinazionali farmaceutiche.

Rilevanti, e in parte anche innovativi, sono poi gli interventi di solidarietà emergenziale economica adottati dall’Unione e dagli Stati dell’eurozona¹²⁴. Sono di nostro interesse, in particolar modo, la

¹²⁰ Comunicazione COM(2020)112 final, pp. 3-4 e Allegato 2. Cfr. B. PIRKER, *Rethinking Solidarity in View of the Wanting Internal and External EU Law Framework Concerning Trade Measures in the Context of the COVID-19 Crisis*, in *European Papers*, 2020, p. 573 ss.

¹²¹ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione, del 14 marzo 2020, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione, del 19 marzo 2020, sui quali G. ADINOLFI, *Il ruolo delle politiche commerciali a fronte della pandemia da COVID-19: brevi riflessioni alla luce del diritto OMC*, in *SIDIBlog*, 20 aprile 2020, reperibile *online*, e T. SOKOL, *Public health emergencies and export restrictions: Solidarity and a common approach or disintegration of the internal market?*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 1819 ss.

¹²² Comunicazione del 3 aprile 2020, C(2020)2153, su cui V. CAPUANO, *op. cit.*, p. 27 ss., e M. INGLESE, *La mobilità transfrontaliera dei pazienti affetti da Covid-19*, in *SIDIBlog*, 10 maggio 2020, reperibile *online*.

¹²³ In argomento A. ILIOPOULOU-PENOT, *Rapatriements en situation d’urgence lors de la pandémie de COVID-19: la solidarité européenne hors sol européen*, in *European Papers*, 2020, p. 469 ss., e M. PRPIC, *Repatriation of EU citizens during the COVID-19 crisis. The role of the EU Civil Protection Mechanism*, EPRS Briefing, aprile 2020, reperibile *online*.

¹²⁴ Sui quali in generale, tra gli altri, v. E. TRIGGIANI, *Il principio*, cit., p. 265 ss.; F. BATTAGLIA, *Tutela della salute pubblica ed assistenza economica e finanziaria agli Stati membri dell’Unione europea in tempo di emergenza sanitaria*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2020, n. 2, p. 181 ss.; E. CASTELLARIN, *The European Union’s Financial Contribution to the Response to the Covid-19*

flessibilità nel controllo degli aiuti di Stato disposta con il Quadro temporaneo (più volte modificato)¹²⁵; l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita con la conseguente sospensione temporanea del vincolo esterno di bilancio¹²⁶; le due *Coronavirus Response Investment Initiative* (CRII e CRII+)¹²⁷;

Crisis: An Overview of Existing Mechanisms, Proposals under Discussion and Open Issues, in *European Papers*, 2020, p. 1021 ss.; G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da Covid-19*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2020, pp. 444 ss.; J. ECHEBARRIA FERNÁNDEZ, *A Critical Analysis on the European Union's Measures to Overcome the Economic Impact of the COVID-19 Pandemic*, in *European Papers*, 2020, p. 1399 ss.; F. FABBRINI, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 771 ss.; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto*, cit., p. 99 ss.; e N. RUCCIA, *L'Unione europea e l'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *La Comunità internazionale*, 2020, p. 241 ss.

¹²⁵ Comunicazione del 20 marzo 2020, Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, C(2020)1863, e le sue modifiche del 4 aprile, C(2020)2215; dell'8 maggio 2020, C(2020)3156; del 29 giugno 2020, C(2020)4509; del 13 ottobre 2020, C(2020)7127; e del 28 gennaio 2021, C(2021)564. Con quest'ultima, il Quadro temporaneo è stato prorogato fino al 31 dicembre 2021. In dottrina v. V. DI COMITE, *La politica dell'Unione europea sugli aiuti di Stato ai tempi del COVID-19. Un nuovo "temporaneo" bilanciamento a favore dell'intervento statale nell'economia*, in M. L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di Covid-19*, Bari, 2021, p. 315 ss.; F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, 2021, n. 4, p. 59 ss.; S. MARINO, *Il piano della Commissione europea per la ripresa economica: la compatibilità degli aiuti di Stato in situazioni emergenziali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020, p. 601 ss.; C. MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*, in *Eurojus*, numero speciale "L'emergenza sanitaria", cit., p. 149 ss.; e A. ROSANÒ, *Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law*, in *European Papers*, 2020, p. 621 ss..

¹²⁶ Sospensione proposta dalla Commissione (comunicazione del 20 marzo 2020, COM(2020)123 final) e approvata dal Consiglio Ecofin il 23 marzo 2020. Cfr. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 8 aprile 2020.

¹²⁷ La CRII, illustrata nella comunicazione COM(2020)112 final, ha permesso di liberare circa 37 miliardi del bilancio UE per fornire liquidità e sostenere i sistemi sanitari nazionali nonché di modificare il Fondo di solidarietà UE per permettervi il ricorso anche in caso di grave emergenza di sanità pubblica. La successiva CRII+, di cui alla comunicazione del 2 aprile 2020, COM(2020)143 final, ha invece indirizzato le risorse in quel momento disponibili nel bilancio UE a favore dei sistemi sanitari e di altre finalità legate all'emergenza pandemica, rendendo l'utilizzo dei fondi strutturali completamente flessibile. *Amplius* I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, 2020, n. 3, p. 123 ss., spec. p. 125 ss.

l’istituzione da parte della BCE del nuovo *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), che ha consentito l’acquisto sul mercato secondario di titoli pubblici (e privati) già ammissibili al PSPP¹²⁸ per un totale iniziale di 750 miliardi¹²⁹; il *Pan-European Guarantee Fund* della Banca europea per gli investimenti (BEI)¹³⁰; la nuova linea pandemica del MES¹³¹; e il programma SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) previsto dal regolamento 2020/672¹³².

¹²⁸ *Supra*, nota 108.

¹²⁹ Cifra successivamente aumentata di 600 miliardi il 4 giugno 2020 e di ulteriori 500 miliardi il 10 dicembre 2020. Si noti che il PEPP risulta complessivamente più solidaristico delle precedenti misure non convenzionali della BCE in quanto non solo non soggiace alla regola del *capital key* (come invece il PSPP) ma non è neanche condizionato alla previa ammissione al sostegno del MES (come invece le OMT). Cfr. C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell’azione monetaria UE*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, 2021, p. 299 ss.

¹³⁰ Questo fondo di 25 miliardi, a valere su contributi degli Stati membri e di altre Istituzioni UE, è diretto a mobilitare fino a 200 miliardi alle piccole e medie imprese attraverso garanzie e prestiti.

¹³¹ La *Pandemic Crisis Support* (PCS) è una linea di credito per 240 miliardi di euro, disponibile per gli Stati dell’eurozona dal 1° giugno 2020 e fino alla fine del 2022, con lo scopo di sostenere le spese sanitarie dirette e indirette della pandemia. A differenza delle altre linee di credito, i prestiti PCS sono soggetti solo al vincolo di destinazione e non a misure di *austerity*. Vedi E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all’uso del MES “senza condizionalità”*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, 2021, p. 315 ss.; e ID., *Il MES alla guerra del COVID-19: così esterno, così interno*, in M. L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D’ARIENZO (a cura di), *op. cit.*, p. 359 ss.

¹³² Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020. Il SURE può concedere prestiti fino a 100 miliardi per far fronte alle spese per gli ammortizzatori sociali nazionali e per le misure sanitarie associate nei luoghi di lavoro. Gli elementi solidaristici del SURE risiedono nel suo finanziamento (che proviene da garanzie di carattere irrevocabile e incondizionato messe a disposizione dagli Stati membri per almeno il 25% dell’importo da raccogliere, con cui la Commissione ha assunto obbligazioni fino alla concorrenza dei 100 miliardi), nella possibilità di concedere a uno Stato assistenza anche superiore al valore della sua garanzia (con il solo divieto di erogare più del 60% del totale ai tre Stati che ricevono più risorse) e nella mutualizzazione del debito contratto dalla Commissione in caso di difficoltà di uno o più Stati ad adempiere alle attivazioni delle garanzie prestate (la Commissione ha il diritto di procedere ad attivazioni aggiuntive di garanzie a carico degli altri Stati qualora uno di questi non riesca a onorare l’attivazione delle proprie, previa verifica della possibilità di ricorrere al bilancio dell’UE). Cfr. A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell’Unione europea per l’occupazione (SURE)*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, 2021, p. 331 ss.; P. GARGIULO, *Gli sviluppi della politica sociale dell’UE tra “emergenza” sanitaria e “tragedia” economica e occupazionale*, in M. L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D’ARIENZO (a cura di), *op. cit.*, p. 343 ss.; e A. PITRONE,

Ma non si possono dimenticare le iniziative di solidarietà economica “esterna” dell’UE avviate con la Risposta globale al coronavirus del 27 aprile 2020, con la quale la Commissione ha rivolto un invito a Stati e organizzazioni internazionali di tutto il mondo a raccogliere fondi per quasi 16 miliardi di euro per l’accesso universale a test, trattamenti e vaccini contro il SARS-CoV-2 e per la ripresa economica globale. A tal proposito si ricorda che l’azione dell’UE a livello mondiale si struttura attraverso un approccio di squadra denominato *Team Europe*, che comprende le Istituzioni, gli Stati membri, la BEI e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo¹³³.

7. Nelle pagine che precedono, abbiamo tentato di individuare le diverse declinazioni che la solidarietà assume dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea, evidenziandone gli elementi di forza e di debolezza. Se ne ricava un quadro composito, in cui la solidarietà, a parte volerla intendere solo come valore morale posto alla base dell’integrazione europea, mostra numerose sfaccettature che difficilmente possono essere ricondotte a unità. Per queste ragioni, resta ancor oggi aperto l’interrogativo sull’esistenza o meno di un principio generale di solidarietà dell’UE, capace come tale di contrastare, e fino a che punto, le derive “egoistiche” degli Stati membri o, comunque, di orientare in senso meno asimmetrico alcune politiche come quelle economica e di asilo.

In altri termini, alla luce di tutto ciò che si è detto e nonostante i recenti sviluppi determinati dalla sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e dalle misure riequilibratorie ed emergenziali prese per affrontare la crisi pandemica, resta ancor oggi legittimo chiedersi se, nel “mare” delle norme dei Trattati, è possibile scorgere solo alcune “isole” di solidarietà: isole oggi più numerose di ieri, ma pur sempre isole. Oppure, al contrario, se si sia ormai definita in maniera compiuta una trama solidaristica generale che, per un verso, vada oltre la semplice constatazione della varietà (pur rilevante) dei riferimenti

Una nuova agenda sociale europea come risposta alla crisi post Covid-19?, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2021, p. 900 ss.

¹³³ Comunicazione congiunta della Commissione e dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, dell’8 aprile 2020, JOIN(2020)11 final.

solidaristici nel diritto primario e nella giurisprudenza e che, per altro verso, sia davvero produttiva di diritti e obblighi di mutuo soccorso in capo alle Istituzioni e agli Stati membri.

Rispondere a questo interrogativo equivale, a nostro avviso, a misurare senza alcun intento retorico lo scarto che intercorre nell’UE tra l’essere e il dover essere: cioè, tra l’Unione europea come è e come invece dovrebbe essere per risultare coerente con un modello (forse ideale) che ambisce, pur con gli inevitabili limiti, a essere sintesi e non semplice somma di identità ed egoismi nazionali.

Di certo non si può negare però che, per essere davvero tale, un principio di solidarietà nell’UE ha bisogno di colmare il suo pilastro davvero debole, quello cioè che opera nei confronti degli individui. Le manifestazioni di debolezza, sotto questo profilo, sono diverse: un esempio è dato dalla vicenda *Anagnostakis*, in cui il carattere rigorosamente condizionato della solidarietà economica è stato ritenuto non superabile neanche da un’iniziativa dei cittadini europei finalizzata alla presentazione, da parte della Commissione, di una proposta legislativa atta alla cancellazione del debito pubblico dello Stato membro più colpito dalla “vecchia” crisi economica (la Grecia)¹³⁴.

Un altro esempio, ben noto, è quello relativo alla mancanza di un’ampia solidarietà nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi che intendono raggiungere il territorio europeo, che vada cioè oltre la solidarietà interstatale dell’art. 80 TFUE e i pur importanti *status* di protezione sussidiaria e temporanea¹³⁵. In proposito, non si possono non condividere le parole dell’Avvocato generale Wathelet nella causa *Jawo*, laddove egli evidenzia, in una specie riguardante le condizioni materiali nello Stato membro di riconoscimento della protezione internazionale, che “solo l’adozione di una vera e propria politica in tema di protezione internazionale nell’ambito dell’Unione, con il suo proprio bilancio, la quale garantisca condizioni di vita minime e uniformi ai beneficiari di tale protezione, permetterebbe di ridurre, se

¹³⁴ Sentenza del 12 settembre 2017, causa C-589/15 P, *Anagnostakis*. In senso conforme la relativa sentenza del Tribunale del 30 settembre 2015, causa T-450/12, *Anagnostakis*. Sulla vicenda v. T. RUSSO, *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 9.

¹³⁵ *Supra*, nota 9 e testo corrispondente.

non addirittura di eliminare, il verificarsi di casi come quelli oggetti del procedimento principale, assicurando che il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri sancito dall'articolo 80 TFUE sia realmente applicato a beneficio non solo degli Stati membri, ma soprattutto degli esseri umani coinvolti"¹³⁶. Inutile dire che una tale conclusione è estendibile anche alla "criminalizzazione della solidarietà" messa in pratica da alcuni Stati membri nei confronti delle ONG operanti nel Mar Mediterraneo, così come alla più recente vicenda dei migranti strumentalizzati dal governo bielorusso alla frontiera con la Polonia e la Lituania.

Quel che si può dire, in conclusione, è che il "faticoso" percorso della solidarietà nell'UE, tra alti e bassi, tra manifestazioni importanti e altrettanto rilevanti omissioni, non sembra essere ancora terminato. Non ci si può che augurare che questo percorso riservi novità positive e che, un giorno, si possa davvero parlare non più di isole solidaristiche ma di un intero continente fondato sulla solidarietà.

¹³⁶ Conclusioni del 25 luglio 2018, causa C-163/17, *Jawo*, ECLI:EU:C:2018:613, punto 145.

ABSTRACT

Il “faticoso” percorso della solidarietà nell’Unione europea

Il contributo è suddiviso in quattro parti. La prima consiste in una breve disamina dell’evoluzione del concetto di solidarietà nei Trattati e nei principali atti derivati. Nella seconda, invece, si svolgono riflessioni sulla natura giuridica del concetto in esame nell’ordinamento dell’UE. Nella terza parte, si mettono in luce le tre declinazioni della solidarietà che è possibile individuare nei Trattati e nella giurisprudenza rilevante. Nella quarta parte, si tracciano alcune riflessioni conclusive.

The “Hard” Path of Solidarity in the European Union

The contribution is divided into four parts. The first part consists of a brief analysis of the development of the concept of solidarity in the EU Treaties and in the main secondary law. In the second part, reflections are made on the legal nature of that concept in the EU law. In the third part, three types of solidarity are identified in the EU Treaties and the relevant case-law. In the fourth part, some concluding remarks are made.