

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXX

PIERALBERTO MENGOZZI

L'IDEA DI SOLIDARIETÀ
NEL DIRITTO DELL'UNIONE
EUROPEA

Bologna
University Press

INTRODUZIONE

Il rilievo non uniforme attribuito all'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione e l'obiettivo del presente lavoro

L'idea di solidarietà ha avuto un ruolo fondamentale nel processo storico che ha portato all'integrazione europea.

Quando Robert Schuman, il 9 maggio 1950, ha rilasciato la sua celebre dichiarazione eravamo all'indomani della fine della Seconda guerra mondiale, che tante sofferenze aveva causato al nostro continente. Con tale dichiarazione egli ha proposto di mettere la produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale avrebbero potuto aderire gli altri paesi europei. Anche se molto realisticamente ha indicato che l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme ma sorgerà da realizzazioni concrete che creino, innanzitutto, una solidarietà di fatto, ha configurato la solidarietà da realizzarsi nel tempo come il filo rosso, la prospettiva e l'anima del processo che si sarebbe necessariamente dovuto seguire.

Il Trattato istitutivo della Comunità europea per il carbone e l'acciaio (CECA), che Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi, dando seguito alle sollecitazioni di Robert Schuman, hanno adottato il 18 aprile 1951 (ed entrato in vigore il 23 luglio 1952), ha, nel suo Preambolo, ripreso questo concetto. Quei

Paesi, anche se hanno certamente condiviso quell'idea, non hanno, però, in alcun modo qualificato le disposizioni che l'hanno ripresa come fonti dirette di diritti ed obblighi; e, peraltro, nell'estendere la propria cooperazione con il Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE), si sono limitati a riprenderla per confermare la solidarietà che lega l'Europa ai Paesi d'oltremare e li unisce alla popolazione di Berlino. L'hanno ripresa, in termini ancora una volta non precettivi, nel Preambolo del Trattato di Maastricht, in cui hanno dichiarato di desiderare di "intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni" ed indicando, all'art. 2, che "la Comunità ha il compito di promuovere la solidarietà tra gli Stati membri".

Alla solidarietà si sono, esplicitamente o implicitamente, riferiti, come un principio, modifiche ai Trattati istitutivi intervenute nel tempo ed atti delle istituzioni comunitarie che ne sono seguiti. Si pone, di conseguenza, il problema d'identificare il modo in cui quell'idea, grazie a quelle modifiche, a quegli atti di diritto derivato, alla giurisprudenza della Corte di giustizia e ad atti degli Stati membri, ha acquistato, nel tempo, rilievo.

Tradizionalmente si riscontrava, in via generale o in relazione ai diversi settori, un divario tra chi sosteneva che la solidarietà costituisce solo un parametro ispiratore del diritto dell'Unione e chi, senza trarne esplicitamente avanzate conseguenze giuridiche generali, affermava che essa è onnipresente nell'ordinamento giuridico dell'Unione¹, è divenuta oggetto di un principio generale del diritto o di un valore fondante con efficacia supercostituzionale o come una combinazione di questi ed altri concetti².

¹ Cfr. M. ROSS, *Promoting solidarity: from public services to a European model of competition*, in *Common Market Law Review*, 2007, p. 1069; F. DE WITTE, *Justice in the EU: The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford University Press, 2015; J. CZUCZAI, *The Principle of Solidarity in the Eu Legal Order – Some Practical Examples after Lisbon*, in J. CZUCZAI, F. NAERT (eds.), *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice, Liber Amicorum in honour of Ricardo Gosalbo Bono*, Leiden-Brill, 2017, p. 145 ss.

² Per una sottolineatura di una siffatta ampia e diversa qualificazione dottrinale del principio cfr., da ultimo, i vari contributi contenuti in T.M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale*, in *Annali di AISDUE*, vol. I, Bari, 2020, p. 426; R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (*sous la direction de*), *Les solidarités eu-*

Rispetto a queste posizioni si è manifestato un orientamento che, desunto da un'interpretazione di un passaggio di una pronuncia del Tribunale dell'Unione del 10 settembre 2019³, ha considerato che esso avrebbe “consacrato” – cioè non semplicemente affermato, ma rilevato – l'operare della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione come un principio generale capace di produrre effetti giuridici vincolanti nei confronti degli Stati membri, dell'Unione e dei loro popoli⁴.

ropéennes Entre enjeux, tensions et reconfigurations, Bruxelles, 2019 e in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018 nonché G. MORGESE, *Solidarietà di fatto... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *www.eurojus.it*, numero speciale, pp. 86-87; F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, p. 64 ss.; 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. Per una qualificazione da parte della Corte di giustizia della solidarietà come un principio fondamentale dell'ordinamento europeo cfr. le pronunce Commissione contro Italia del 7 febbraio 1973 (Causa 39-72, EU:C:1973:13) e Commissione contro Francia del 10 dicembre 1969 (Cause riunite 6 e 11-69, EU:C:1969:68) con cui ha dichiarato che il “venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario”.

³ Sentenza del Tribunale del 10 settembre 2019, Repubblica di Polonia c. Commissione Europea, Causa T-883/16, EU:T:2019:567, impugnata dalla Repubblica federale di Germania il 20 novembre 2019 e poi, come vedremo, confermata dalla Corte di giustizia il 15 luglio 2021, Causa C-848/19 P, Repubblica federale di Germania contro Commissione europea, EU:C:2021:598.

⁴ Cfr. F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 225, per il quale il Tribunale avrebbe assunto tale atteggiamento con riferimento all'applicazione del principio in relazione al settore energetico, ma lo avrebbe fatto considerandolo manifestazione di un atteggiamento generale, espresso in relazione a tale settore solo in via esemplificativa. L'orientamento di cui si può ritenere sia così espressione l'interpretazione della sentenza del Tribunale compiuta da F. CROCI pare avere sostanzialmente caratterizzato i precedenti atteggiamenti che 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 Trimestrielle de Droit Européen*, 2012, p. 309 e F. ALEMANT, F. MARTUCCI, *La nouvelle gouvernance économique européenne*, in *Cahiers de droit européen*, 2012, p. 409 ss. avevano preso ispirandosi a quanto sostenuto dall'Avvocato generale Juliane Kokott nella sua presa di posizione nella causa *Pringle* che sarà analizzata nel capitolo II. Quei due autori, per parte loro, si sono ispirati a detta presa di posizione, spingendosi anche oltre: hanno sostenuto che il divieto di *no bail out* costituisce una

Il presente lavoro, pur tenendo conto di quell'orientamento, se ne discosterà perché parte, innanzitutto, dal dato che il Tribunale, come sarà visto più avanti, ha compiuto quell'affermazione solo di passaggio e, poi, dal dato che un ruolo produttivo di effetti giuridici non può essere semplicemente attribuito ad un *obiter dictum*⁵ di quell'organo giudiziario. L'analisi in cui si concreterà sarà compiuta in linea con l'osservazione, da altri autorevolmente svolta⁶, secondo cui, nell'esperienza dell'Unione, l'idea di solidarietà ha la vocazione ad assumere rilievo in situazioni diverse e a vedersi attribuire

deroga al principio costituzionale di solidarietà e di conseguenza dev'essere interpretato restrittivamente ed al contempo l'art. 122 TFUE, essendo espressione di tale principio, deve prevalere qualora entri in conflitto con il divieto stabilito dall'art. 125 TFUE. Per una ripresa dell'interpretazione della pronuncia del Tribunale, compiuta da F. CROCI, espressa dopo che la Corte di giustizia ha confermato tale pronuncia, cfr. G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Post di AISDUE, III (2021)*, *aisdue.eu Sezione "Atti convegni AISDUE"*, n. 6, 20 dicembre 2021, p. 119, che sarà oggetto di considerazione nel par. 14, cap. III.

⁵ Cfr. *ultra*, cap. III, par. 14. Per quanto riguarda più specificamente il contributo a quell'orientamento fornito da F. CROCI (*Solidarietà tra Stati membri dell'Unione Europea e governance economica europea*, cit.), non si può non rilevare che nella parte finale dell'indagine in cui ha espresso detto orientamento (p. 370) egli si contraddice con quanto affermato nella parte centrale di essa. Non ha in alcun modo assunto la contrarietà agli obblighi giuridici per gli Stati membri di rispettare il principio di solidarietà scaturente dalla forte riluttanza che gli Stati membri, in occasione della crisi pandemica, hanno manifestato a dare seguito alle conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020. Ha, invece, semplicemente ripreso quanto affermato da un importante autore, J.-P. JACQUÉ, *L'Union à l'épreuve de la pandémie*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2020, p. 178, secondo cui l'atteggiamento di quegli Stati costituirà un "test di solidarietà".

⁶ M. ROSS, *Promoting solidarity: From public services to a european model of competition?*, cit., p. 1057 ss.; K. LENAERTS, S. ADAM, *La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne*, in *Chaiers de droit européen*, 2021, p. 415. In senso conforme cfr. E.(L.) TSOURDI, *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, vol. 24, 5, p. 668; V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *I Post di AISDUE, II (2020) Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione"* n. 3, 14 aprile 2020, *aisdue.eu*, p. 22. Secondo il primo "there is no singular notion of 'the' solidarity principle applicable throughout different policies, but rather there are different expressions of solidarity, or 'islands of solidarity' within EU law"; per il secondo il concetto di solidarietà, benché sia richiamato in abbondanza nei trattati, sono di diverso spessore ed intensità gli strumenti predisposti per realizzarlo.

progressivamente, e secondo un adeguato percorso⁷, rilievo nell'ambito di specifici scenari. Volgerà, ad illustrare non solo il modo in cui quell'idea è stata intesa come principio ispiratore di determinate norme dell'ordinamento dell'Unione e come principio o valore di questa rispetto a cui esse possono essere intese in senso conforme. Mirerà, soprattutto, a verificare se, ed in quale misura, un adeguato percorso abbia portato all'affermazione di un principio corrispondente a quello che si pretende sia stato consacrato da quanto contenuto nell'indicata pronuncia del Tribunale. Lo farà prestando attenzione non solo al contenuto reale di tale pronuncia ma anche alla prassi da cui essa è stata preceduta e seguita. E lo farà particolarmente mediante un'ampia e dettagliata analisi della giurisprudenza, considerando anche i casi e le posizioni delle parti che l'hanno occasionata. Ciò in linea con il particolare contributo che alla precisazione e allo sviluppo del diritto dell'Unione europea è generalmente riconosciuto da essa provenga.

Il fatto che l'idea di solidarietà nel tempo abbia assunto nell'ordinamento comunitario – divenuto poi ordinamento dell'Unione – in tutti i diversi modi sopra indicati e che le pagine che seguono intendano considerare ciascuno di questi nella differenziata, e progressiva, concretizzazione di quell'idea spiega perché il presente lavoro – appunto per indicare la progressività di quello sviluppo – sia intitolato in maniera diversa da quella di altri recentemente pubblicati in materia.

⁷ Cfr. B. BERTARINI, *Il principio di solidarietà tra diritto ed economia. Un nuovo ruolo dell'impresa per uno sviluppo economico inclusivo e sostenibile*, Torino, 2020, p. 31.

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
Il rilievo non uniforme attribuito all'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione e l'obiettivo del presente lavoro	5

CAPITOLO I

IL RIFERIMENTO ALL'IDEA DI SOLIDARIETÀ DA PARTE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA IN RELAZIONE A MATERIE LA CUI DISCIPLINA COMUNITARIA NON LA MENZIONA

1. L'applicazione dell'idea di solidarietà in pronunce d'infrazione intentate contro Stati membri	11
2. L'ispirazione all'idea di solidarietà comunitaria rinvenibile in pronunce relative a) alla circolazione dei cittadini degli Stati membri	15
3. (<i>segue</i>): e b) al diritto della concorrenza	18

CAPITOLO II

L'APPLICAZIONE DELL'IDEA DI SOLIDARIETÀ IN RELAZIONE A SITUAZIONI DI CRISI DETERMINATE DA DIFFICOLTÀ ECONOMICHE O FINANZIARIE, DA CALAMITÀ NATURALI O DA ATTACCHI TERRORISTICI

1. La qualificazione dell'idea in questione come espressione di un principio e l'art. 61 del Trattato CECA	24
2. L'applicazione dell'idea di solidarietà e l'art. 122 TFUE	27
3. Il carattere sostanzialmente innovativo della condizionalità prevista dall'art. 122 TFUE e tenuta presente nell'adozione del Regolamento 407/2010	30

4. La particolarità che la condizionalità prevista dall'assistenza profilata dall'art. 122 TFUE presenta rispetto alle precedenti forme di assistenza dell'Unione	31
5. Il passaggio dall'applicazione della idea di solidarietà secondo un metodo comunitario ad una sua applicazione secondo un metodo detto dell'Unione	32
6. Gli artt. 122 e 125 TFUE, il Trattato istitutivo del MES ed il caso Pringle	38
7. (<i>segue</i>): il divario tra la posizione presa nel caso Pringle dall'Avvocato generale Kokott e la pronuncia della Corte di giustizia	40
8. (<i>segue</i>): la peculiarità di questo atteggiamento della Corte di giustizia rispetto a quello assunto nella precedente pronuncia Ferriera Valsabbia	48
9. Le reazioni alla flessione della solidarietà che gli Stati dell'area euro usualmente esercitano nei confronti dei soggetti del proprio ordinamento attraverso la tutela, anche giudiziale, dei loro diritti	51
10. Le azioni giudiziarie davanti ai giudici comunitari esperite a) da lavoratori e pensionati greci che lamentavano sofferenze provocate loro da misure MES per omissioni della Commissione	52
11. (<i>segue</i>): b) da risparmiatori greci e ciprioti in ragione di sofferenze patite a seguito di dichiarazioni dell'Eurogruppo	56
12. L'adozione da parte della Banca Centrale Europea del Programma OMT	60
13. Il contenzioso davanti alla Corte costituzionale tedesca ed alla Corte di giustizia seguito all'adozione del Programma OMT	63
14. Il Regolamento 472/2013 e la sorveglianza a cui sottopone gli Stati membri che richiedano assistenza e l'approvazione dei memorandum che questi concludono con il MES	67
15. L'iniziativa della Commissione volta a superare il Regolamento 472/2013 e l'impasse in relazione ad essa determinatosi	69
16. L'avvertimento da parte della BCE della sua funzione di promuovere il benessere dei popoli dell'Unione e l'adozione della Decisione 2015/774	73
17. (<i>segue</i>): l'inaccettabilità della pretesa della Corte costituzionale tedesca di considerare <i>ultra vires</i> detta Decisione e la statuizione in senso contrario della Corte di giustizia	75
18. La rigidità della pronuncia resa dalla Corte costituzionale tedesca	81
19. Le conseguenze che la pronuncia della Corte costituzionale tedesca avrebbe potuto avere sull'attuazione della Decisione n. 2015/774 ed in relazione ad ulteriori futuri interventi della BCE	82
20. L'incidenza negativa sul ruolo assunto dalla BCE che sarebbe potuta derivare a) da una pretesa inaccettabilità della pronuncia della Corte di giustizia per illegittimità democratica della Decisione (UE) 2015/774	84
21. (<i>segue</i>): e b) se non fosse stata superata la rigidità della pronuncia della Corte costituzionale tedesca	87
22. (<i>segue</i>): c) il superamento di detta rigidità determinata da una comunicazione del Bundestag	88
23. (<i>segue</i>): d) L'opportunità di cogliere le ragioni dell'atteggiamento assunto dal Bundestag alla luce della pronuncia Mangold dei giudici di Karlsruhe	90

24. L'art 122 TFUE e l'adozione del Regolamento UE 2016/369 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione	94
25. (<i>segue</i>): la coesistenza del meccanismo di assistenza previsto da detto Regolamento con quello costituito dalla clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE	96
26. La solidarietà nei confronti degli Stati membri e delle persone colpite da disastri naturali o da eventi eccezionali risultante dal Regolamento 651/2014 del 17 giugno 2014	98

CAPITOLO III

L'APPLICAZIONE DELL'IDEA DI SOLIDARIETÀ IN MATERIA DI ASILO, DI IMMIGRAZIONE E DI ATTUAZIONE DELLA POLITICA ENERGETICA

1. L'art. 222 TFUE	102
2. (<i>segue</i>): la sentenza resa dal Tribunale UE nel caso Anagnostakis e la sua conferma da parte della Corte di giustizia	105
3. Gli artt. 78 par. 3 ed 80 TFUE e le situazioni in cui si sono presentati problemi di loro applicazione	107
4. (<i>segue</i>): la competenza degli Stati membri ad esaminare richieste di protezione internazionale dei cittadini di Paesi terzi e le pronunce Jafari e A.S. della Corte di giustizia	109
5. La ricollocazione di cittadini di Stati terzi affluiti massicciamente nel territorio dell'Unione	113
6. (<i>segue</i>): la procedura con cui sono state adottate le decisioni UE del Consiglio 2015/1523 e 2015/1601	115
7. La sentenza della Corte di giustizia del 2 aprile 2020 resa nella procedura d'infrazione nei confronti dell'Ungheria, della Polonia e della Repubblica Ceca	117
8. (<i>segue</i>): il rilievo dato al principio di solidarietà da quella procedura e la sua attenuazione risultante dal modo in cui dette decisioni sono state adottate	119
9. La posizione assunta dalla Corte di giustizia nella pronuncia del 2 aprile 2020 ed il patto sulla migrazione presentato dalla Commissione il successivo 23 settembre	120
10. Il carattere non definitivo dell'atteggiamento preso dalla Corte di giustizia con la sentenza del 2 aprile 2020 e la sentenza OPAL del Tribunale del 10 settembre 2019	123
11. La deduzione dai paragrafi precedenti che il principio di solidarietà energetica costituisce non una specificazione ma una concretizzazione di un principio di solidarietà e che il riferimento a questo nella sentenza del Tribunale costituisce soltanto un <i>obiter dictum</i>	131
12. Il ricorso della Germania contro la sentenza del Tribunale e la non considerazione in esso di un principio generale di solidarietà e di una non applicabilità in materia di politica energetica degli artt. 123-125	132
13. La sentenza che la Corte ha reso nel caso OPAL il 15 luglio 2021 ed il rilievo che può apparire aver dato al principio generale di solidarietà	134

14. Gli effetti giuridici attribuiti dalle pronunce dei giudici di Lussemburgo al principio di solidarietà energetica e l'incoraggiamento che esse possono dare all'attribuzione di effetti giuridici al principio di solidarietà anche a settori diversi	137
15. Gli atteggiamenti che sono seguiti a quanto assunto dal Tribunale nel caso OPAL sul rapporto tra il principio di solidarietà e quello di leale cooperazione e la posizione successivamente assunta al riguardo dalla Corte di giustizia	140

CAPITOLO IV

IL COVID-19, GLI INTERVENTI POSTI IN ESSERE AL RIGUARDO DALLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE ED IL MODO NUOVO IN CUI ESSI SI ISPIRANO ALL'IDEA DI SOLIDARIETÀ

1. Gli interventi delle Istituzioni politiche dell'Unione per far fronte al Covid-19: a) la Decisione 1313/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e la tutela della sanità pubblica	146
2. (<i>segue</i>): le modifiche alla Decisione 1313/2013 apportate dalla Decisione 2019/420/UE	149
3. La dettagliata analisi che è stata compiuta del sistema risultante dalle decisioni di cui ai precedenti paragrafi	150
4. Le ragioni che rendono non condivisibile l'analisi di cui al precedente paragrafo	152
5. Gli interventi delle Istituzioni dell'Unione per far fronte alle conseguenze economiche del Covid-19	155
6. Il Programma della BCE di acquisto di emergenza di titoli degli Stati membri per far fronte alle conseguenze della pandemia (PEPP)	156
7. L'adozione da parte del Consiglio del Regolamento UE 2020/672 istitutivo di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia (SURE)	159
8. (<i>segue</i>): i problemi che si sono posti in relazione al fatto che tale Regolamento è stato adottato sulla base dell'art. 122 TFUE	161
9. (<i>segue</i>): l'assistenza finanziaria erogata dal SURE a favore dell'Italia	162
10. (<i>segue</i>): l'integrazione che l'applicazione di detto Regolamento trova nel Regolamento UE 2020/461 e in un accordo di prestito da concludersi con lo Stato destinatario dell'assistenza	164
11. (<i>segue</i>): il rilievo che, sia pure entro certi limiti, il Regolamento in questione presenta per lo sviluppo in senso solidaristico dell'integrazione europea	165
12. La dichiarazione di Meseberg e le misure PCS che il Vertice Euro ha richiesto agli organi del MES di adottare per far fronte al Covid-19	166
13. (<i>segue</i>): la condizionalità a cui gli Stati membri sono sottoposti per poter beneficiare di misure PCS	168
14. (<i>segue</i>): le ulteriori peculiarità delle misure PCS	171
15. (<i>segue</i>): le critiche portate al modo in cui è stata stabilita la conformità del PCS al diritto dell'Unione e al Trattato MES	173

16. La sospensione temporanea del patto di stabilità prevista dalla dichiarazione dei ministri delle finanze del 23 marzo 2020	175
17. (<i>segue</i>): il carattere giuridicamente non consono di detti comunicati e la loro funzionalità a far fronte all'urgenza determinata dalla pandemia	178
18. La sospensione del divieto di aiuti di Stato	179
19. Il Fondo per la ripresa (<i>Recovery Fund-Next Generation EU</i>) e la procedura che ha condotto all'adozione del Regolamento 2020/2092	181
20. Le conclusioni del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, la previsione di erogazione a titolo di solidarietà a Stati membri di risorse raccolte mediante eurobonds e le condizioni da esse prospettate per la loro utilizzazione	183
21. Il dibattito seguito ed il compromesso raggiunto con il Regolamento 2020/2092 del 16 dicembre 2020 circa le condizioni a cui sottoporre l'utilizzazione di dette risorse	185
22. (<i>segue</i>): i ricorsi di Polonia e Ungheria contro detto Regolamento e la decisione 16 febbraio 2022 della Corte di giustizia	188
23. Le risorse di cui il Consiglio ha previsto che il programma <i>Next Generation EU</i> sia dotato e gli atti giuridici sulla base dei quali è stato stabilito che questo debba essere attuato	191
24. L'adozione sulla base dell'art. 175 TFUE del Regolamento 2021/241	194
25. L'approvazione data dai Parlamenti degli Stati membri all'emissione di bonds sui mercati finanziari	195
26. Gli elementi che caratterizzano il funzionamento del <i>Recovery Fund</i>	196
27. Il controllo della Commissione sull'utilizzo delle erogazioni <i>Next Generation EU</i> ed i principi dell'equilibrio istituzionale e di legalità europea	198
28. Le osservazioni suscitate con riferimento all'istituzione del <i>Recovery Fund</i> in relazione ad una sua pretesa matrice neoliberale	200
29. Il carattere simmetrico e temporaneo che ha caratterizzato le misure relative al Covid-19 come idonee a soddisfare un'esigenza di solidarietà sentita come un interesse comune di tutti gli Stati membri	202
30. Il nuovo modo in cui la Commissione tende a far fronte anche ad urgenze sanitarie inducendo gli Stati membri a considerare la propria politica fiscale inquadrata dal diritto dell'Unione	204
31. Il collegamento di quanto deciso dalla Corte con l'atteggiamento che essa ha preso distinguendo tra esercizio di poteri discrezionali ed applicazione tecnica di norme	210

CAPITOLO V

L'INCIDENZA DELL'IDEA DI SOLIDARIETÀ SUL COORDINAMENTO DEI DIRITTI DEI LAVORATORI E DEGLI INDIVIDUI CON LE LIBERTÀ DEL MERCATO UNICO

1. Il Trattato CEE e la pronuncia Defrenne II della Corte di giustizia	214
2. L'attenzione prestata dall'Atto Unico Europeo e dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam alle esigenze dei lavoratori	219

3.	Il bilanciamento dei diritti fondamentali dei lavoratori con le libertà di circolazione	220
4.	La pronuncia della Corte di giustizia Deutsche Telekom AG che attribuisce prevalenza ai diritti umani sociali dei lavoratori sancita dall'art. 119 CEE rispetto ai diritti fondamentali di diritto economico	221
5.	La conferma che nella pronuncia Schmidberger la Corte di giustizia ha fatto del carattere paritetico della tutela dei diritti umani rispetto a quella delle libertà di circolazione riconosciute dal Trattato	223
6.	La differenza intercorrente tra il riconoscimento a distinti diritti di una loro posizione paritetica rispetto a quello di una prevalenza di uno di essi rispetto all'altro	226
7.	Il coordinamento che nel caso Viking la Corte di giustizia ha stabilito tra i diritti dei lavoratori e la libertà di stabilimento delle imprese di cui all'art. 43 CE	228
8.	Il significato che le direttive citate nel paragrafo 2 e la sentenza Deutsche Telekom AG hanno avuto di costituire il terreno in cui è maturata l'inserzione del Titolo IV nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea	230
9.	Il discostarsi della pronuncia Laval della Corte di giustizia dal coordinamento che questa ha compiuto tra diritti economici e diritti sociali dei lavoratori realizzato nella sentenza Deutsche Telekom AG	231
10.	(<i>segue</i>): le critiche avanzate alle pronunce Viking e Laval	235
11.	L'attività che il Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa (CEDS) può essere richiesto di svolgere a fronte di casi di ritenuta insufficienza di tutela dei lavoratori da parte del diritto dell'Unione	236
12.	(<i>segue</i>): la decisione di quel Comitato sul seguito dato dalla Svezia alla pronuncia Laval e l'apertura di una strada per una maggiore tutela dei lavoratori distaccati	238
13.	Il rilievo che alle decisioni adottate dal CEDS con riferimento alla crisi greca e ai casi Viking e Laval è stato dato sul piano del diritto UE	240

CAPITOLO VI

L'INCIDENZA CHE L'ATTENZIONE AD ESIGENZE DI SOLIDARIETÀ ILLUSTRATE NEI PRECEDENTI CAPITOLI HA AVUTO SULL'APPLICAZIONE CONCRETA DEL DIRITTO UE

1.	L'obiettivo di questo capitolo	245
2.	L'incidenza su quella parte della struttura dell'ordinamento UE costituita dal suo sistema delle fonti in casi in cui detto ordinamento non attribuiva alcun rilievo all'idea di solidarietà	246
3.	L'idea di solidarietà prevista dal Trattato CECA e quella di non solidarietà che ha accompagnato l'istituzione dell'euro, la salvaguardia del suo valore e l'incidenza sul sistema UE dell'istituzione del MES	247
4.	L'esigenza d'attenuare le durezza dell'assistenza MES, l'adozione di un programma di supervisione/direzione di questo da parte dei vertici dell'Unione e la funzione svolta da Francia e Germania	248

5. L'assunzione da parte della BCE di un ruolo di primo piano e l'esercizio da parte sua di una funzione di supplenza rispetto alle Istituzioni politiche	249
6. Il consolidamento che gli effetti positivi della solidarietà determinata dagli interventi del MES e della BCE ha trovato nelle pronunce della Corte di giustizia e nella presa di posizione del Bundestag tedesco	250
7. Il modello apparentemente utopico di rapporti solidali tra Stati membri concretato dalla giurisprudenza OPAL relativa al settore energetico	251
8. Le misure per far fronte alla pandemia e l'assunzione da parte dell'Unione di compiti nuovi o più ampi di redistribuzione e di solidarietà intergenerazionale e sociale	252
9. L'incidenza che le procedure in corso davanti alla Corte di giustizia sui <i>fiscal rulings</i> di alcuni Stati membri potranno avere sugli sforzi in atto per dotare l'Unione di una competenza fiscale	254
10. Gli impulsi ad una più ampia applicazione dell'idea di solidarietà in materia di tutela dei lavoratori venuti <i>ab externo</i> dall'OIL e dal Comitato Europeo dei Diritti Sociali	255

CONCLUSIONE

Il progressivo arricchimento all'idea di solidarietà apportato dall'attenzione ad essa prestata nel corso del processo d'integrazione europea	257
---	-----

BIBLIOGRAFIA	261
--------------	-----