

Il principio di solidarietà nel diritto dell'Unione Europea

di Claudia Massarotti¹

INDICE

Premessa.....	2
Capitolo 1. Il principio di solidarietà: evoluzione storica e natura giuridica	
1. Evoluzione storica del principio di solidarietà: la Dichiarazione Schuman e la scarsa rilevanza all'interno dei Trattati istitutivi.....	4
2. L'aumento dei richiami nei Trattati di Maastricht e Amsterdam e la svolta solidaristica del Trattato di Lisbona.....	6
3. La solidarietà tra principio e valore: comparazioni testuali, posizioni dottrinali e declinazioni applicative.....	13
Capitolo 2. L'attuazione del principio solidaristico a fronte della crisi pandemica	
1. Crisi pandemica e soluzioni solidaristiche. Le misure adottate in ambito sanitario.....	23
2. Le misure solidaristiche di natura economico-finanziaria.....	29
3. Next Generation UE: tra condizionalità e solidarietà.....	36
Capitolo 3. Solidarietà e politiche migratorie in Europa	
1. Art. 80 TFUE: le origini della norma e le questioni rilevanti.....	42
2. L'attuazione del principio di solidarietà nei settori dell'asilo, delle frontiere esterne e dell'immigrazione. Il Sistema Dublino.....	46
3. Crisi migratorie: il difficile bilanciamento tra solidarietà e sicurezza e la soluzione adottata per i rifugiati di guerra ucraini.....	50
Capitolo 4. La giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea	
1. Il ruolo della CGUE con riguardo all'applicazione del principio di solidarietà...59	
2. La sentenza Pringle e la legittimità del MES quale strumento solidaristico.....	61
3. La sentenza della CGUE del 2 Aprile 2020 nella causa Commissione c. Repubblica di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca.....	65
4. Considerazioni conclusive.....	68
Bibliografia.....	73

¹ Menzione speciale per il diritto del Premio Jo Cox 2023.

PREMESSA

L'Unione Europea vede la sua essenziale base normativa nei Trattati che, nel tempo, si sono succeduti, esprimendo in tal modo la sempre maggiore tendenza a compiere il disegno avente ad oggetto un progetto integrativo, le cui radici si rinvergono nella Dichiarazione di Schuman, datata 9 Maggio 1950.

L'integrazione risulta, quindi, essere un obiettivo dalle ragioni giustificative antiche e, ormai, ben lontane da quelle che oggi animano lo spirito comunitario.

Ma, nel ricercare un filo rosso che possa dare coerenza all'intero progetto eurounitario, quest'ultimo non può che rinvenirsi nella solidarietà.

Il concetto di solidarietà è apparso sin dai primissimi atti e, a ben vedere, è il vero e proprio punto focale della Dichiarazione prima vista.

Tuttavia, pur avendo antichissime radici, quello solidaristico appare un concetto non ancora pienamente delineato all'interno del quadro normativo e assiologico comunitario.

L'elaborato si pone, pertanto, l'obiettivo di eseguire un'attenta analisi della solidarietà, esaminando, in primo luogo, l'evoluzione storica che ha interessato quest'ultima, per mettere in luce la sempre crescente centralità dalla stessa assunta.

Infatti, nei primi Trattati CECA, CEE, EURATOM, il principio solidaristico è stato oggetto di un mero richiamo testuale il quale, a sua volta, si concretizzava in un semplice riferimento a quanto già precedentemente espresso con la Dichiarazione Schuman, fondandosi, inoltre, su un unico interesse di natura economica.

Solo in un secondo momento, con i Trattati di Maastricht e di Amsterdam, la solidarietà ha ottenuto una maggiore attenzione, non essendo il rinvio alla stessa più limitato al solo settore economico, in ottemperanza alle sempre maggiori richieste provenienti dalla società.

La trattazione sulla storia dell'importanza assicurata al principio solidaristico termina, infine, con l'analisi concernente quanto contenuto nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e nel Trattato di Lisbona, cui non può che affiancarsi un raffronto con l'affermazione della solidarietà all'interno delle costituzioni nazionali e con quanto affermato in seno alla CEDU.

Obiettivo dell'elaborato è, inoltre, mettere in evidenza come ancora oggi sussistano particolari divergenze circa la natura giuridica della solidarietà.

Nel fare ciò, si pone l'accento tanto sulle differenze formali contenute all'interno del Trattato di Lisbona e della Carta di Nizza, quanto sulla *querelle* dottrinale che ha interessato la qualificazione della solidarietà quale valore, principio o, ancora obiettivo.

Proseguendo nella trattazione, si intende volgere lo sguardo ad una applicazione del principio solidaristico in chiave contemporanea, analizzando le misure adottate in tal senso in due ambiti che assumono assoluta centralità nella società odierna.

Nel fare ciò, verrà analizzato prima di tutto l'approccio solidaristico che Unione e Stati membri hanno adottato per far fronte all'emergenza pandemica, con particolare attenzione al progetto di *Next Generation EU*.

Successivamente, sarà oggetto di esame il ruolo assunto dalla solidarietà nell'ambito delle politiche di asilo, frontiere ed immigrazione anche alla luce del Sistema Dublino, nonché le misure adottate in via emergenziale per far fronte alle forti pressioni migratorie cui sono sempre più frequentemente sottoposti gli Stati membri. In particolare, sarà oggetto di analisi la ricerca di un bilanciamento tra i due principi che governano la normativa sulla migrazione e l'asilo: la solidarietà e la sicurezza. A fronte, infatti, di un sistema di norme che con il tempo è apparso sempre meno idoneo a garantire il

rispetto del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, risulta essere spesso necessario un intervento da parte delle Istituzioni europee che abbia carattere risolutivo nei confronti delle contrapposte esigenze degli Stati membri.

L'elaborato non può, tuttavia, concludersi senza uno sguardo al ruolo – come sempre essenziale – che ha assunto la Corte di Giustizia dell'Unione Europea nell'affermazione della centralità del principio solidaristico, nonché nell'esigenza di una sua convinta applicazione.

CAPITOLO 1

IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETA': EVOLUZIONE STORICA E NATURA GIURIDICA

Sommario. 1. Evoluzione storica del principio di solidarietà: la Dichiarazione Schuman e la scarsa rilevanza all'interno dei Trattati istitutivi. **2.** L'aumento dei richiami nei Trattati di Maastricht e Amsterdam e la svolta solidaristica del Trattato di Lisbona. **3.** La solidarietà tra principio e valore: comparazioni testuali, posizioni dottrinali e declinazioni applicative.

1. Evoluzione storica del principio di solidarietà: la Dichiarazione Schuman e la scarsa rilevanza all'interno dei Trattati istitutivi

“L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da relazioni concrete che creino innanzitutto una solidarietà di fatto.”²

È con queste parole che la Dichiarazione del 9 Maggio 1950, a firma dell'allora Ministro degli Esteri francese Robert Schuman³, pose la solidarietà *“di fatto”* quale obiettivo da realizzarsi per il tramite di un atteggiamento collaborativo tra gli Stati, costante e crescente nel tempo.

Non si può che notare come, dunque, il principio solidaristico sia stato richiamato sin dall'*incipit* della suddetta Dichiarazione, la quale è senza dubbio da considerarsi pietra miliare del processo di integrazione europea.⁴

Di certo, la *solidarité de fait* è un concetto ben diverso dal principio solidaristico oggi sancito dal Trattato di Lisbona.

Alla luce di tale premessa, al fine di condurre una corretta analisi del contenuto, nonché del significato attuale della solidarietà, risulta essenziale volgere lo sguardo anche al differente contesto storico che ha fatto da sfondo all'affermazione della solidarietà all'interno dei Trattati comunitari.

Infatti, i primi passi del processo di integrazione europea si mossero in un clima di forti pressioni tanto interne quanto esterne, le quali comportarono la presa di coscienza, da parte dei sei Paesi firmatari della già menzionata Dichiarazione, circa la necessità di garantire la pace e la collaborazione attraverso un'Organizzazione che non fosse meramente intergovernativa e che, piuttosto, si fondasse su concreti obiettivi comuni.⁵

² Tratto dalla Dichiarazione Schuman del 9 Maggio 1950.

³ Per un approfondimento sulla vita del Ministro Schuman, P. GERBET, *Schuman, Robert* in Riv. *Ventesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 2013, pp.125-136. Per uno sguardo alle premesse che hanno portato all'ideazione del “Piano Schuman”, invece, vedasi P. GERBET, *La Genèse du Plan Schuman: Des origines à la déclaration du 9 mai 1950*, in *Revue française de science politique*, 1956, pp.525-553

⁴ L'importanza della Dichiarazione di Schuman per il progetto di integrazione europea è vista e sottolineata in A. VARSORI, *Per un'interpretazione storica del processo di integrazione europea*, in Riv. *Ventesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 2013, pp. 9-34. Inoltre, vedasi U. MORELLI, *La dichiarazione Schuman*, in Riv. *La Cittadinanza Europea* per un quadro generale circa le premesse fattuali di carattere tanto interno quanto esterno. L'autore, infatti, sottolinea come i Paesi europei nel periodo post-bellico si ritrovarono “inglobati” in blocchi politici, economici e militari guidati dalle due nuove superpotenze: Unione Sovietica e Stati Uniti d'America. Per un approfondimento sull'espansione dell'URSS e sulle origini della Guerra Fredda U. GENTILONI SILVERI, *L'URSS, il PCI e le origini della Guerra Fredda*, in Riv. *Storia e problemi contemporanei*, 2000, pp. 1-4.

⁵ Essenziale in merito è da ritenersi il contributo di Jean Monnet, politico e consulente economico francese, dalle cui idee ha preso le mosse il piano Schumann. Celebri le sue parole: *“Continuez, continuez, non c'est pour les peuples de l'Europe autre avenir que l'Union”*. Vedasi, per un approfondimento su Monnet, G. QUAGLIARIELLO, *Monnet, Jean*, in Riv. *Ventesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 2013, pp.137-153.

Appare, pertanto, chiaro, il significato del riferimento alla solidarietà all'interno della Dichiarazione di Schuman, di cui è proprio il suddetto principio a costituire il presupposto imprescindibile.

Trattasi di un significato pragmatico, fatto di reali concessioni da parte dei singoli Stati, di rinunce a spazi di sovranità, per un obiettivo non circoscrivibile allo stretto contesto nazionale, ma significativamente più ampio, che volge lo sguardo ad una concreta assistenza politica, militare, ma soprattutto economica.

Ciò che comportò l'affermazione della *solidarité de fait* fu, dunque, la ricerca da parte degli Stati di un "gruppo" cui appartenere, attraverso la necessaria rinuncia al controllo sulla produzione nazionale di carbone e di acciaio, al fine di ricavare un vantaggio collettivo in termini di pace e di prosperità economica.⁶

Tuttavia, nonostante il precipuo richiamo operato all'interno della Dichiarazione Schuman al principio solidaristico, non può non notarsi come nel periodo immediatamente successivo, che vide la stesura dei Trattati Istitutivi, allo stesso venne data una scarsissima rilevanza.

Infatti, sebbene fossero molteplici gli obiettivi individuati all'interno del Trattato CECA⁷, a prevalere fu la realizzazione del mercato comune carbo-siderurgico, con l'eliminazione delle misure restrittive di scambi e delle pratiche alteranti la libera concorrenza.

Contestualmente, la solidarietà – richiamata nel Preambolo del Trattato – venne confinata all'obiettivo avente ad oggetto la creazione di "*basi comuni di sviluppo economico*"⁸.

La medesima osservazione può essere compiuta con riguardo al Trattato CEE⁹, all'interno del cui Preambolo alla solidarietà è fatto un mero accenno.¹⁰

All'interno del Trattato EURATOM, invece, non risulta esservi alcun riferimento al principio oggetto di analisi.¹¹

Tuttavia, per esigenze di completezza, va anche precisato come, in realtà, la solidarietà sia oggetto di un richiamo indiretto all'interno di tutti e tre i Trattati finora analizzati. Tale è, infatti, il riferimento al dovere di leale cooperazione operato dagli articoli 86 CECA, 5 CEE e 192 EURATOM.

⁶ G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione Europea*, in *AISDUE* n.6/2021, p.87. A ben vedere, l'unificazione era già stata oggetto di svariati tentativi sfociati nella creazione di Organizzazioni internazionali aventi, tuttavia, carattere intergovernativo e fondati su un metodo decisionale basato sul voto unanime. Vedasi, in merito, M. AGNOLI, *Dalla Organizzazione Europea di cooperazione economica all'Unione Europea*, in *Riv. L'amministrazione italiana*, 2005, fasc.11, pp. 70-73.

⁷ Il Trattato CECA fu firmato a Parigi dai già citati Sei paesi europei. Lo stesso Trattato fissò la durata della Comunità europea del carbone e dell'acciaio in cinquant'anni. Successivamente alle ratifiche nazionali l'Alta Autorità, presieduta da Jean Monnet, si insediò a Lussemburgo il 10 Agosto 1952.

Vedasi, per un'attenzione maggiore al Trattato CECA, L. MECHI, *La costruzione dei diritti sociali nell'Europa a Sei (1950-1972)*, in *Riv. Memoria e ricerca: rivista di storia contemporanea*, 14/2003, pp. 69-81

⁸ Le parole riportate dal Trattato istitutivo della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio sono, infatti, le seguenti: "*COSCIENTI che l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico.*"

⁹ B. OLIVI, *Comunità Economica Europea*, in *Riv. Ventunesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 2013, pp. 35-55.

¹⁰ Leggesi nel testo originale del Trattato CEE: "*NELL'INTENTO di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello Statuto delle Nazioni Unite*"

¹¹ Al fine di approfondire la conoscenza sui Trattati CEE ed EURATOM, e soprattutto la premessa storica della Conferenza di Messina, S. PISTONE, *La conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea*, in *Riv. Cittadinanza Europea: VIII,2,2011*, pp. 111-120.

Trattasi, in ogni caso, ancora una volta di un minimo accenno, che non permette di affermare la preminenza del principio solidaristico nelle politiche portate avanti dalla Comunità Europea nei suoi primi anni di vita.

Deve constatarsi, quindi, un brusco arresto riguardante il rilievo riconosciuto alla solidarietà che, nonostante la posizione primaria assunta nella succitata Dichiarazione del 9 Maggio 1950 – la quale, si ricordi, assurge, di fatto, a base dei Trattati stipulati tra il 1951 e il 1957 – risulta quasi del tutto inesistente.¹²

2. *L'aumento dei richiami nei Trattati di Maastricht e Amsterdam e la svolta solidaristica del Trattato di Lisbona*

Operando un salto temporale di poco meno di quarant'anni, è possibile constatare un'importantissima evoluzione con riferimento, *in primis*, all'allargamento dei settori di interesse comunitario, ed in secondo luogo alla rilevanza del principio di solidarietà.

Infatti, sebbene i Trattati Istitutivi vi facessero riferimento sin dai loro Preamboli, il principio di solidarietà restò per molto tempo confinato nell'angusto ambito economico, senza sfociare in una ben più ampia affermazione, che non fosse il frutto di semplici rinunce produttivistiche, e che invece potesse interessare una maggiore collaborazione non solo tra i Paesi membri, ma anche tra i loro popoli.

In tale contesto, fu inevitabile la nascita di esigenze dettate, prima di tutto, da uno squilibrio nei livelli di sviluppo dei Paesi membri¹³, in risposta alle quali il Trattato di Maastricht, noto anche come Trattato sull'Unione Europea (TUE), operò più volte un richiamo alla solidarietà.¹⁴

Infatti, già il preambolo del TUE, al quarto capoverso, specificatamente sancì il desiderio di “*intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni.*”

Sono sufficienti queste poche parole per notare, in via immediata, come il richiamo all'interno del nuovo Trattato modificativo del 1992, non avesse più il carattere fattuale finora visto, parlandosi, infatti, di “solidarietà tra i popoli”: concetto che, sicuramente, risulta già da una prima lettura più generico e ampio rispetto al modello di stampo economico fino a quel momento utilizzato.

Quello all'interno del Preambolo del TUE non fu, inoltre, l'unico riferimento al suddetto principio, essendovene altri due.

¹² Sulla motivazione della scarsa rilevanza attribuita al principio solidaristico nei Trattati CECA, CEE, EURATOM, S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, n.4/2012, p.21 in cui si fa rilevare che inizialmente compito delle istituzioni comunitarie era quello di mantenere intatti i sistemi sociali nazionali che, negli anni Cinquanta apparivano ancora in piena costruzione.

¹³ E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione Europea*, in Riv. *Giornale di E. TRIGGIANI diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, pp.235-255.

¹⁴ Il Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 Febbraio 1992 si pone un obiettivo particolarmente ambizioso, istituendo l'Unione Europea, a sua volta fondata su tre pilastri: le Comunità Europee, il settore della politica estera e di sicurezza comune (PESC), la cooperazione degli Stati in materia di giustizia e affari interni (GAI). Getta, inoltre, le basi per l'unione economica e monetaria, ed introduce la cittadinanza europea. Per un interessante sguardo alle prospettive al tempo dell'adozione del suddetto Trattato, E. MARTIAL, *Un dicembre a Maastricht. Il nuovo Trattato dell'Unione*, in Riv. *Il Mulino*, 1991, pp. 1001-11012. Per uno sguardo critico al Trattato, invece, F. SAITTO, *Ragionando sul Trattato di Maastricht come momento di “frattura”: processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, in Riv. *Il politico*, 2019, pp. 138-157.

Il primo tra questi lo rinveniamo all'art. A, in cui si fa precipuo riferimento alle relazioni tra gli Stati membri e i loro popoli, da organizzare in modo coerente e solidale.¹⁵

Infine, l'art. J.1, paragrafo 4, chiamava gli Stati membri a sostenere “*attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca*”.

I molteplici rinvii appena analizzati conducono facilmente alla constatazione circa il cambio di rotta operato dalle Istituzioni comunitarie con riferimento al rilievo e all'ambito interessato dall'applicazione del principio solidaristico.

È possibile notare, in ultima analisi, che all'interno del Trattato di Maastricht, il principio di solidarietà venne ulteriormente declinato tramite la previsione di una clausola di assistenza finanziaria¹⁶ in favore di uno Stato membro che versasse in una situazione di difficoltà causata da situazioni sfuggenti al suo controllo.

Tuttavia, il rilievo assunto dalla clausola appena vista fu minimo, a causa della circostanza che vide l'inserimento contestuale di altre tre norme, vale a dire gli articoli 104, 104 A e 104 B, vale a dire le *no bail-out clauses*, comportanti il divieto di aiuto economico esterno agli Stati membri.¹⁷

Un significativo interesse al principio oggetto di trattazione venne, in seguito, rivolto all'interno del Trattato di Amsterdam¹⁸, modificativo del precedente Trattato di Maastricht, all'interno del quale i richiami furono ancora maggiori.

Analizzando primariamente la normativa riferita al pilastro PESC, notiamo come in tale ambito fu ulteriormente accentuata la necessità di un'azione solidale.

Infatti, l'art. J.1, come modificato per il tramite del Trattato modificativo oggetto di analisi, fu così integrato: “*Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali.*”

Il risultato di quest'ulteriore previsione fu che all'obbligo di sostegno solidale già previsto, si sommò il dovere di operare congiuntamente per rafforzare e sviluppare la solidarietà tra gli Stati membri.¹⁹

Come prima evidenziato, molteplici furono gli ambiti di interesse circa l'applicazione del principio solidaristico, tanto che la stessa venne considerata necessaria anche nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.²⁰

¹⁵ Il contenuto dell'art. A del TUE così recita: “*L'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato. Essa ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli.*”

¹⁶ Art. 103 A Trattato di Maastricht, il cui comma 2 testualmente dispone: “*Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria comunitaria allo Stato membro interessato. Qualora le gravi difficoltà siano provocate da calamità naturali, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Il Presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa.*”

¹⁷G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in Riv. Diritto Internazionale, 2018, p.15

¹⁸ Il Trattato di Amsterdam è stato firmato il 2 Ottobre 1997. Vedasi, in merito, A MORAVCSIK, K. NICOLAÏDIS, *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, in *Journal of Common Market Studies*, 1999, pp. 59-85.

¹⁹ G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in Riv. Diritto Internazionale, 2018, p.8.

²⁰ Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia viene ufficialmente istituito con il Trattato di Amsterdam nel 1997. Per un approfondimento sulla natura di quest'ultimo, nonché sulla sua evoluzione fino alla Carta di Nizza E. PACIOTTI, *Quadro generale della costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Lo spazio*

In merito, particolare importanza assume l'introduzione con il TUE dell'art. 73 L, in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione²¹.

Alla vigilia del nuovo millennio, il passo decisivo per un maggiore riconoscimento del principio di solidarietà all'interno delle politiche eurounitarie è quindi da ritenersi compiuto, grazie all'ampliamento operato prima dal Trattato di Maastricht tramite la previsione di un obbligo di cooperazione e solidarietà anche all'interno del settore della Politica estera e di sicurezza comune, e successivamente dal Trattato di Amsterdam, i cui richiami solidaristici non risultano essere circoscritti all'ambito economico, ma fanno riferimento anche ai rapporti tra i popoli, nonché al settore inerente i controlli alle frontiere, l'asilo e l'immigrazione, che aveva, nel tempo, assunto una particolare preminenza.

L'ampliamento degli ambiti di applicazione del principio solidaristico continuò all'alba del XXI° secolo: a tal riguardo, di assoluta rilevanza appare la pubblicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.²²

Infatti, all'interno della Carta di Nizza vi è un intero Capo dedicato proprio alla solidarietà²³, e lo stesso Preambolo affida al detto principio il carattere di "*valore indivisibile e universale*"²⁴.

Nell'analizzare le singole disposizioni presenti all'interno del Capo IV, non si può non notare una spiccata attenzione alla protezione della categoria dei lavoratori: a questi sono, infatti, dedicati gli articoli 27-32.

Successivamente, divengono oggetto di attenzione la tutela della vita familiare e professionale, il diritto alla sicurezza sociale ed a ricevere assistenza, la protezione della salute, il diritto all'accesso ai servizi di interesse economico generale, la tutela dell'ambiente e, infine, la tutela dei consumatori. Con la Carta, pertanto, una congerie di tematiche viene sottratta all'impostazione totalmente economicistica, ed inserita all'interno della solidarietà, cosicché nessun ambito può più sottrarsi ad una qualificazione alla luce di quest'ultima.

Il risultato dell'individuazione della solidarietà quale valore indivisibile e universale è del tutto innovativo, in quanto quest'ultima assurge, di fatto, al ruolo di parametro di legittimità dei diritti sanciti all'interno della Carta.

Un passaggio cruciale, quello appena analizzato, che ha aperto la strada alla stesura del Trattato Costituzionale, firmato a Roma il 29 Ottobre 2004 e mai entrato in vigore, e successivamente, alla

europo di libertà, sicurezza e giustizia, Gruppo Astrid, 2004. Per dare uno sguardo all'evoluzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, invece, B. NASCIMBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, pp 13-26.

²¹ Il settore inerente ai controlli alle frontiere, asilo e immigrazione ha assunto importanza crescente nel tempo, ma fu solo con il Trattato di Amsterdam che il principio di solidarietà trovò applicazione anche in tale ambito. L'art 73L, al secondo comma così dispone: "*Qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata dall'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi e fatto salvo il paragrafo 1, il Consiglio può deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adottare misure temporanee di durata non superiore a sei mesi a beneficio degli Stati membri interessati.*"

²² La Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea è chiamata anche carta di Nizza, dalla città francese in cui fu adottata.

²³ Il capo IV della Carta di Nizza, intitolato proprio "*Solidarietà*", contiene ben 12 articoli.

²⁴ Il Preambolo della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea così recita: "*Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto. Essa pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.*"

stipula del Trattato di Lisbona²⁵, all'interno del quale vi è un precipuo richiamo al principio solidaristico.

Il primo rinvio è rinvenibile nell'attuale art. 2 TUE²⁶, tramite la cui disposizione viene attribuito allo stesso il carattere di elemento caratterizzante la società degli Stati membri.

Le norme che all'interno dei Trattati ad oggi vigenti fanno riferimento alla solidarietà possono ricondursi a quattro diverse categorie.²⁷

Prima tra tutte, quella della *solidarietà intergenerazionale*: ad esprimerla è l'art. 3, par. 3, co.2 TUE, il quale sancisce la promozione, da parte delle Istituzioni europee, della solidarietà tra generazioni. Quest'ultima si esplica, nei fatti, nell'obiettivo dello sviluppo sostenibile.

La seconda categoria è quella che vede la concretizzazione della *solidarietà nei rapporti tra Stati membri e individui*.

A tali rapporti si riferiscono le norme riguardanti il settore delle prestazioni sociali e quello dei servizi di interesse economico generale²⁸.

In questa seconda categoria rientrano anche i rapporti tra Stati membri e cittadini di Paesi terzi: esempi di attuazione del principio di solidarietà sono la normativa circa il riconoscimento dello status in materia di asilo nonché le norme sull'aiuto umanitario.²⁹

Il vincolo solidaristico che dà vita alla terza categoria opera, invece, *tra gli individui*: a ricordarlo è l'art. 3 TUE che al paragrafo 5 sancisce il contributo dell'Unione *“alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, [...]”* nell'ambito delle relazioni con il resto del mondo.

Infine, la solidarietà *tra gli Stati membri tra loro e con l'Unione* costituisce la quarta categoria. Quest'ultima è, innanzitutto, un obiettivo dell'Unione Europea, sancito, in quanto tale, all'art. 3, par.3 co.3 TUE.

Proseguendo nella lettura dei primissimi articoli del TUE non può che notarsi come, sebbene la solidarietà non trovi espresso richiamo, la stessa risulta essere, in realtà implicitamente sussistente.

Esempio ne è, chiaramente, l'art. 4 TUE, che al paragrafo 3 sancisce quanto segue: *“In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.”*

Nel prosieguo dell'articolo, inoltre, si impone agli Stati di assicurare gli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti posti in essere dall'Unione e di astenersi dall'adozione di misure lesive della realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

²⁵ Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 Dicembre 2007, è entrato in vigore il 1° Dicembre 2009.

²⁶ L'Art. 2 del TUE così dispone: *“L'Unione si fonda sui valori 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. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.”*

²⁷ G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione Europea*, in Riv. AISDUE n.6/2021 p.88

²⁸ Entrambi i settori rientravano già nell'ambito di applicazione del principio solidaristico grazie alle previsioni contenute nella Carta di Nizza-Strasburgo agli artt.34 e 36.

²⁹ La disciplina sugli aiuti umanitari è regolata dall'art. 214 TFUE.

Certamente, solidarietà e leale cooperazione non sono tra loro sintetizzabili in un unico principio, ma appare chiaro che la prima sia un presupposto essenziale per la realizzazione della seconda.³⁰

Inoltre, un'ulteriore affermazione circa la necessità di instaurare rapporti solidali tra gli Stati si rinviene – sempre in via indiretta – in seno all'art. 8 TUE, ove la cooperazione viene richiesta nell'ambito dei rapporti “di vicinato” con i Paesi limitrofi.

Continuando nell'analisi dei primi articoli del TUE, non può non rilevarsi come un'ultima affermazione solidaristica si possa ricavare dalla lettura dell'art. 9, il quale sancisce a chiare lettere l'applicazione del principio di uguaglianza dei cittadini.

Infatti, sembra inevitabile ritenere che l'uguaglianza possa raggiungersi solo tramite l'attuazione di politiche solidali, declinate nella tutela dei soggetti più deboli.

L'applicazione del principio solidaristico nei rapporti tra Stati membri assume poi rilievo nell'ambito dell'azione esterna, ed in particolare nel settore della PESC, in riferimento al quale detto principio viene richiamato innanzitutto all'art. 21 TUE.³¹

Sempre con riferimento alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, l'art. 24 TUE dispone che *“l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri [...]”* ribadendo poi, al par. 3 dello stesso articolo, il dovere degli Stati membri di sostenere attivamente e senza riserve la politica estera dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca.

Volgendo lo sguardo allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, il principio solidaristico trova ulteriore declinazione innanzitutto all'interno dell'art. 67 TFUE, al cui par.2³² viene esplicitamente disposto che la politica comune sviluppata dall'Unione in materia di asilo, immigrazione e controllo alle frontiere sia fondata sui principi di solidarietà tra Stati membri.

Viene poi richiamato anche dall'art. 78 par. 3 TFUE, che dispone l'obbligo di assistenza in favore di uno Stato membro che versi in condizioni di emergenza dovute ad un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.

In sostanza, pertanto, con la disposizione appena vista viene ribadito quanto già affermato dal Trattato di Amsterdam attraverso l'introduzione dell'art. 73 L, precedentemente analizzato.

In ultimo, un ulteriore riferimento alla solidarietà è operato all'art. 80 TFUE, che espressamente chiarisce quanto segue: *“Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri,*

³⁰ Per un approfondimento sulla leale cooperazione dopo l'affermazione con il Trattato di Lisbona, nonché sul come questo principio abbia trovato piena attuazione nella vicenda *Brexit*, F. BATTAGLIA, *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione Europea*, in Riv. *Federalismi.it*, n. 19/2020 pp.23-53.

³¹ Il primo paragrafo di detto articolo così dispone: *“L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.”*

Sull'evoluzione della Politica estera e di sicurezza comune, N. PIROZZI e M. BONOMI, *La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea: funzionamento e proposte di riforma*, in *Osservatorio di politica internazionale*, Istituto Affari Internazionali (a cura di), 2022, pp. 1-28.

³² La norma in analisi così dispone: *“Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi.”*

anche sul piano finanziario. Ogniqualevolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio."

La trattazione circa i richiami operati all'interno del TUE e TFUE non può concludersi senza un cenno all'importanza conferita alla solidarietà nella politica economica.

In caso di gravi difficoltà riguardanti l'approvvigionamento di determinati prodotti, il Consiglio può, infatti, adottare le misure adeguate in ossequio ad uno spirito di solidarietà tra Stati membri: a disporlo è l'art. 122 par. 1 TFUE.

A quest'ultima norma si affiancano gli artt. 212 e 213 TFUE³³, i quali assicurano la possibilità di fornire assistenza finanziaria anche ai paesi terzi, in particolare a quelli che si trovino coinvolti nel processo di allargamento o nella politica di vicinato.

Di grande peso è, inoltre, la disposizione dettata in materia di energia all'art. 194 TFUE: anche la politica energetica, secondo tale norma, va intesa in uno spirito di solidarietà.³⁴

Da ultimo, la norma contenuta all'art. 222 TFUE, intitolata "*Clausola di solidarietà*" e recante disposizioni in merito all'obbligo gravante sull'Unione e sugli Stati membri di utilizzare tutti gli strumenti a disposizione per far fronte ad attacchi terroristici o altre calamità subite da uno Stato membro.³⁵

Non si può quindi, che constatare come il principio solidaristico sia divenuto un vero e proprio parametro di legittimità per tutte le politiche europee.

Una così forte affermazione della solidarietà vede le sue ragioni in una serie di circostanze.

Innanzitutto, tanto la Carta di Nizza, quanto il Trattato di Lisbona, sanciscono il pieno rispetto, da parte dell'Unione Europea, delle tradizioni costituzionali comuni nonché la necessità di un'interpretazione delle norme contenute in detti atti alla luce delle suddette tradizioni.³⁶

Tra i valori sanciti dalle costituzioni nazionali è certamente annoverabile la solidarietà.

Nella Costituzione Italiana, ad esempio, vi è un immediato richiamo al principio solidaristico, che è sancito all'art. 2³⁷ e al quale viene attribuita la qualifica di valore fondamentale.

³³ Il par. 1 dell'art. 212, che più da vicino ci interessa, così dispone: "*Fatte salve le altre disposizioni dei trattati, in particolare quelle degli articoli da 208 a 211, l'Unione conduce azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, comprese azioni di assistenza specialmente in campo finanziario, con paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo. Tali azioni sono coerenti con la politica di sviluppo dell'Unione e sono condotte nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna. Le azioni dell'Unione e degli Stati membri si completano e si rafforzano reciprocamente.*"

L'art. 213, invece, contiene la seguente norma: "*Allorché la situazione in un paese terzo esige un'assistenza finanziaria urgente da parte dell'Unione, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta le decisioni necessarie.*"

³⁴ Sull'importanza del principio solidaristico in ambito di politiche energetiche si è espressa la Corte di Giustizia Europea del 15 Luglio 2021, nella causa C-848/19.

³⁵ Sulla clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE, C. BERCHTOLD, *Solidarity in the EU: wishful thinking or status quo? The paradox of solidarity and national in civil in the context of Art. 222 (solidarity clause)*, 2020; e ancora, M. GESTRI, *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in AA. VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. 2, Napoli, 2014, p. 537 ss., p. 540.

³⁶ Risulta essenziale un approfondimento. G. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in Riv. AIC, N.4/2020, pp. 296-312. Per approfondire il contenuto del richiamo che la Carta di Nizza fa alle tradizioni costituzionali comuni, nonché il rapporto tra questa e la Costituzione vedasi A. RUGGERI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le tecniche decisorie idonee ad assicurarne la efficacia ed effettività*, in www.Questionegiustizia.it, 2018, .

³⁷ Il testo del suddetto articolo così dispone: "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede*

Parimenti centrale appare il rispetto della solidarietà alla luce della Costituzione spagnola del 1978, al cui articolo 2 leggesi che: *“La Costituzione si fonda sull’unità indissolubile della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, riconosce e garantisce il diritto all’autonomia delle nazionalità e delle regioni che la compongono, nonché la solidarietà fra tutte queste”*.³⁸

Una rilevanza secondaria, invece, risulta essere attribuita al principio suddetto dalla Costituzione francese, all’interno della quale risulta esservi un solo ed unico richiamo, operato dall’art. 87. Quest’ultimo stabilisce che: *“La Repubblica partecipa allo sviluppo della solidarietà e della cooperazione tra gli Stati e i popoli che condividono l’uso della lingua francese.”*³⁹.

A fronte di tutte queste affermazioni solidaristiche poste dalle Costituzioni nazionali, è apparso quindi necessario – proprio nel rispetto dei valori sanciti dalle tradizioni costituzionali comuni – un richiamo al principio *de quo* anche all’interno dei Trattati eurounitari.

Infine, un’ulteriore spinta al riconoscimento appena visto, sembrerebbe essere provenuta dalla CEDU⁴⁰ in quanto anche quest’ultima è oggetto di richiamo - al fine di assicurarne la piena attuazione e il rispetto di quanto da essa sancito – tanto in seno al TUE⁴¹ quanto all’interno della Carta di Nizza-Strasburgo⁴².

Nonostante la CEDU non contenga alcuna esplicita statuizione in merito alla solidarietà, la stessa è da ritenersi sottesa al rispetto dei diritti fondamentali che trovano espressione all’interno della suddetta Convenzione.

l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”. Vedasi, per un approfondimento sulla costituzionalizzazione del principio di solidarietà e sulle sue implicazioni, F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell’ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in Riv. AIC N.3/2019, pp. 555-573. O, ancora, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Giuffrè, 2002; in ultimo, L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, n.6, pp. 45-67.

³⁸ A ben vedere, la solidarietà è richiamata più volte all’interno del testo costituzionale spagnolo. Infatti, al co.2 dell’art. 45 è espressamente previsto che: *“I poteri pubblici veglieranno sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l’ambiente, appoggiandosi all’indispensabile solidarietà collettiva.”*; ancora, l’art. 138 impone allo Stato il compito di garantire *“la effettiva realizzazione del principio di solidarietà consacrato nell’articolo 2 della Costituzione”*

³⁹ In lingua originale, leggesi: *“La République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage.”*. L’articolo, inoltre, è ubicato all’interno del capo relativo agli “accordi di francofonia e associazione” e denota, quindi, una forte limitazione dell’applicazione del principio suddetto al solo ambito dei rapporti tra popoli francofoni.

⁴⁰ La Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo è stata firmata a Roma nel 1950 e nel tempo ha assunto un valore imprescindibile per la valutazione delle politiche tanto europee quanto nazionali. È infatti necessario che tutte le azioni portate avanti risultino conformi alla CEDU. Un interessante spunto su un confronto tra CEDU e Carta di Nizza ci è dato da G. BRONZINI, *La CEDU e la Carta dei Diritti Fondamentali: overlap e distinzioni*, in www.questionegiustizia.it, reperibile online.

Invece, per uno sguardo all’importanza dell’interpretazione conforme in Italia, C. CARUSO, *Il “posto” dell’interpretazione conforme alla CEDU*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2018, pp. 1985-2000.

⁴¹ L’articolo di riferimento è sempre l’articolo 6 par. 3 del TUE. Tuttavia, anche il par.2 ha un contenuto peculiare, in quanto sancisce l’adesione dell’UE alla CEDU. In merito, M. PACINI, *L’accesso dell’Unione Europea alla CEDU: chiusura del cerchio o camicia di forza?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/2015, pp. 757-763.

⁴² Questa, all’art. 53 espressamente sancisce che : *“Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell’Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l’Unione, la Comunità o tutti gli Stati membri sono parti contraenti, in particolare la convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri.”*

La solidarietà, a ben vedere, ha seguito un percorso di affermazione all'interno del quadro normativo europeo di certo non facile né, tantomeno, di breve durata, assurgendo prima a strumento, in seguito ad obiettivo da raggiungere, ed infine assumendo il carattere di parametro a cui ricollegare la correttezza e l'opportunità circa delle politiche portate avanti in seno alle Istituzioni europee.

L'allargamento dell'ambito interessato dalla concretizzazione di tale principio è, senza dubbio, legato al progresso storico, all'evoluzione degli interessi imputabili alla società, nel tempo non più meramente produttivistici ma volti, al contrario, alla tutela di ben altre esigenze, prevalentemente di natura sociale.

In tal modo la solidarietà ha avuto modo di esplicitarsi anche all'interno dei rapporti tra popoli, dei rapporti tra Stati membri tra loro e con Stati terzi, ed anche in quelli tra gli stessi Stati membri e le istituzioni Europee, divenendo il punto focale di ogni politica eurounitaria, ed assurgendo al ruolo di "valore indivisibile e inviolabile".

È poi bene sottolineare, che oltre che alla necessità di fornire garanzia ai sempre nuovi interessi sociali, l'estensione dell'operatività del principio in questione è dovuta anche all'essenziale contributo fornito negli anni dalla Corte di Giustizia Europea, la quale ha più volte nel tempo ribadito l'importanza della solidarietà considerato quale valore fondamentale del diritto comunitario.

3. La solidarietà tra principio e valore: comparazioni testuali, posizioni dottrinali e declinazioni applicative

Le molteplici affermazioni solidaristiche in seno ai Trattati oggi in vigore pongono il problema circa la configurazione della natura giuridica di quanto oggetto di analisi.

La risposta che viene data in merito, tanto dalla dottrina più autorevole quanto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, appare tutt'altro che univoca.

È, infatti, dubbia la natura della solidarietà, a volte interpretata come valore, altre volte, invece, letta e applicata come un principio.

Nella Carta di Nizza, infatti, la solidarietà emerge quale valore su cui si fonda l'Unione⁴³, unitamente alla dignità umana, alla libertà e all'uguaglianza⁴⁴ risultando, collocata al di fuori dei principi, nella cui sfera rientrano, piuttosto, la democrazia e lo stato di diritto.

L'affermazione della solidarietà quale valore – indivisibile e universale – su cui è l'intero impianto eurounitario a fondarsi, comporta una netta limitazione dei diritti economici a favore di quelli sociali. Come precedentemente osservato, inoltre, all'interno della CDFUE, alla solidarietà è dedicato un intero Capo – precisamente il Capo IV – nel quale trovano affermazione una congerie di diritti tra loro eterogenei.⁴⁵

All'interno del Trattato sull'Unione Europea, invece, nonostante il richiamo solidaristico avvenga in via immediata, e precisamente all'art. 2, appare differente il significato conferito al principio in questione che, per l'appunto, non viene annoverato tra i valori fondanti l'Unione Europea.

⁴³ F. POLACCHINI, "Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri", in Riv. AIC, n.4/2020 p.463.

⁴⁴ Infatti, come già evidenziato, il Preambolo della Carta di Nizza- Strasburgo, sancisce che "Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà; l'Unione si basa sui principi di democrazia e dello stato di diritto."

⁴⁵ Mentre, infatti, gli articoli 27-32 sono principalmente dedicati alla tutela del lavoratore, successivamente trovano riconoscimento il diritto alla salute (art.35), il diritto di accesso ai servizi di interesse economico generale (art. 36), la tutela dell'ambiente (art. 37) e, in chiusura all'art. 39 la protezione del consumatore.

A ben vedere, la disposizione in questione così recita: “*L’Unione si fonda sui valori 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. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.*”.

Pertanto, è possibile sostenere che, alla luce da quanto sancito all’interno del Trattato sull’Unione Europea, la solidarietà ottenga un riconoscimento quale elemento caratterizzante la società, e non, piuttosto, quale valore fondativo.

Ulteriore – e ancora diversa – qualificazione è operata all’art. 3 TUE, all’interno del quale la solidarietà è riconosciuta come obiettivo, che diviene, poi, oggetto di attuazione attraverso le quattro formule della solidarietà intergenerazionale, tra individui, di quella tra stati membri tra loro e con l’Unione e, infine tra stati membri ed individui.⁴⁶

Parimenti, l’obiettivo solidaristico è ulteriormente ripetuto con riferimento ai rapporti tra Stati membri tra loro e con il resto del mondo.⁴⁷

Una posizione più decisa è assunta nel quadro delle disposizioni concernenti la Politica Estera e di Sicurezza Comune. Esempio cristallino è la norma contenuta all’art. 21, alla luce del quale quello solidaristico è considerato come vero e proprio principio⁴⁸ da valutare, inoltre, in doppia accezione. È, infatti, da un lato uno dei principi su cui l’azione dell’Unione si fonda, e assurge, per altro verso, a principio che la stessa si pone il compito di promuovere nelle relazioni con il resto del mondo.

Nel settore PESC, pertanto, si ha una commistione tra una solidarietà-obiettivo e una solidarietà-principio.

Nel Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea, invece, nonostante i richiami siano molteplici e rivolti a diversi settori, non è possibile ricavare un’univoca qualificazione assiologica della solidarietà.

Infatti, anche il combinato disposto degli artt. 67 e 80 TFUE chiarisce che a porsi a fondamento delle politiche europee in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione è proprio il *principio* di solidarietà, poco chiara appare la nozione fornita con riguardo alla c.d. *solidarietà energetica* sancita dall’art. 122 TFUE che esplicitamente parla di “*spirito di solidarietà*”: concetto ulteriormente ripetuto all’interno dell’art. 222 TFUE, rubricato “*Clausola di solidarietà*”.

La questione vertente sulla natura assiologica della solidarietà ha investito anche la Dottrina più autorevole, nonché la stessa giurisprudenza comunitaria.

Non vi è, certamente, dubbio circa la natura di *obiettivo* della solidarietà.

Si è, infatti, visto, come l’art. 3 TUE più volte richiami l’esigenza di realizzazione della solidarietà, trasponendola in molteplici ambiti e richiedendone l’attuazione tanto nei rapporti tra gli individui, quanto nelle relazioni interstatali.⁴⁹

⁴⁶ Il predetto articolo, infatti, al par.3, con riguardo ai rapporti tra gli individui, dispone che “*L’Unione combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.*”

⁴⁷ Rispettivamente sono il par. 3 co 3 dell’art. 3 ed il par.5 della medesima norma.

⁴⁸ Questo il testo della norma citata: “*L’azione dell’Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l’allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.*”

⁴⁹ In merito, P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama “costituzionale”*, in L. Manderieux, M. Vellano (a cura di), *Etique globale, bonne gouvernance et droit*

Tuttavia, una corposa *querelle* dottrinale ha ad oggetto la qualificazione del concetto di solidarietà quale *principio* o *valore*.⁵⁰

Secondo un primo orientamento⁵¹, la solidarietà è da annoverare tra i *valori* dell'Unione Europea.

A sostegno di ciò, il riconoscimento – seppur, a ben vedere, indiretto – operato dall'art. 2 TUE, dal quale deriva una vera e propria obbligatorietà della solidarietà, la quale viene fatta rientrare tra quei valori esprimanti l'identità europea di cui si richiede necessariamente l'attuazione da parte degli Stati che chiedono di diventare parte dell'Unione.⁵²

Anche in ambito giurisprudenziale si è tentato di assicurare alla solidarietà la natura giuridica di *valore*, per il tramite di alcune conclusioni presentate dinanzi alla CGUE dagli avvocati generali.

Ne sono esempio le conclusioni presentate dall'avvocato generale Paolo Mengozzi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione Europea nella causa C-574/2012⁵³, nelle quali è affermato che: “*la solidarietà è espressamente riconosciuta nell'articolo 2 TUE come uno dei valori che caratterizzano il modello di società europeo*”.⁵⁴

Del medesimo avviso è stato l'avvocato generale Yves Bot che, all'interno delle proprie conclusioni del 26 Luglio 2017 nelle cause riunite *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*⁵⁵, ha sostenuto che: “*I presenti ricorsi offrono l'occasione per ricordare che la solidarietà è uno dei valori principali*

internationale économique, Torino, Giappichelli, 2017. A p.143 del saggio predetto l'autore specifica che “*l'obiettivo della promozione della solidarietà tra Stati membri che era contenuto nell'art. 2 del Trattato CE, viene “generalizzato e “costituzionalizzato”, essendo ora incluso tra i fini generali dell'Unione, individuati nell'art.3, comma 3, TUE*”.

⁵⁰ Si tratta di un discernimento non semplice a causa della connotazione sfumata che i due concetti assumono. Per provare, però, ad individuare i caratteri essenziali, G. ZAGREBELSKY in *Valori e diritti nei conflitti della politica*, in *La Repubblica*, 2008, reperibile online.

⁵¹ E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione Europea*, in Riv. Giornale del diritto del lavoro e di relazioni industriali, pp.235-255.

⁵² La predetta posizione dottrinale è eminentemente portata avanti non solo in Italia. In merito, basti vedere A. GRIMMEL, *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or “Empty Signifier”* in A. Grimmel, S.M. Giang (eds.), *Solidarity in the European Union*, 2017, pp. 161-175. Il testo di riferimento sopra citato si apre con una domanda la cui risposta verrà ricercata lungo tutto il corso dell'elaborato stesso. Testualmente Grimmel chiede: “*But does this obvious centrality and expansion of the value of solidarity in the textual and legal basis also mean that it takes a central role in the actions of the EU, its Member States and citizens? Can we infer from the fact of its recurring use that recognition of the concept of solidarity is mirrored by corresponding practice in the EU?*”.

Ancora, 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 pp.1-22. Si riporta testualmente quanto affermato a pag.6 del detto articolo: “*For all the talk of solidarity within different areas of Union law, primary law does not any attempt at defining it. Yet, some inclinations are there. Today, Article 2 of the Treaty on European Union (TEU) makes no bones about demonstrating that solidarity is a value shared by both Member States, and societies across the continent.*”; in fine, V. MORENO-LAX, *Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 740 ss., per cui il valore solidaristico ha carattere strutturale, permeando completamente il progetto europeo

⁵³ La causa in questione è stata proposta dal Centro Hospitalar de Setúbal, EPE Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) contro Eurest Portugal – Sociedade Europeia de Restaurantes Lda.

⁵⁴ In tale contesto, Mengozzi ha ritenuto inevitabile l'applicazione della solidarietà anche in materia di appalti.

⁵⁵ Trattasi delle cause C-643 e C-647 del 2015 conclusasi con sent. ECLI:EU:C: 2017:63.

dell'Unione e si trova anzi alle basi di quest'ultima."⁵⁶, per poi ribadire, al punto immediatamente successivo, il carattere della solidarietà quale “*valore di base ed esistenziale dell'Unione*”.

Tuttavia, nonostante le molteplici posizioni – dottrinali e non – a sostegno del carattere valoriale del concetto solidaristico, continuano a persistere dei dubbi in merito, aventi carattere tanto formale quanto sostanziale.

Infatti, come già evidenziato, la solidarietà è esclusa dai valori posti a fondamento dell'Unione Europea a norma dell'art. 2 TUE⁵⁷, essendo piuttosto annoverata tra gli elementi caratterizzanti della società.

Resta, tuttavia, vero, che il valore di cui sopra è esplicitamente affermato all'interno del Preambolo della Carta di Nizza – il cui valore di Trattato è ormai indiscusso.

Inoltre, non può negarsi che l'assenza della solidarietà all'interno del quadro valoriale istituito dalla norma predetta non precluda alla stessa di esser parte dell'*acquis comunitario*.

Un ulteriore dubbio circa la qualificazione della solidarietà quale *valore* proviene dalla procedura di infrazione di cui all'art. 7 TUE, attivabile nell'ipotesi in cui uno Stato violi uno dei valori di cui all'art. 2 del Trattato⁵⁸: procedura che non trova alcuna applicazione nell'ipotesi di violazione avente ad oggetto la solidarietà.

Da ciò deriva, pertanto, che dalle previsioni normative finora viste non scaturisce alcuna prescrizione obbligatoria in capo agli Stati membri né, tantomeno, all'Unione.

Queste criticità in merito alla qualifica valoriale della solidarietà permettono con maggiore facilità l'affermazione circa la sua natura di *principio*.

Numerose, anche in quest'ultimo caso, sono state le posizioni favorevoli, tanto dottrinali quanto, soprattutto, giurisprudenziali.

⁵⁶ Il punto 17 delle predette conclusioni, così continua: “*Si pone la questione di come sia possibile approfondire la solidarietà fra i popoli dell'Europa e concepire un'unione sempre più stretta fra tali popoli, come auspica il preambolo del Trattato UE, senza una solidarietà fra gli Stati membri quando uno di essi si trovi a fronteggiare una situazione di emergenza. In un caso del genere, viene toccata la quintessenza di quello che costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo.*”

⁵⁷ Interessante è, in merito, la lettura di S.MANGIAMELI, *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, in H.-J. BLANKE, S.MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, in cui l'autore identifica gli elementi di cui alla seconda frase dell'art. 2 TUE quali obiettivi che, quindi, ben sarebbero potuti essere inseriti direttamente nel testo di cui all'art. 3 TUE.

⁵⁸ SULLA PROCEDURA DI INFRAZIONE VEDASI B. NASCIMBENE, *LO STATO DI DIRITTO E LA VIOLAZIONE GRAVE DEGLI OBBLIGHI POSTI DAL TRATTATO UE*, IN RIV. EUROJUS.IT, 2017, REPERIBILE ONLINE; NONCHÉ R. MASTROIANNI, *STATO DI DIRITTO O RAGION DI STATO? LA DIFFICILE ROTTA VERSO UN CONTROLLO EUROPEO DEL RISPETTO DEI VALORI DELL'UNIONE NEGLI STATI MEMBRI*, IN RIV. EUROJUS.IT, 2017, REPERIBILE ONLINE.

Partendo dalle prime, quello solidaristico è stato individuato come un principio dalle molteplici nature: principio costituzionale⁵⁹, capace di ispirare l'intero ordinamento comunitario⁶⁰, fondamentale⁶¹, o, ancora, un principio interpretativo⁶² e, addirittura, poliedrico⁶³.

Con riguardo all'ambito giurisprudenziale, il principio solidaristico è stato, invece, oggetto di interesse sia all'interno delle conclusioni degli avvocati generali⁶⁴ che in seno ad alcune sentenze della CGUE

Dirimente, in merito, è stata la sentenza del Tribunale dell'Unione Europea nella causa Polonia c. Commissione, la cui risoluzione ha portato i giudici eurounitari ad affermare che: *“Lo «spirito di solidarietà» menzionato all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE è l'espressione specifica, in tale settore, del principio generale di solidarietà tra gli Stati membri.[...] Tale principio è alla base di tutto il sistema dell'Unione, conformemente all'impegno stabilito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.”*

La medesima sentenza ha poi ribadito, al punto immediatamente successivo, quanto segue: *“Quanto al suo contenuto, occorre sottolineare che il principio di solidarietà comprende diritti e obblighi tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri. Da un lato, l'Unione è vincolata da un obbligo di solidarietà nei confronti degli Stati membri e, dall'altro, gli Stati membri sono vincolati da un obbligo di solidarietà tra loro e nei confronti dell'interesse comune dell'Unione e delle politiche da essa condotte.”*

⁵⁹ Sulla natura costituzionale del principio solidaristico, 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.295 ss. Nel suddetto articolo il principio solidaristico è interpretato come *“principe constitutionnel de droit européen”*.

⁶⁰ Sulla necessità che il principio solidaristico pervada tutto l'ordinamento europeo, S. BASTIANON, *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus.it*, 8 Maggio 2020, reperibile online, in cui leggesi a chiare lettere un auspicio per l'Unione che: *If the European Union wants to survive, it must set aside its selfishness and let itself be guided by the idea of solidarity.”*

⁶¹ In merito, vedasi V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *Annali AISDUE*, 14 Aprile 2020, pp. 21-31. All'analisi circa l'applicazione del principio tramite le misure adottate per fronteggiare l'emergenza da Covid-19, viene premesso che il principio solidaristico *“resta, almeno formalmente, un principio fondamentale dell'Unione Europea”*.

⁶² Sul carattere della solidarietà come principio interpretativo, vedasi l'attenta analisi di L.F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?* in *Annali AISDUE*, 2021, pp. 18-23. In detto saggio leggesi che: *“Il secondo principio la cui applicazione è necessaria al fine di risolvere una grave crisi come quella attuale è quello di solidarietà. [...] Esso costituisce un valore fondamentale dell'ordinamento dell'Unione (art. 2 TUE) ed è richiamato con frequenza nei Trattati come principio interpretativo.”*

⁶³ E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione Europea*, op. cit.

⁶⁴ Anche l'avvocato generale Paolo Mengozzi, il quale nelle conclusioni sopra portate ad esempio aveva, invero, ritenuto sussistente una connotazione valoriale, ha, nella causa C-226/2016, affermato che: *“Il principio di solidarietà tra Stati membri ha assunto un carattere che si potrebbe definire di ‘principio costituzionale’*. Altro spunto proviene dalla Causa C-848/2019 conclusasi con sent. ECLI:EU:C: 2021:2018, nella quale l'Avvocato Generale Manuel Campos Sánchez-Bordona successivamente ad un'accuratissima analisi avente ad oggetto l'affermazione solidaristica all'interno dei Trattati, nonché il valore da questa assunta nei vari settori, ha affermato che: *“[...] sebbene il principio di solidarietà presenti aspetti e gradi di concretezza diversi, la sua importanza nel diritto primario, come valore e come obiettivo del processo di integrazione europea, consente di dotarlo di un significato idoneo a comportare conseguenze giuridiche.”*⁶⁴

In tal modo, pertanto, non solo il Tribunale ha qualificato la solidarietà come *principio*, ma ha anche posto un punto fermo in merito all'esistenza – adesso certa – di diritti e obblighi scaturenti dal suddetto principio.

Egual importanza è, inoltre, assunta dalla successiva pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che, con la sentenza conclusiva della causa Germania c. Polonia, ha sottolineato che il principio di solidarietà “*constituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione*”, per poi affermare che da ciò deriva un obbligo sia in capo all'Unione che agli Stati membri.

Sembra quindi che, grazie anche al contributo fornito dalle recentissime pronunce della CGUE, possa prospettarsi la risoluzione alla questione inerente alla natura assiologica del concetto solidaristico.

Maggiore, infatti, risulta la tendenza a leggere quest'ultimo quale un vero e proprio principio e non, invece, come un mero valore astratto.

Chiarito il significato assiologico attribuito alla solidarietà, risulta necessaria un'analisi concernente le innumerevoli declinazioni di quest'ultima.

Posto, infatti, che quello solidaristico è un principio generale dell'Unione Europea, bisogna chiedersi *quale solidarietà* sia in grado di assurgere a tale ruolo, ponendo in capo agli Stati membri e all'Unione diritti e obblighi.

Il carattere trasversale⁶⁵ del principio anzidetto non rende facile – e forse, addirittura, potrebbe dirsi sia impossibile – ricavare un significato univoco, proprio perché è semplice notare come la solidarietà abbia un contenuto mutevole, la cui portata varia proprio in relazione al contesto di riferimento.⁶⁶

Sembra da ciò derivare la possibilità di rinvenire, tramite lo studio e l'analisi del richiamo solidaristico ad opera del diritto eurounitario, tre differenti declinazioni.⁶⁷

Una prima declinazione è quella della solidarietà *responsabilizzante*, la cui applicazione ha luogo con riguardo ai rapporti tra Stati membri e Istituzioni Europee, in modo tale da garantire i diritti ed evitare la violazione degli obblighi derivanti dal quadro normativo comunitario.

In questa accezione, quindi, la solidarietà si lega inevitabilmente al dovere di leale collaborazione sancito all'art. 4, par. 3 TUE.⁶⁸

⁶⁵ In tal senso, S.DE LA ROSA, *La transversalité de la solidarité dans le politiques matérielles de l'Union*, in C. BOUTAYEB *La solidarité dans l'Union européenne: éléments constitutionnels et matériels: pour une théorie de la solidarité en droit de l'Union européenne*.

⁶⁶ Sulla variabilità contenutistica della solidarietà, vedasi o, 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., in cui leggesi testualmente. “*En effet, les traités lui attribuent une portée variable en fonction du contexte – tantôt objectif ou paramètre pour l'action de l'Union, tantôt valeur de base, tantôt critère des obligations que les Etats membres ont souscrites en adhérant à l'Union.*”

⁶⁷ Vedasi, per un interessante approfondimento G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione Europea*, in *Annuali AISDUE* n.6/2021, pp.85-127. Ulteriore sguardo può essere rivolto a 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*, Eurojus, pp.77-113.

⁶⁸ L'art. citato, recita: “*In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano 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. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.*”

Come già visto, solidarietà e leale collaborazione non sono, di certo, concetti sovrapponibili, risultando, tuttavia, interdipendenti.⁶⁹

Infatti, proprio con riferimento alla leale collaborazione, il principio solidaristico ha il compito non solo di responsabilizzare Stati e Istituzioni, ma anche – attraverso la statuizione circa l’obbligatorietà dei doveri derivanti dall’appartenenza all’Unione – di prevenire eventuali comportamenti che possano risultare pregiudizievoli per l’Unione.⁷⁰

La declinazione “responsabilizzante” della solidarietà è, senza dubbio, la più tradizionale, proprio alla luce della circostanza per cui la leale collaborazione ha, sin dagli albori del processo integrativo, assunto il ruolo di elemento caratterizzante, ponendo a fondamento una serie di interessi in comune che necessitassero di azioni tra loro convergenti.⁷¹

In tal senso, esempi sono rinvenibili all’interno del quadro normativo concernente la Politica Estera e di Sicurezza Comune: l’art. 24 TUE ai paragrafi 2 e 3, sottolinea l’attuazione della solidarietà politica tra gli Stati membri, volta sia alla “*realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati*”, sia ad assicurare che gli Stati membri si astengano “*da qualsiasi azione contraria agli interessi dell’Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali*”.⁷²

Una seconda declinazione è quella della *solidarietà riequilibratoria*, volta a garantire un’azione che sia in grado di far venir meno le differenze tra gli Stati membri e ridurre le difficoltà derivanti dall’attuazione delle norme comunitarie.

Sotto questa accezione, il vincolo solidaristico appare applicato in modo più pregnante in determinati settori – ed in ciò si differenzia dalla solidarietà *responsabilizzante* che, invece, anche attraverso la leale cooperazione, fonda tutte le politiche comunitarie.

⁶⁹ Interessanti spunti circa i rapporti tra la solidarietà e la leale collaborazione ci pervengono da 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, pp. 39-59. Leggesi: “*As a result, the principle of loyal cooperation, or loyalty of EU Member States towards EU law, can be viewed as an essential and inherent part of the principle of solidarity*”. Vedasi anche J. LARIK, *Pars pro toto: The member states’ obligation of sincere cooperation, solidarity and unity*, in M. CREMONA (a cura di), *Structural principles in EU External Relations Law*, 2018, pp.175 ss. in cui la solidarietà e la leale collaborazione vengono analizzate unitamente e interpretate come “*structural principle of EU external relations law*”.

⁷⁰ In tal senso, G. MORGESE, *op. cit.*, parla di *solidarietà preventiva-responsabilizzante*.

⁷¹ Come evidenzia F. POLACCHINI, in *Solidarietà e doveri, op.cit.*, “*Il processo di integrazione europea risulta caratterizzato sin dagli albori dalla condivisione di obiettivi e interessi tra gli Stati e da un vincolo di solidarietà che valeva a differenziare i trattati comunitari dagli ordinari trattati internazionali, generalmente volti alla definizione e composizione di interessi confliggenti*”.

⁷² Possiamo, pertanto, notare come nel settore PESC la solidarietà preventiva-responsabilizzante necessiti di un’applicazione sia positiva -proprio tramite l’azione convergente e la collaborazione tra stati membri- sia di tipo negativo attraverso l’astensione degli stessi da azioni che possano ledere gli interessi comuni.

Il dovere di astensione viene, poi ribadito all’interno dell’art. 31 TUE – all’interno del quale viene rimarcato lo spirito di *mutua solidarietà*. Con riguardo, invece, alla necessaria definizione di un approccio comune in merito alla politica estera, l’art 32 TUE sancisce l’obbligo di consultazione tra gli Stati, nonché la convergenza delle azioni affinché “*l’Unione possa affermare i suoi interessi e i suoi valori sulla scena internazionale*”.

Per un approfondimento sul settore PESC e sul ruolo degli Stati membri, vedasi G. EDUARDO, *La politica estera e di sicurezza comune prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e società*, 2011, pp.207-246, nonché C.NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell’Unione Europea*, in *La comunità internazionale*, 2019, pp. 253-278.

Una chiara espressione della lettura della solidarietà in senso riequilibratorio si rinviene, senza dubbio, nell'ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale, promossa per garantire uno sviluppo armonioso dell'Unione.⁷³

Altro settore in cui si vede un'applicazione della solidarietà nella seconda declinazione sopra citata, è quello dei SIEG⁷⁴, la cui disciplina ex art.36 Carta di Nizza, non è sottoposta alle norme di mercato. Pertanto, si vede che nell'ambito dei Servizi di interesse economico generale è proprio la funzione solidaristica a prevalere sulle regole attinenti alla concorrenza delle imprese nel mercato.

Un'ultima declinazione è quella della *solidarietà emergenziale*, la cui intensità cambia, anche in questo caso, a seconda dei settori oggetto di interesse.

Prima di prendere in esame gli ambiti che vedono una forte esplicazione di tale principio solidaristico, è bene soffermarci e volgere lo sguardo ai settori in cui esso, al contrario, risulta particolarmente debole.

Primo, tra questi, è il settore dell'Unione economica monetaria.⁷⁵

Infatti, anche se l'UEM è basata su una generale solidarietà, che necessita di una collaborazione tra gli Stati membri per il raggiungimento di un interesse convergente concretizzato nel benessere economico dell'Unione, si tratta di una solidarietà soggetta a limiti e condizioni.

Lo si nota, innanzitutto, proprio dalle misure che possono essere adottate in caso di emergenza – e da qui, ovviamente, la declinazione *emergenziale* del principio solidaristico – a norma dell'art. 122 TFUE⁷⁶, al cui paragrafo 2 si parla espressamente della facoltà – e quindi, ci si trova all'interno di un contesto di natura discrezionale – del Consiglio su proposta della Commissione, di “*concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato*”.

⁷³ La base normativa della politica di coesione economica, sociale e territoriale si rinviene agli articoli 174-178 TFUE. Lo stesso articolo 174 espressamente sancisce che “*In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.*”. Proprio al fine di garantire il raggiungimento dell'obiettivo predetto, a norma dell'art. 175 “*L'Unione appoggia questa realizzazione anche con l'azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti.*”.

Per un interessante approfondimento sulla politica di coesione economica, sociale e territoriale, vedasi A. DI STEFANO, *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una multilevel governance*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2008, pp. 749-792; e ancora, sull'attuazione delle dette politiche nel periodo di programmazione 2014-2020 A. SIMONATO, *Politiche di coesione economica, sociale e territoriale*, in *Aggiornamenti sociali*, 2017, pp. 343-344.

⁷⁴ Sono i c.d. Servizi di Interesse Economico Generale. Per una visione approfondita sull'argomento, F. CINTIOLI, *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *Federalismi.it*, 2012, pp. 1-20; vedasi anche M. TRIMARCHI, *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Riv. Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1-2/2020, pp. 53-96.

⁷⁵ L'unione economica monetaria diviene un obiettivo del progetto di integrazione europea nel 1969, in occasione del Vertice dell'Aia, dando tuttavia vita ad un processo di affermazione molto travagliato, sfociato con l'istituzione dell'Euro quale moneta comune. La base normativa dell'UEM si rinviene negli artt. 3 TUE, e 3, 119-144, 219 e 282-284 TFUE.

Per uno sguardo all'evoluzione della Unione Economica Monetaria, vedasi A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria, il modello ibrido dell'UEM*, in *Diritto Costituzionale*, n.1/2021, pp. 47-71.

⁷⁶ Per approfondire il contenuto normativo dell'art. 122, F. SCIAUDONE, *Commento all'art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*.

Inoltre, rilevanti sono gli obblighi “di non solidarietà”, contenuti agli articoli 123, 124 e 125 TFUE⁷⁷: trattasi delle clausole di *no-bail out*.⁷⁸

Un ulteriore settore in cui la solidarietà *emergenziale* riscontra particolari profili di debolezza è quello dell'asilo. Anche in tal caso, infatti, il Consiglio è titolare di una mera facoltà di adottare misure emergenziali solidaristiche “*qualora uno o più stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi*”⁷⁹.

Al contrario, la *solidarietà* emergenziale ha trovato terreno fertile con la previsione di due importantissime clausole.

La prima, è la clausola di mutua assistenza ex art. 42, par. 7 TUE⁸⁰, che obbliga gli Stati membri ad adottare ogni misura necessaria, senza introdurre meccanismi discrezionali in capo agli stessi.

La seconda clausola rilevante è invece la *clausola di solidarietà* ex art. 222⁸¹ TFUE, introdotta con il Trattato di Lisbona a completamento proprio di quanto disposto dall'art. 42 par.7 TUE, per coprire le eventuali minacce diverse da quelle previste all'interno di quest'ultima norma.

Anche in quest'ultimo caso, dal testo della norma appare cristallino un vero e proprio obbligo degli Stati membri di fornire assistenza ove questa sia richiesta da uno Stato colpito da calamità naturali o procurate dall'uomo o, ancora, da un attacco terroristico, restando discrezionale solo il contenuto delle misure adottate le quali, comunque, devono essere poste nel rispetto del principio di leale collaborazione.⁸²

⁷⁷ A norma dell'art. 123 TFUE par 1 “*Sono vietati la concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea o da parte delle banche centrali degli Stati membri (in appresso denominate «banche centrali nazionali»), a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali.*”. L'art. 124, a sua volta, stabilisce che “*È vietata qualsiasi misura, non basata su considerazioni prudenziali, che offra alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie*”. Infine, l'art. 125 par.1 così sancisce: “*L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico.*”

⁷⁸ Sull'argomento, M.L. TUFANO, *Il principio del no-bail out nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2002, pp. 505-517

⁷⁹ Art. 78 TFUE.

⁸⁰ L'art. in questione stabilisce che “*Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite*”.

⁸¹ Per una lettura sul rapporto della clausola di solidarietà con la clausola di mutua assistenza e con l'art. 51 NATO, G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione Europea*, in *Diritto internazionale*, 2018, pp. 1-18.

⁸² Con riferimento alla clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE, rilevante è la Decisione del Consiglio del 24 Giugno 2014, n. 415 (reperibile online sul sito della Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea) recante disposizioni sulle modalità di attuazione da parte dell'Unione europea di detta clausola. L'art. 3, lett.a della Decisione 2014/415 specifica che per catastrofe si intende “*qualsiasi situazione che colpisce o rischia di colpire gravemente le persone, l'ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale*”, e per crisi, invece, “*una*

Da quanto visto, quindi, risulta che il principio solidaristico non abbia affatto una trama continua ma al contrario, abbia un contenuto, una forza ed un ambito applicativo particolarmente variabile, la cui eterogeneità non permette di individuare in via univoca i diritti, ma soprattutto gli obblighi, da esso derivanti.

catastrofe o un attacco terroristico con una tale ampiezza di impatto o rilevanza politica da richiedere un coordinamento e una risposta strategici tempestivi a livello politico dell'Unione".

L'art. 4 della Decisione in esame specifica che lo Stato membro può richiedere l'attuazione della clausola di solidarietà quando a fronte di una catastrofe, la messa in opera dei propri strumenti di carattere nazionale si sia rivelata insufficiente per la risoluzione della crisi.

Sull'applicazione della clausola di solidarietà, nonché di ulteriori strumenti finalizzati al contrasto dell'emergenza da Covid19, F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 1/2020, pp. 95-106.

CAPITOLO 2

L'ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO SOLIDARISTICO A FRONTE DELLA CRISI PANDEMICA

Sommario. **1.** Crisi pandemica e soluzioni solidaristiche. Le misure adottate in ambito sanitario. **2.** Le misure solidaristiche di natura economico-finanziaria. **3.** Next Generation UE: tra condizionalità e solidarietà.

1. Crisi pandemica e soluzioni solidaristiche. Le misure adottate in ambito sanitario

Compiuta una necessaria analisi circa l'evoluzione del concetto solidaristico, nonché la natura assiologica dello stesso, appare senza dubbio funzionale ad una trattazione esaustiva volgere lo sguardo all'applicazione dello stesso.

In particolare, è bene soffermarsi sull'adozione delle misure ispirate alla solidarietà nel contesto emergenziale dovuto al Covid-19, che ha dato vita all'esigenza di comprendere quale sia l'effettivo ruolo di quest'ultima nel quadro normativo eurounitario.

Infatti, pur non trattandosi della prima crisi che l'Europa si trova ad affrontare⁸³, si può certamente individuare nella situazione pandemica un interessante banco di prova per l'attuazione dei principi e valori formalmente assicurati dalla normativa dell'Unione europea.

Per una trattazione chiara ed ordinata, risulta essenziale operare un distinguo tra le molteplici misure adottate in ambito sovranazionale.

Infatti, l'attenzione prestata all'emergenza sanitaria che ha avuto inizio nel Febbraio 2020 ha comportato l'ideazione e applicazione di provvedimenti di stampo solidaristico tanto in ambito sanitario, quanto con riguardo alla politica economica e monetaria.

Nel contesto appena delineato, ruolo essenziale è stato ricoperto dalla Commissione europea.

Con riferimento al settore sanitario, al fine di comprendere come la crisi pandemica abbia influito sull'ideazione – e conseguente attuazione – di politiche e misure informate al principio di cui trattasi, è bene analizzare il quadro normativo vigente.

Innanzitutto quindi, va premesso che il diritto alla salute è espressamente sancito all'art. 35 della Carta di Nizza – articolo che, si ricordi, rientra nel Capo dedicato proprio alla solidarietà.⁸⁴

La norma appena citata dispone che: *“Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali.*

⁸³ Ci si riferisce, in primis, alla crisi economico-finanziaria del 2008, nonché alla crisi dei flussi migratori del 2015.

In merito alla prima, sono necessari degli approfondimenti, in quanto in tale contesto la linea politica comunitaria è stata per lo più ispirata alla *austerità*, la cui posizione è diametralmente opposta al principio solidaristico. Per approfondire, G. CAVAGGION, *Riflessioni sul principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in Riv. *Federalismi.it*, 4/2022, pp. 226-252.

⁸⁴ Per un commento all'art. 35 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, vedasi R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *L'Europa dei diritti*, Bologna, 2001, pp. 245 ss.

Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana."⁸⁵

L'articolo sopradetto va poi combinato con quanto contenuto all'interno del TFUE, specificatamente all'art. 168.⁸⁶

Quest'ultimo, dopo aver ribadito al par. 1 quanto già stabilito all'interno dell'art. 35 della Carta di Nizza (vale a dire che *"nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana"*), riconosce in capo all'Unione una competenza limitata ad azioni e politiche di *coordinamento e completamento* delle politiche nazionali.⁸⁷

Tuttavia, è lo stesso articolo a prevedere una deroga alla limitazione della competenza eurounitaria. Il paragrafo 4, infatti, stabilisce che, per affrontare i problemi comuni, Parlamento e Consiglio Europeo possono adottare, tramite la procedura legislativa ordinaria, determinate misure volte a garantire elevati livelli di sicurezza⁸⁸.

In tal modo, in specifiche occasioni, viene attribuita all'Unione una competenza concorrente a quella dei singoli Stati, regolata dai principi di proporzionalità e sussidiarietà.⁸⁹

⁸⁵ Per un'analisi circa la natura giuridica della protezione della salute nel quadro comunitario, vedasi F. GUERINO, *La tutela della salute del cittadino europeo: diritto o libertà?*, in Riv. *Dirittifondamentali.it*, n.2/2019, pp. 1-51, reperibile online.

⁸⁶ Per esigenze di sintesi, non riportiamo qui l'intero contenuto dell'articolo in questione, limitandoci a fornire un supporto testuale per l'analisi e lo studio dello stesso, nonché per un approfondimento in merito al diritto alla salute nell'ordinamento comunitario. In tal senso, F. BESTAGNO, *La tutela della salute tra competenze dell'Unione Europea e degli Stati membri*, in Riv. *Studi sull'integrazione europea*, 2/2017, pp. 317-342; A.PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in Riv. *Federalismi.it*, 2018, pp. 80-99.

⁸⁷ L'articolo 168 TFUE, nella parte in cui parla di coordinamento delle politiche Nazionali, va necessariamente letto in combinato con l'art. 2 TFUE il quale al Par.5 stabilisce che: *"In taluni settori e alle condizioni previste dai trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori."* Alla luce del combinato disposto qui sopra riportato, quindi, ove sussiste una competenza volta ad un semplice coordinamento e sostegno, non è possibile, per le Istituzioni Europee, "invadere" lo spazio di competenza dei singoli Stati.

⁸⁸ Il paragrafo 4 dell'art. 168 così dispone: *"In deroga all'articolo 2, paragrafo 5, e all'articolo 6, lettera a), e in conformità dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera k), il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, adottando, per affrontare i problemi comuni di sicurezza: a) misure che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza degli organi e sostanze di origine umana, del sangue e degli emoderivati; tali misure non ostano a che gli Stati membri mantengano o introducano misure protettive più rigorose; b) misure nei settori veterinario e fitosanitario il cui obiettivo primario sia la protezione della sanità pubblica) misure che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza dei medicinali e dei dispositivi di impiego medico."*

Molteplici sono gli atti comunitari adottati in applicazione al suddetto articolo. In particolare, con riferimento alla lett. b), vedasi, da ultimo, il Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2019/6 dell'11 Dicembre 2018 inerente ai medicinali veterinari. Ancora, in attuazione dell'art. 168, parr.4, lett. c), si vedano il Regolamento 2017/746 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 Aprile 2017 relativo ai dispositivi medico-diagnostici in vitro, e il Regolamento 536/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 Aprile 2014, recante disposizioni sulla sperimentazione clinica di medicinali per uso umano.

⁸⁹ In merito, interessantissima l'analisi di D.G. RINOLDI, *In deroga...e in conformità: prospettive dell'Unione europea della salute muovendo dall'art.168 TFUE per andar ben oltre (verso un comparto sanitario federale continentale?)*, in Riv. *Corti supreme e salute*, n.1/2022, pp. 273- 290.

Per un approfondimento sui principi di proporzionalità e sussidiarietà, invece, vedasi G. STROZZI e R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea- parte Istituzionale*, Giappichelli,2016; C. DEODATO, *Gli*

Esempio di come, in nome del principio solidaristico, sia possibile assistere ad un ampliamento delle competenze dell’Unione Europea, con conseguente intervento della stessa in settori tradizionalmente attribuiti alla competenza nazionale, è stata la Direttiva 2011/24/UE⁹⁰.

Quest’ultima ha portato al riconoscimento di un vero e proprio “diritto del paziente”⁹¹, la cui realizzazione comporta la possibilità per i cittadini europei di ricevere le cure necessarie in Paesi diversi da quello di appartenenza.

In particolare, il considerando 21 della suindicata Direttiva, mostra uno stretto legame tra la tutela della salute e la libera circolazione delle persone nel mercato interno, riconoscendo che “*esiste un insieme di valori e principi comuni che sono condivisi in tutta l’Unione sul modo in cui i sistemi sanitari rispondono alle esigenze della popolazione e dei pazienti che tali sistemi servono. I superiori valori di universalità, di accesso a un’assistenza di elevata qualità, di equità e di solidarietà sono stati ampiamente riconosciuti nell’azione di diverse istituzioni dell’Unione. Di conseguenza, gli Stati membri dovrebbero altresì garantire il rispetto di tali valori nei confronti dei pazienti e dei cittadini di altri Stati membri ed assicurare un trattamento equo di tutti i pazienti in base ai loro bisogni di assistenza sanitaria e non in base allo Stato membro di affiliazione. Nel far questo gli Stati membri dovrebbero rispettare i principi della libera circolazione delle persone nel mercato interno, della non discriminazione, fra l’altro, in base alla nazionalità, nonché della necessità e proporzionalità di eventuali restrizioni della libera circolazione.*”⁹²

Sempre nell’ottica di un’azione atta a fronteggiare i “*grandi flagelli che si propagano oltre la frontiera*”, rileva la Decisione n.1082/2013/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, la quale ha comportato l’introduzione di un sistema di cooperazione nel settore della sorveglianza epidemiologica e nel monitoraggio, per la lotta contro le gravi minacce alla salute aventi carattere transfrontaliero⁹³.

Si può, pertanto, constatare come i Paesi dell’Unione, la cui discrezionalità nell’elaborazione della risposta alla situazione di emergenza resta del tutto salda, abbiano un dovere di informazione nei

incerti ed elastici confini delle attribuzioni dell’Unione Europea: la debole applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in Riv. *Federalismi.it*, n.24/2018, pp. 1-18.

⁹⁰ Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 Marzo 2011 avente ad oggetto l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera. Sull’argomento, D. MORANA, *Verso un diritto eurounitario alle cure? La direttiva sull’assistenza transfrontaliera tra obiettivi ambizioni e debolezze competenziali dell’Unione*, in Riv. *Corti Supreme e salute*, n. 1/2022, pp. 229-239; G.M. SALERNO, *L’assistenza sanitaria transfrontaliera: problematiche e prospettive*, in Riv. *Corti Supreme e Salute*, n.1/2022, pp. 291-297; A.NATO, *Il diritto alla salute dei cittadini dell’Unione e l’assistenza sanitaria transfrontaliera: recenti sviluppi*, in *Studi sull’integrazione europea*, n.2-3/2016, pp. 573-590.

⁹¹ In merito, V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in AISDUE, n.3/2020, pp. 21-31.

⁹² Sull’argomento, L. UCCELLO BARRETTA, *Il diritto alla salute nello spazio europeo: la mobilità sanitaria alla luce della direttiva 2011/24/UE*, in Riv. *Federalismi.it*, n. 19/2014, pp. 1-18.

Per uno sguardo su come le norme relative al mercato interno, e in particolare quelle sulla libera circolazione siano una chiara manifestazione del principio solidaristico, S. GIUBBONI, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in Riv. *European Law Journal*, n.3/2007, pp.360-379.

⁹³ La decisione 1082/2013/UE mira anche a sostenere una cooperazione ed un coordinamento tra gli Stati membri, al fine di raggiungere un miglioramento nelle politiche di prevenzione e controllo delle malattie.

In merito, approfondimenti ci pervengono da F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull’azione dell’Unione ai tempi del Coronavirus*, in Riv. *Eurojus*, n.1/2020, pp. 95-106; ancora, F. ROLANDO, *La tutela della salute nel diritto dell’Unione europea e la risposta dell’UE all’emergenza Covid-19*, in *Eurojus, L’emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell’Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, pp.1-14.

confronti degli altri Stati Membri e della Commissione, finalizzato alla prevenzione e al controllo della diffusione di gravi malattie⁹⁴, nonché alla ricerca di una risposta coordinata.⁹⁵

È, quindi, inevitabile evidenziare che, già in un periodo assai precedente all'esplosione della pandemia, la solidarietà ha largamente permeato il settore sanitario in relazione al piano normativo europeo.

Tuttavia, è altrettanto vero che l'assistenza sanitaria transfrontaliera ha assunto, proprio in occasione del dilagare del Covid-19, carattere decisamente più incisivo rispetto a quello precedente, che si concretizzava in un servizio meramente occasionale.

Operate queste imprescindibili premesse, è bene, adesso, dedicare attenzione alle misure adottate dalle Istituzioni Europee allo scopo di fronteggiare la crisi pandemica, attenzionando quelle che appaiono informate al principio di solidarietà.

Nel fare ciò, non è possibile prescindere dal primissimo intervento della Presidenza del Consiglio dell'Unione Europea, datato 28 Gennaio 2020.

Infatti, in tale occasione, ha avuto luogo l'attivazione del meccanismo dei dispositivi integrati dell'Unione per la risposta politica alle crisi (IPCR).

Tale attivazione è avvenuta in un contesto di attuazione della clausola di solidarietà, primariamente solo in modalità “*condivisione delle informazioni*”, per poi sfociare, il 2 Marzo 2020, nella “*attivazione piena*”.⁹⁶

⁹⁴ Il contenuto delle informazioni oggetto di comunicazione tra gli Stati membri è indicato dall'art. 6 par.3 della predetta Decisione. L'art. 9, invece, stabilisce che “*Le autorità nazionali competenti o la Commissione notificano un allarme al SARR ogniqualvolta la comparsa o lo sviluppo di una grave minaccia per la salute a carattere transfrontaliero soddisfa i criteri seguenti: a)è insolita o imprevista in relazione al luogo e al momento dell'insorgenza, provoca o può provocare un'elevata morbilità o mortalità negli esseri umani, la sua portata aumenta o può aumentare rapidamente, supera o può superare la capacità nazionale di risposta; b)colpisce o può colpire più di uno Stato membro; c)richiede o può richiedere una risposta coordinata a livello di Unione.*”. E' sempre l'art. 9, al par. 3, ad indicare le informazioni la cui comunicazione appare necessaria al fine di una risposta coordinata, vale a dire “*a)la tipologia e l'origine dell'agente patogeno; b)la data e il luogo dell'incidente o del focolaio; c)i mezzi di trasmissione o diffusione; d)i dati tossicologici; e)i metodi di rilevamento e di conferma; f)i rischi per la sanità pubblica; g)le misure di sanità pubblica attuate o che si intendono adottare a livello nazionale; h)altre misure diverse dalle misure di sanità pubblica; i)i dati personali necessari per la ricerca di contatti; a norma dell'articolo 16; j)altre eventuali informazioni pertinenti relative alla grave minaccia per la salute a carattere transfrontaliero in questione.*”

⁹⁵ L'art. 11 della Decisione 1082/2013 stabilisce che a seguito di allarme di cui all'art. 9, gli Stati si consultano tra loro e con la Commissione, per coordinare tanto la comunicazione in merito alla crisi, quanto le singole risposte nazionali. Il par.2 specifica, inoltre, un dovere in capo allo Stato che intende adottare determinate misure di sanità pubblica finalizzate a contrastare una minaccia per la salute che abbia carattere transfrontaliero, di *informare e consultare* gli altri Stati membri, in merito *alla natura, all'entità e allo scopo* di dette misure, prima che queste vengano adottate. E', tuttavia, prevista una deroga allo stesso par.2, nell'ipotesi in cui vi sia una esigenza di proteggere la sanità talmente urgente da richiedere l'adozione *immediata* di misure.

⁹⁶ La sigla IPCR indica i “Dispositivi Integrati per la Risposta Politica alle Crisi”. Trattasi di meccanismi di risposta settoriale, finalizzati ad ottenere un processo decisionale rapido e coordinato a livello in ipotesi di crisi gravi. Attraverso questo meccanismo il Consiglio Europeo coordina la risposta politica dell'UE, riunendo gli Stati membri, le Istituzioni UE e gli attori principali. Le modalità operative degli IPCR sono tre: modalità di “monitoraggio”, modalità di “condivisione di informazioni”, modalità di “piena attivazione”. Quest'ultima consente l'attivazione di misure concrete e coordinate a livello europeo.

A dar vita ai dispositivi IPCR è stata la Decisione di Esecuzione (UE) 2018/1993 del Consiglio, dell'11 Dicembre 2018. Per approfondire, A. GALLETTI, *Coronavirus ed Unione Europea: i dispositivi e la task force del 2 Marzo 2020*, in *BioLaw Journal, Rivista di Biodiritto*, 1/2020, pp. 547-550.

Al fine di coordinare la risposta Europea all’emergenza pandemica, il 10 Marzo 2020 si è tenuta la prima videoconferenza del Consiglio Europeo, all’esito della quale sono stati individuati quattro obiettivi prioritari: la limitazione della diffusione del virus; la garanzia di un’adeguata fornitura di attrezzature mediche; la promozione della ricerca, finalizzata anche ad un eventuale vaccinazione; il raggiungimento di una capacità di affrontare le conseguenze socioeconomiche.⁹⁷

In tale ottica, carattere puramente solidaristico e totalmente esterno a logiche di reciprocità ha avuto la Comunicazione che la Commissione Europea ha pubblicato il 3 Aprile 2020, dal titolo “*Guidelines on EU Emergency Assistance in Cross-Border Cooperation in Healthcare related to the Covid-19*”⁹⁸, attraverso la quale è stato possibile coordinare, a livello comunitario, la domanda e l’offerta di posti di terapia intensiva, nonché il trasporto transfrontaliero d’emergenza di pazienti.

Il fine principale è stato, chiaramente, quello di prestare un’efficace assistenza ai Paesi membri trovatisi, con *l’escalation* dell’emergenza sanitaria, in grave difficoltà nella gestione della crisi – con riguardo, soprattutto, alla carenza di un numero di posti di terapia intensiva sufficientemente adeguato.

Rilevanti sono state, inoltre, le iniziative di natura sanitaria, da leggere alla luce dell’esigenza di garantire l’attuazione della solidarietà nell’ambito del mercato comune.⁹⁹

Un riferimento primario, in quest’ambito, va fatto al meccanismo *RescEU*¹⁰⁰, come modificato dalla Decisione di Esecuzione n.414, pubblicata dalla Commissione Europea il 19 Marzo 2020.

Proprio nel quadro *RescEU*, volto alla creazione di scorte di emergenza di attrezzature e dispositivi medici, la Commissione ha avuto modo di rispondere – anche se con un ritardo di più di un mese – alla richiesta da parte dell’Italia di fornitura di Dispositivi di Protezione Individuale (DPI).¹⁰¹

⁹⁷ Alla detta conferenza parteciparono anche la Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen, la Presidente della BCE Christine Lagarde, il Presidente dell’Eurogruppo Mario Centeno e l’Alto Rappresentante Josep Borrell. All’esito della successiva videoconferenza, datata 17 Marzo 2020, venne aggiunta una quinta priorità, avente ad oggetto il rimpatrio dei cittadini europei rimasti bloccati in Paesi terzi. Anche in quest’ambito, ha avuto funzione solidaristica il meccanismo di protezione civile attivato per organizzare il rimpatrio di circa 66.000 persone – di cui quasi 60.000 cittadini europei- rimasti bloccati in Paesi terzi a causa delle restrizioni temporanee ai viaggi. Il rimpatrio in una situazione di urgenza è una delle forme di assistenza consolare previste dalla Direttiva 2015/637 del Consiglio dell’Unione Europea. Sull’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.eu*, 16 maggio 2020, reperibile online; 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 sul sito del Parlamento Europeo

⁹⁸ 2020/C 111 I/01.

⁹⁹ Sul punto, si veda G. MORGESE, *Solidarietà di fatto...e di diritto? L’Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus, L’emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell’Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, pp. 77-113.

¹⁰⁰ Trattasi dell’iniziativa *RescEU Medical Stockpile*. A ben vedere, il quadro giuridico di *RescEU* era già stato stabilito con la Decisione 1313/2013/UE avente ad oggetto il meccanismo unionale di protezione civile. La decisione di esecuzione n.414 del 19 Marzo 2020 si pone in modifica della decisione UE 2019/570 della Commissione. *RescEU* nasce come una riserva di risorse dell’Unione il cui scopo è quello di fornire assistenza in situazioni particolarmente pressanti in cui l’insieme delle risorse esistenti a livello nazionale nonché le risorse impegnate dagli Stati membri nel pool europeo di protezione civile non sono in grado di garantire una risposta efficace alle catastrofi naturali e provocate dall’uomo.

Sul punto, H.DE POOTER, *The Civil Protection Mechanism of the European Union: A Solidarity Tool at Test by the COVID-19 Pandemic*, in *ASIL Insights*, 2020, reperibile online.

¹⁰¹ In merito ai DPI ed alla loro circolazione, E. BARONCINI, *UE, Covid-19 e commercio internazionale: una nuova governance sugli healthcare products?*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 3/200, pp. 539-568.

Nell’operare in tal senso, l’Istituzione Europea presieduta da Ursula Von der Leyen, ha limitato le restrizioni poste da alcuni Stati membri alla circolazione dei dispositivi sopradetti nel mercato comune, esortando gli stessi a dimostrare solidarietà, in modo tale da garantire la disponibilità dei farmaci essenziali e da evitare la creazione di scorte nazionali.

Il meccanismo RescEU ha, inoltre, comportato il coordinamento della mobilitazione di squadre mediche in aiuto dei Paesi maggiormente colpiti.

In tal modo, l’Italia ha potuto usufruire di due équipe mediche di nazionalità Rumena e Norvegese, inviate rispettivamente a Milano e Bergamo e finanziate dal meccanismo di protezione civile.

Sempre in ossequio al principio di solidarietà europea, diversi Stati membri hanno accolto pazienti italiani per curarli, e si sono prodigati nell’invio di dispositivi di protezione quali mascherine, ventilatori e tute ai Paesi più bisognosi – tra cui l’Italia.

L’accoglienza dei pazienti provenienti dai Paesi membri i cui sistemi sanitari si sono trovati in una situazione di carenza di posti di terapia intensiva, è stata agevolata dalla stessa Commissione europea, la quale ha adottato molteplici orientamenti informati allo “*spirito di solidarietà europea*”, e diretti a coordinare l’assistenza sanitaria transfrontaliera – anche in un’ottica di attuazione della Direttiva 2011/24.¹⁰²

A tal fine, l’azione solidaristica si è concretizzata nel finanziamento del trasporto dei pazienti e nella semplificazione delle procedure di rimborso delle spese mediche, fatte gravare sul Fondo di Solidarietà UE.

Inoltre, l’attività della Commissione è stata rivolta all’approvvigionamento di farmaci¹⁰³, all’ideazione e predisposizione di metodi di test per il virus¹⁰⁴, nonché all’aumento delle capacità produttive europee di DPI.

In ultimo, non si possono non citare le misure adottate con riguardo alla temporanea esenzione dal pagamento dei dazi doganali e IVA sulle merci importate e finalizzate a contrastare l’espansione

¹⁰² La comunicazione in questione è quella del 3 Aprile 2020, C (2020)2153, dal titolo “*Orientamenti sull’assistenza di emergenza dell’UE per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera nell’ambito dell’assistenza sanitaria legata alla crisi della Covid-19*”. Sull’argomento, vedasi 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, pp. 21-31; ancora, M. INGLESE, *La mobilità transfrontaliera dei pazienti affetti da Covid-19*, in *SIDIblog*, 10 maggio 2020, reperibile online.

¹⁰³ Sull’approvvigionamento di farmaci, la Comunicazione di riferimento è quella dell’8 Aprile 2020, C (2020)2391. In essa il punto 3, intitolato “*Dar prova di solidarietà*”, prevede che “*Gli Stati membri sono tenuti a tutelare la salute pubblica in uno spirito di solidarietà europea. Per conseguire tale obiettivo è di fondamentale importanza che gli Stati membri eliminino eventuali divieti di esportazione dei farmaci nel mercato interno. Sebbene sia comprensibile che i paesi desiderino garantire la disponibilità di farmaci essenziali a livello nazionale, i divieti di esportazione, pur se giuridicamente giustificabili, sono deleteri ai fini della disponibilità dei farmaci per i pazienti europei. Non si dovrebbe considerare l’eventuale adozione di misure che consistono nel requisire farmaci, sostanze intermedie o sostanze farmaceutiche attive od ostacolarne la produzione. Tali misure, in particolare per quanto concerne l’applicazione alle sostanze farmaceutiche attive o alle sostanze intermedie, mettono a repentaglio l’approvvigionamento, dato che determinano un rallentamento della produzione industriale.*”

¹⁰⁴ Comunicazione del 15 Aprile 2020, C (2020)2391. Anche in questa occasione la Commissione richiede agli Stati una posizione solidale tra loro “*nel prevedere disposizioni che consentano di distribuire equamente le scorte e le attrezzature di laboratorio disponibili lì dove ce n’è più bisogno.*”

pandemica¹⁰⁵, nonché le due Comunicazioni sugli appalti pubblici¹⁰⁶ e sul profilo antitrust relativo alla cooperazione tra le aziende.¹⁰⁷

Dalla veloce analisi appena svolta, si rendono necessarie due conclusioni.

Innanzitutto, si può certamente affermare che la risposta che l’Unione ha fornito all’emergenza sanitaria è stata integralmente ispirata ad una logica solidarista.

Al contempo, tuttavia, non può non notarsi come tutte le misure adottate siano, nella specie, rientranti nell’ambito del *soft law*¹⁰⁸, e si limitino ad un coordinamento dall’alto, per evitare che “*Gli stati membri adottino misure non coordinate o addirittura contraddittorie*”¹⁰⁹.

E non avrebbe potuto essere diversamente, data la competenza concorrente attribuita all’Unione Europea in materia sanitaria.

Chiaramente, come prima accennato, il settore sanitario non è stato l’unico ad essere oggetto di interventi in senso solidaristico in relazione alla crisi pandemica.

Bisogna, pertanto, valutare anche le politiche poste in essere in ambito economico-finanziario in aiuto degli Stati membri maggiormente colpiti.

2. Le misure solidaristiche di natura economico-finanziaria

Se in ambito sanitario si è avuto modo di apprezzare una spinta solidarista, è in campo economico-finanziario che il Covid-19 ha comportato l’adozione delle misure comunitarie più incisive informate, chiaramente, al principio in questione.

Nel tentativo di porre l’accento su quelle di maggiore rilevanza, l’analisi non può che avviarsi con un accenno al Fondo di Solidarietà.

La scelta di questo punto di partenza è dettata dalla possibilità di mantenere la continuità della trattazione, in quanto l’utilizzo del predetto Fondo, pur rientrando nella disciplina relativa ai sostegni economici rivolti agli Stati membri, si lega inevitabilmente alla materia appena sottoposta ad analisi, relativa all’assistenza sanitaria.

Infatti, tutte le spese necessarie per l’applicazione delle misure sopra viste sono state fatte gravare sul Fondo di solidarietà.

¹⁰⁵ Trattasi della Decisione (UE) 2020/491 della Commissione del 3 Aprile 2020, C(2020)2146. Detta Decisione ha indicato specificatamente che l’importazione esente dai dazi doganali e dall’applicazione dell’Imposta sul Valore Aggiunto si estendeva alle merci che, a norma dell’art.1, comma 1, lett. B) soddisfacessero “*i requisiti di cui agli articoli 75, 78, 79 e 80 del regolamento (CE) n. 1186/2009 e agli articoli 52, 55, 56 e 57 della direttiva 2009/132/CE*”.

¹⁰⁶ Comunicazione C (2020)2078 del 1° aprile 2020.

¹⁰⁷ Comunicazione C (2020)3200 dell’8 Aprile 2020. Vedasi in merito P. MANZINI, *Emergenza e concorrenza*, in *I post di AISDUE*, sezione *Coronavirus e diritto dell’Unione*, n.4/2020, pp. 32-38; e, ancora, L. CALZOLARI, *L’influenza del Covid-19 sulla politica di concorrenza: difese immunitarie o anche altro?*, in *SIDIBlog*, 26 Aprile 2020, reperibile online.

¹⁰⁸ Per approfondire sul *soft law*, T.M. MOSCHETTA, *L’armonizzazione normativa mediante gli atti di soft law della Commissione Europea: uno sviluppo ipotizzabile?*, in *Temi e questioni di diritto dell’Unione Europea – Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019.; A. POGGI, *Soft law nell’ordinamento comunitario*, Catania, 2005, disponibile online.

¹⁰⁹ Discorso del 26 Marzo 2020 della Presidente Ursula Von der Leyen al Parlamento europeo riunito in sessione plenaria sulla risposta europea coordinata all’epidemia di Covid-19.

La normativa di riferimento è fornita dal Regolamento (CE) N. 2012/2002 del Consiglio, come modificata dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 461/2020/UE¹¹⁰.

Quest'ultimo ha chiarito che l'utilizzo del Fondo di Solidarietà, istituito per *“fornire assistenza finanziaria agli Stati membri a seguito di gravi catastrofi come segno concreto di solidarietà europea in situazioni di difficoltà”*, deve trovare applicazione anche in gravi situazioni di crisi derivanti da emergenze sanitarie.¹¹¹

A ben vedere, la precedente normativa, risalente al 2002, limitava le ipotesi di utilizzo del Fondo, perimetrando all'interno dei casi di *“catastrofi naturali che causano danni materiali”*.

In tal modo restavano, inevitabilmente, escluse le catastrofi derivanti da pericoli biologici, tra i quali rientra il Coronavirus.

Il Regolamento n.461/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio, invece, al considerando 2 specifica che: *“In caso di gravi emergenze di sanità pubblica, l'Unione dovrebbe dimostrare la propria solidarietà agli Stati membri e alla popolazione interessata fornendo assistenza finanziaria per aiutare la popolazione interessata, contribuire al ripristino in tempi rapidi delle normali condizioni di vita nelle regioni colpite e contenere la diffusione delle malattie infettive”*, per poi continuare, al considerando 5, sottolineando che *“L'obiettivo dell'azione è integrare gli sforzi degli Stati interessati nei casi in cui le conseguenze della situazione di crisi sono talmente gravi che gli Stati in questione non riescono ad affrontarla solamente con i propri mezzi.”*

Unitamente al Fondo, va analizzato un ulteriore strumento, vale a dire l'apertura di una linea di credito del MES.¹¹²

La linea di credito del MES, dal nome *Pandemic Crisis Support (PCS)* ha una disponibilità di 240 miliardi, stanziati agli Stati appartenenti alla zona euro al fine di sostenere le spese sanitarie – anche indirette – legate alla gestione della pandemia.¹¹³

¹¹⁰ Regolamento del 30 Marzo 2020 in cui si fa precipuo richiamo alla necessità di dimostrare solidarietà tanto agli Stati membri quanto ai Paesi terzi che si trovano in fase di negoziazione dell'adesione all'UE.

¹¹¹ A stabilirlo è il considerando 4 del Regolamento 461/2020 del Parlamento europeo e del Consiglio, il quale specifica che: *“Una grave situazione di crisi può derivare da emergenze di sanità pubblica, in particolare da una pandemia virale dichiarata ufficialmente. Il Fondo consente all'Unione di contribuire a mobilitare i servizi di emergenza per rispondere alle esigenze immediate dei cittadini e contribuire al ripristino a breve termine delle infrastrutture fondamentali danneggiate, in modo che l'attività economica possa riprendere nelle regioni colpite dalla catastrofe. Attualmente il Fondo è tuttavia limitato alle catastrofi naturali che causano danni materiali e non sono contemplate le gravi catastrofi dovute a pericoli biologici. È opportuno prevedere disposizioni che consentano all'Unione di intervenire in caso di gravi emergenze di sanità pubblica.”*

La situazione emergenziale, inoltre, ci appare chiara dalla semplice lettura di quanto disposto dai consideranda 10 e 11, che rispettivamente indicano che : *“Il presente regolamento dovrebbe entrare in vigore con urgenza il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.”*, e ancora che : *“Alla luce dell'epidemia di COVID-19 e dell'urgenza di affrontare la connessa crisi sanitaria pubblica, è stato considerato opportuno prevedere un'eccezione al periodo di otto settimane di cui all'articolo 4 del protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al TUE, al trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica.”*

Sulla deroga alle otto settimane di cui all'art. 4 del protocollo 1 allegato al TUE, C. FIORAVANTI, *Deroghe, eccezioni e urgenza di intervento: il processo decisionale nell'emergenza sanitaria*, in *Eurojus*, 2/2020, pp. 256-264.

¹¹² Il 9 Aprile 2020 l'Eurogruppo ha formulato la proposta *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, la cui approvazione da parte del Consiglio dei Governatori del MES si è avuta il 15 Maggio 2020.

¹¹³ Trattasi di prestiti concessi agli stati richiedenti, per un valore pari al 2% del PIL. Con lo strumento del MES si può notare un grande allentamento della condizionalità cui, di norma, sono soggetti i prestiti europei. Tuttavia, nella previsione del vincolo di destinazione, si nota la differenza con il programma SURE.

Trattasi, quindi, di fondi la cui concessione è strettamente legata ad un utilizzo, da parte dei Paesi richiedenti – dettato da esigenze sanitarie.

È bene, adesso, concentrare l'analisi sulle misure solidaristiche di stampo economico, la cui adozione è apparsa necessaria.

L'espandersi della pandemia in Europa ha, infatti, comportato l'esigenza di una risposta da parte delle Istituzioni sovranazionali, che accompagnasse ed integrasse le misure poste in essere dai singoli Stati per far fronte alla crisi in atto.

Tale necessità è stata senza dubbio dettata dalla simmetricità con cui si sono prodotti gli effetti economico-finanziari derivanti dall'espansione pandemica e dal conseguente *lock-down*.¹¹⁴

Pertanto, dopo una prima risposta tentennante e poco convinta, causata dalle diverse posizioni assunte dagli Stati membri,¹¹⁵ le Istituzioni eurounitarie hanno imboccato definitivamente la strada della solidarietà.

È quindi chiaro che, sebbene il dibattito tra gli Stati membri in seno al Consiglio Europeo sia rimasto immutato rispetto a quello portato avanti nel 2008, e abbia visto contrapporsi una posizione solidarista e una, invece, individualista e competitiva, ad essere del tutto diversa è stata la soluzione prescelta.

Ma in cosa si è concretizzata questa scelta? In che modo gli strumenti individuati sono stati informati al principio solidaristico?

Nel preferire, anche in questo caso, il criterio cronologico, il primo intervento significativo risale al 18 Marzo 2020.

In tale data, infatti, la BCE ha emesso un comunicato annunciando l'avvio del programma *Outright Monetary Transactions* (OMT), denominato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), e stanziando una somma pari a 750 miliardi di euro.¹¹⁶

In tal modo, la Banca Centrale Europea, rispondendo alle richieste di aiuto e di solidarietà degli Stati maggiormente colpiti, ha potuto acquistare, per il tramite delle Banche centrali nazionali, titoli pubblici e privati, aiutando così i governi nazionali a fornire denaro ai propri cittadini.¹¹⁷

¹¹⁴ La simmetricità mette in luce la diversità della crisi economico-sanitaria derivante dalla Pandemia da Covid-19 rispetto alle precedenti crisi economiche che si sono abbattute sull'Europa tra cui, in maggior misura, quella del 2008. Ad evidenziare la "simmetricità" della prima e "l'asimmetricità" della seconda, G.CAVAGGION, *Riflessioni sul principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *Federalismi.it, Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, 2 Febbraio 2022, pp. 226-252; Per un approfondimento sui retroscena della scelta da parte della BCE, nonché sul "botta e risposta" tra la Presidente della BCE, 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, pp. 1-34, in cui si evidenzia come a differenza di quanto avvenuto nella crisi del 2008, in questo caso il "whatever it takes" da parte delle Istituzioni europee avrebbe fatto riferimento primario alle misure fiscali, tramite il supporto della BCE.

¹¹⁵ Gli Stati più colpiti, infatti, hanno sin da subito richiesto strumenti più efficaci ed iniziative economiche più incisive; al contrario, altri Stati c.d. "frugali" si sono dimostrati più cauti e non pienamente convinti sulla opportunità delle azioni di mutualizzazione dei debiti nazionali, né della destinazione a fondo perduto delle risorse comuni.

¹¹⁶ Cifra che alla riunione del 4 Giugno 2020 è stata ulteriormente incrementata di altri 600 miliardi.

¹¹⁷ L'innovatività della misura in questione sta nella deroga alla regola del *capital key*, vale a dire la regola per cui la BCE può acquistare titoli in proporzione al capitale detenuto dalla banca centrale nazionale (a sua volta proporzionale al PIL). Successivamente all'annuncio di cui al 18 Marzo 2020, è seguita la Decisione UE 2020/440 della Banca Centrale Europea del 24 Marzo 2020 *su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica*. Per un approfondimento sul PEPPS e sulle perplessità da essi scaturenti, vedasi, L.LIONELLO, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *SIDIBlog*, 28 Marzo 2020, reperibile online;

Si tratta, nella sostanza, di una misura non convenzionale che, non essendo strettamente legata ad una rigida condizionalità, fornisce un aiuto agli Stati ritrovatisi in una situazione di profonda crisi. Inoltre, interessante è la previsione per cui il debito assunto dai singoli Stati nell'ambito dei PEPPS dovrà essere ripagato alla BCE senza l'applicazione di alcun tasso di interesse.

A ben vedere, tuttavia, sebbene la mossa della BCE sia stata sicuramente ispirata ad un fine solidaristico, ed inquadrata in un'ottica di aiuto agli Stati membri maggiormente in difficoltà, non può negarsi che, nel concreto, si sia trattato di una soluzione la quale ha dato vita a nuovi debiti statali, senza comportare un trasferimento di risorse comuni a fondo perduto.

Per questo motivo, senza sdrammatizzare troppo l'importanza della misura appena detta, è possibile sostenere che la stessa non sia da interpretare come un'azione totalmente rientrante nel modello di solidarietà *emergenziale*¹¹⁸.

La stessa valutazione può essere operata con riferimento ad un altro strumento, la cui adozione risale agli ultimi giorni del mese di Marzo 2020 ed il cui rilievo non può in alcun modo essere messo in dubbio.

Infatti, contestualmente – o quasi – al comunicato della BCE, la Commissione europea ha proposto l'attivazione della *'general escape clause'* al fine di sospendere il Patto di Stabilità e Crescita.¹¹⁹

Per comprendere effettivamente la portata di questa proposta – avanzata dall'Esecutivo europeo il 20 Marzo 2020 ed approvata il 23 Marzo 2020 dai Ministri delle finanze degli Stati membri in videoconferenza – è necessario accennare, quantomeno, al ruolo assunto dal Patto di Stabilità e Crescita.¹²⁰

A.GUAZZAROTTI, *Il nuovo Quantitative Easing della BCE e l'ombra del Tribunale costituzionale tedesco sui negoziati europei per uscire dalla crisi*, in *laCostituzione.info*, 21 Aprile 2020, reperibile online; vedasi, ancora, S.GRUND, *Legal, compliant and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Delors Institute Policy Brief, 25 Marzo 2020, reperibile online.

¹¹⁸ In merito, G. MORGESE, *Solidarietà di fatto...e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus, L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, pp.77-113.

¹¹⁹ La proposta da parte della Commissione non è stato un evento inaspettato. Infatti, il 16 Marzo l'Eurogruppo (organo formato dai ministri degli stati membri al fine di discutere di questioni legate all'euro- l'Eurogruppo si riunisce ogni mese alla vigilia della sessione dell'ECOFIN, formato a sua volta dai ministri di economia e finanze degli Stati membri) ha annunciato il raggiungimento di un accordo avente ad oggetto la risposta economico-finanziaria alla pandemia. Tale accordo prevedeva proprio l'esclusione delle misure nazionali adottate per fronteggiare la crisi da Covid-19 dal percorso di raggiungimento dell'OMT, e l'applicazione della *general escape clause*. Il 17 Marzo si è tenuta una videoconferenza del Consiglio europeo, a conclusione del quale il Presidente ha evidenziato l'esigenza di adottare tutte le misure necessarie per un approccio comune ed un coordinamento a livello europeo. Successivamente alla proposta della Commissione, il 23 Marzo è giunta l'approvazione da parte dell'ECOFIN. Formalmente, dunque, la misura appare adottata dal Consiglio Ecofin, ma nella sostanza non c'è dubbio che si sia trattato di una sorta di decreto-legge eccezionale da parte della Commissione. Per approfondire, 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, pp. 1-34; sull'eccezionale natura della comunicazione della Commissione, invece, A.MANZELLA, *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in *Astrid Rassegna*, n.5/2020; A.CORRERA, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *I Post* di AISDUE, II (2020), sezione *Coronavirus e diritto dell'Unione*, 1/2020, pp. 1-12.

¹²⁰La normativa sul Patto di stabilità e crescita (PSC) è contenuta nel Regolamento (CE) n. 1466/1997. Lo stesso ha subito una serie di modifiche negli anni, tra cui nel 2005 e nel 2011.

Nell'ambito di quest'ultimo, tutti gli Stati membri devono assicurare tanto il raggiungimento, quanto il mantenimento dell'Obiettivo di Medio Termine (MTO - *The Medium Term budgetary Objective*).¹²¹

È lo stesso Regolamento che reca la disciplina del Patto di Stabilità e Crescita ad essere stato modificato negli anni, in modo tale da ricomprendere una serie di ipotesi in cui è possibile derogare quanto ivi previsto.

Tra queste ipotesi, nel 2011 è stato ricompreso il caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione¹²²: è proprio in quest'ambito che ricadono le conseguenze del Covid-19.

Nella Comunicazione del 20 Marzo 2020 la Commissione ha, pertanto, evidenziato come la necessaria adozione di misure di bilancio e provvedimenti da parte degli Stati membri per fronteggiare la crisi pandemica, abbia comportato l'inadeguatezza della semplice flessibilità di bilancio prevista dal patto di stabilità, risultando doverosa, invece, una flessibilità certamente più ampia.

È bene, tuttavia, specificare che l'adozione della clausola non sospende in alcun modo il Patto di Stabilità e Crescita, consentendo, semplicemente, alle Istituzioni eurounitarie – Commissione e Consiglio – di adottare le misure necessarie, aventi quale fine principale il coordinamento delle politiche inerenti al Patto, con la possibilità di disapplicare le normali regole.¹²³

Tuttavia, anche questa scelta, pur essendo particolarmente innovativa, è ben lontana dal potersi inquadrare del tutto nel modello di solidarietà *emergenziale*.

¹²¹ L'obiettivo di medio termine è stato introdotto con la riforma del PSC nel 2005 (PSC-II). La novità principale di questo intervento normativo è stata l'introduzione di un obiettivo di medio termine differenziato per ogni Stato membro, che tenesse conto dell'effettiva situazione nazionale. Rilevante, in merito, è la relazione del 22 Marzo 2005 del Consiglio ECOFIN, dal titolo "*Migliorare l'attuazione del Patto di Stabilità e crescita*". Per un approfondimento sulla modifica del 2005, vedasi L. PATURNO, *Il "nuovo" Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, 2/2005, pp. 225-239; A. MISSALE, *Per una riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Economia pubblica*, fasc.4/2005, pp. 39-51.

¹²² Nel 2011, con i Regolamenti (UE) del Consiglio n. 1175/2011 e 1177/2011, è stata inserita, tra le clausole di flessibilità già previste nei Regolamenti (CE) n. 1466/97 e 1467/97, l'ipotesi di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione.

¹²³ Nello specifico, si tratta di un intervento di tipo preventivo e uno, invece, avente natura correttiva. La disciplina si rinviene all'art. 5, par.1 del Regolamento 1466/97 come modificato dal Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 Novembre 2011, nonché all'art. 3 par.5 del Regolamento 1467/97 come modificato dal Regolamento (UE) del Consiglio n.1177/2011 dell'8 Novembre 2011. Per quanto concerne l'intervento preventivo, l'art.5 par.1 (unitamente all'art. 9 par.1 del reg.1466/97) stabilisce che: "*in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa*". Invece, con riferimento all'intervento di tipo correttivo, l'art. 3 par 5 (in combinato con l'art. 5 par.2 del Reg. 1467/97) dispone che: "*in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione rivista ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, TFUE, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa*". Vedasi S. HAUPTMEIER, N. LEINER-KILLINGER, *Reflections on the Stability and Growth Pact's Preventive Arm in Light of the COVID-19 Crisis*, in *Intereconomics* 2020, 5, pp.296-300.

Pur essendo vero, infatti, che le spese sostenute in tale contesto non saranno calcolate ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di medio termine del Patto di Stabilità, trattasi, comunque, di somme destinate a rientrare tra i debiti nazionali.¹²⁴

La sospensione del Patto, quindi, risulta sì essere una misura simmetrica – in quanto consente a *tutti* gli Stati membri di spendere di più – ma produce effetti del tutto asimmetrici, evidenziando la diversa capacità dei singoli Paesi di autofinanziarsi.¹²⁵

L'attività della Commissione, tuttavia, non si è interrotta alle sole misure finora analizzate, ma è proseguita con la proposizione al Consiglio di un nuovo strumento di sostegno, volto a limitare la disoccupazione all'interno degli Stati membri.¹²⁶

Trattasi del programma *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE), ideato con lo scopo di sostenere ed aiutare i lavoratori maggiormente colpiti dal *lock-down*.

In attuazione della suddetta proposta, il Consiglio europeo, il 19 maggio 2020, ha emanato il Regolamento 2020/672, recante disposizioni in merito allo strumento sopradetto, il cui fondamento giuridico si rinviene all'art. 122 TFUE (par.1 e 2).¹²⁷

L'art. 122 TFUE, infatti, al par.1 dispone sulla facoltà del Consiglio, previa proposta della Commissione, di adottare in uno *spirito di solidarietà*, le misure adeguate a far fronte ad una particolare situazione economica. Il par.2 completa quanto sopra sancito, stabilendo che, nell'ipotesi in cui uno Stato membro “*si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o da circostanze che sfuggono al suo controllo*”, il Consiglio, sempre su proposta della Commissione, può concedere, a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria da parte dell'Unione.¹²⁸

¹²⁴ Vedasi, in merito, C. BUZZACCHI, *Scostamento di bilancio da Coronavirus*, in *laCostituzione.info*, 13/03/2020, reperibile online.

¹²⁵ Vedasi F. MASINI, *La (pericolosissima) sospensione del vincolo esterno*, in *Formiche*, 21 Marzo 2020, reperibile online. Leggesi, a conclusione di questa attentissima analisi, “*Per l'Italia, il rischio è, prima o poi, di pagare tutto questo, compresi gli sprechi e le inefficienze di spesa che ci attendono nei prossimi tempi, con effetti patrimoniali devastanti ed una ancora più profonda, socialmente destabilizzante, iniquità distributiva.*”

¹²⁶ Per uno sguardo critico a detta proposta, E. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 Aprile 2020, reperibile online. E', inoltre, possibile raffrontare questa misura, di carattere strettamente emergenziale, con la proposta italiana, risalente a qualche anno fa, di un programma europeo contro la disoccupazione avente carattere permanente: vedasi, in merito, l'attenta analisi di R.BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in *SIDIBlog*, 9 Aprile 2020, reperibile online; ancora, O. FONTANA, *SURE: l'Unione europea vicina ai lavoratori*, in *Centro Studi sul Federalismo*-commento n.179, 19 Maggio 2020, reperibile online.

¹²⁷ La comunicazione della Commissione COM(2020) 139 final è datata 2 Aprile 2020 ed è intitolata “*Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risk in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak*”. Sul regolamento in questione, A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione Europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post* di ASDUE, sezione *Coronavirus e diritto dell'Unione*, n. 8/2020, pp. 1-10; E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE*, 2/2020, pp. 2369-2391.

¹²⁸ Fondato sull'art. 122 par.2 TFUE è stato anche lo strumento adottato nel 2010 per far fronte alla crisi finanziaria del tempo, concretizzatosi nel Meccanismo temporaneo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF).

Inoltre, è bene evidenziare che questa azione europea è coerente con il Patto sociale europeo, il cui punto 13 riconosce ai disoccupati il diritto a prestazioni di sostegno. In merito, F. SCUTO, “*Reddito minimo*”, *contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in *Federalismi.it* n. speciale 4, 2018, pp. 147-183.

In attuazione dell'art. 122, quindi, è stata stanziata una somma pari a 100 miliardi di euro, la quale può essere concessa, su richiesta degli Stati membri e previa verifica di alcuni presupposti, per supportare l'impegno di questi ultimi al mantenimento dei posti di lavoro.¹²⁹

Questi ulteriori fondi messi a disposizione dell'Unione Europea sono arrivati, nelle casse degli Stati richiedenti, sotto forma di prestiti, a norma dell'art. 220 del Regolamento 2018/1046¹³⁰.

Trattasi di prestiti la cui natura solidaristica è ben messa in luce da una serie di caratteristiche, quali, innanzitutto, la possibilità che ad un singolo Stato venga attribuita una somma maggiore rispetto al valore della garanzia dallo stesso prestata, nonché la facoltà di mutualizzazione del debito contratto dalla Commissione nell'ipotesi in cui uno Stato dovesse riscontrare difficoltà nell'adempimento delle garanzie prestate.¹³¹

Ma se si va oltre l'applicazione degli interessi agevolati, la possibilità di mutualizzazione sopra vista, o ancora, l'opportunità per il singolo Stato di richiedere un'assistenza superiore alla garanzia che lo stesso è capace di prestare, ciò che resta di questa misura è, ancora una volta, un prestito, il cui inesorabile destino sarà quello di gravare sul debito pubblico.¹³²

Sebbene, dunque, sia vero che l'impegno assunto dall'Unione Europea per far fronte alle gravissime conseguenze derivanti dal Coronavirus non abbia eguali nella storia, ciò non esclude una serie di problemi che verosimilmente si presenteranno in un futuro neanche troppo lontano, soprattutto alla luce del carattere temporaneo delle misure adottate.¹³³

In ogni caso, la trattazione avente ad oggetto gli aiuti concessi a livello sovranazionale nel segno di un forte sentimento solidaristico, non può concludersi senza tener conto del programma *Next Generation EU*.

¹²⁹ Sui tempi di attivazione del SURE, S. MANGIAMELI, *La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2021, pp. 555-589.

¹³⁰ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 Luglio 2018, recante disposizioni in merito all'assistenza finanziaria che l'UE ha facoltà di prestare sia agli Stati membri che ai Paesi terzi.

¹³¹ Ad evidenziare tali caratteristiche, 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*, Eurojus, pp. 77-113.

¹³² Interessante è il confronto tra la scelta Europea e l'assistenza fornita dagli USA ai propri Stati con il *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security* (c.d. "cares"), operato da S. FABBRINI, *Europa oltre il coronavirus tra pregiudizi banali e soluzioni intelligenti*, in *ilSole24Ore*, 6 Aprile 2020, reperibile online.

¹³³ S. MANGIAMELI, *La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2021, pp. 555-589, evidenzia che la Clausola di salvaguardia del patto di stabilità, al termine della pandemia evidenzierà una grave asimmetria in capo agli Stati membri. Allo stesso modo, molte critiche e dubbi sono stati avanzati con riferimento alla misura del MES, soprattutto perché ogni Paese che richiede tale misura, oltre a dichiararsi sostanzialmente incapace ad approvvigionarsi sul mercato dei capitali, resterebbe soggetto al coordinamento economico e fiscale dell'UE.

In merito, anche M.DANI, A.J. MENENDEZ, *Le prime risposte dell'Unione Europea alle conseguenze economiche della crisi covid-19*, in *Biolaw*, 25 Maggio 2020, pp. 527-539 per cui, addirittura, la crisi pandemica ha messo in luce l'incapacità dell'Unione di attuare l'ideale solidaristico.

3. *Next Generation EU: tra condizionalità e solidarietà*

Di tutte le politiche attuate sul piano sovranazionale per affrontare la catastrofe economico-sanitaria che ha in breve tempo assunto rilievo globale, la più significativa, nonché innovativa, è di certo il “*Recovery fund - Next Generation EU*”, la cui proposta da parte della Commissione Europea si è avuta il 28 maggio 2020.¹³⁴

L’approvazione del progetto è poi arrivata, ad opera del Consiglio europeo, nel mese di luglio 2020. Il *Next Generation EU* è, nel concreto, un piano economico – dal valore di 750 miliardi di euro –¹³⁵ il cui fine ultimo si individua nel raggiungimento di una ripresa definitiva, basata tanto sul rispetto dei diritti fondamentali, quanto sui valori principali su cui si fonda l’Unione.

Circa le modalità di attuazione previste dal progetto di Recovery Fund, si tratta di prestiti contratti dalla Commissione europea sui mercati finanziari, garantiti dal bilancio europeo relativo al periodo 2021-2027.¹³⁶

Ma in che modo gli Stati membri potranno usufruire dei fondi stanziati all’interno del Next Generation?

La soluzione che si è trovata ha visto la predisposizione, da parte di ogni Paese, di un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, all’interno del quale deve essere definito il programma di investimento previsto in relazione agli anni 2021-2023.

Conseguentemente a tale predisposizione, è operata una verifica ad opera della Commissione, nonché la successiva approvazione da parte del Consiglio, con una votazione a maggioranza qualificata.¹³⁷

¹³⁴ COM (2020) 441 final. La proposta della Commissione è successiva, in realtà, a due iniziative portate avanti da gruppi di Stati membri e tra loro contrapposte. La prima iniziativa è quella del 18 Maggio presentata da Francia e Germania. La *French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis*, proponeva la creazione di un fondo di 500 miliardi nell’ambito del QFP (Quadro Finanziario Pluriennale): somma finanziata attraverso obbligazioni emesse dalla Commissione e destinata ad aiutare le regioni più colpite. La condizione prevista per usufruire di tale fondo era, nella proposta franco-tedesca, l’impegno dello Stato richiedente di seguire politiche finalizzate al raggiungimento di determinati obiettivi stabiliti in sede europea. La seconda iniziativa è provenuta, invece, dagli Stati “frugali” e proponeva il tradizionale schema di prestito soggetto ad una serie di condizioni. Trattasi del *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, del 23 Maggio 2020.

Per un approfondimento sulle posizioni assunte in sede di negoziati, M. BRUNAZZO, *Il Next Generation EU: solidarietà e politica nell’UE della pandemia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, fasc.1/2022, pp. 43-69.

¹³⁵ Sulle decisioni circa la ripartizione delle risorse per i vari obiettivi, vedasi C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell’emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *AIC*, 1/2021, pp. 232-267.

¹³⁶ Circa la modalità di reperimento dei fondi, numerosi sono stati i contrasti e i dibattiti in seno alle Istituzioni europee, nonché ad opera dei Paesi membri (in particolare, il Tribunale costituzionale federale tedesco ha ritenuto che il finanziamento tramite eurobond- vale a dire titoli di debito garantiti in maniera solidale dagli stati membri- comporterebbe gravi conseguenze per i Paesi più virtuosi, spingendo, invece quelli che già presentano alti livelli debitori a tenere condotte azzardate). Oltre alla soluzione, poi presa in considerazione, delle obbligazioni assunte direttamente dalla Commissione, vi era l’idea di finanziare il Next Generation EU tramite il bilancio europeo o, appunto, tramite l’emissione di eurobond. Sulle varie posizioni, vedasi G.L. TOSATO, *The Recovery Fund: legal issue*, in *Policy Brief*, 2020, pp. 1-5; S. LUCARELLI, *Gli eurobond fra logica economica, sofismi e difficili mediazioni*, in *economiaepolitica*, 6 aprile 2020, reperibile online.

¹³⁷ Anche questo punto ha suscitato una serie di pareri contrastanti. Infatti, i Paesi Bassi hanno obiettato al voto a maggioranza qualificata, ritenendo, piuttosto, necessario, il voto unanime. Tuttavia, in tal modo il rischio sarebbe stato quello di paralizzare del tutto il progetto, fornendo sostanzialmente il diritto di veto ad ogni Paese.

Tale approvazione è subordinata al rispetto degli obiettivi – c.d. *target* – pertinenti: tra questi, le conclusioni finali del Consiglio straordinario del 17-21 Luglio 2020, hanno individuato la creazione di posti di lavoro, la coerenza con le raccomandazioni fatte al singolo Paese, nonché il contributo apportato alla transizione ecologica e digitale.

Dalla breve descrizione fin qui operata, risulta chiara la natura peculiare del *Next Generation EU*, e il ruolo che ha assunto – e continuerà ad assumere – per l’integrazione europea, nonché per la ripresa dell’eurozona, fortemente colpita dalle conseguenze del Covid-19.

Tuttavia, diversi sono gli elementi che vanno maggiormente attenzionati, per poter comprendere la natura del rapporto tra il principio di solidarietà e la condizionalità¹³⁸ presente anche in questo strumento.

È possibile assumere, quale punto di partenza di questa analisi, l’individuazione dei principi posti a fondamento del fondo di ripresa.

Il *Next Generation EU* deve, infatti, essere basato sulla solidarietà e sulla cooperazione, attraverso un approccio caratterizzato da una forte flessibilità. È, inoltre, necessario, che vi sia la massima inclusione, tramite la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti (dalle stesse Istituzioni Europee, ai singoli Paesi Membri, fino ad arrivare alle imprese e agli individui).

Infine, l’erogazione del fondo deve avvenire nel rispetto dei valori fondanti dell’Unione Europea e nella piena tutela dei diritti fondamentali.¹³⁹

Un significativo passo avanti per la sempre maggiore attuazione del principio solidaristico è, poi stato realizzato attraverso la suddivisione avente ad oggetto la destinazione dei fondi del progetto di *Recovery Fund*.

Infatti, dei 750 miliardi stanziati, 360 saranno concessi sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto, mentre i restanti 390 miliardi costituiranno l’oggetto di prestiti che – in quanto tali – dovranno essere rimborsati ad opera dei singoli Stati fruitori.¹⁴⁰

L’erogazione a fondo perduto di una tale somma¹⁴¹ – la quale verrà annoverata tra le entrate del bilancio UE a norma dell’art. 21 del Regolamento 2018/1046, comportando la responsabilità solidale degli Stati membri per il rimborso di detta cifra – è certamente un passo decisivo verso un sempre maggiore sentimento solidaristico, in quanto si pone in netto contrasto con la politica di austerità seguita – fino a questo momento – per la risoluzione delle crisi economiche¹⁴².

¹³⁸ Il principio di condizionalità si concretizza, essenzialmente, nell’apposizione di vincoli – tanto ex ante, come nell’ipotesi in cui uno Stato richieda di entrare a far parte dell’Unione Europea, quanto ex post (ed è questo il caso delle misure economico-finanziarie oggetto di analisi)– in capo agli Stati membri. Tali vincoli sono, di norma, finalizzati alla tutela del mercato unico europeo, nonché dell’Unione monetaria.

¹³⁹ Per l’individuazione di questi punti cardine, si veda S. MANGIAMELI, *La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 2/2021, pp. 555-589.

¹⁴⁰ Il rimborso delle somme erogate è previsto nel periodo tra il 2028 e il 2058.

¹⁴¹ A dir il vero, l’idea iniziale vedeva l’erogazione di 500 miliardi a titolo di sovvenzioni, e solamente 150 miliardi- vale a dire un terzo della cifra totale- come prestiti.

¹⁴² In tal senso, M. BRUNAZZO, *Il Next Generation EU: solidarietà e politica nell’Unione della pandemia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, fasc. 1/2022, pp. 43-69; ma anche S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2021, pp. 218-221, in cui lo strumento di Next Generation viene descritto come il frutto della tensione tra la solidarietà *competitiva* legittimata dagli artt. 125 e 136 TFUE, e l’istanza mutualistica. Vedasi, infine, F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell’UE verso la solidarietà politica*, in *AIC*, n.3/2021, pp. 183-198. L’Autrice

Tuttavia, una congerie di elementi denota la forte condizionalità del *Recovery Fund NGEU*.¹⁴³

Prima di identificare questi ultimi, appare necessario operare una breve digressione, al fine di individuare i tratti salienti di questo secondo principio, che negli anni ha trovato una grande e convinta applicazione all'interno delle politiche economiche sovranazionali.

La genesi della condizionalità si rinviene all'art. 136 TFUE come modificato nel 2011.

La norma in questione, al paragrafo 3, dispone che “*Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità.*”¹⁴⁴

A ben vedere, se da un lato l'apposizione di vincoli e condizioni per l'emissione di aiuti finanziari agli Stati membri sembra essere del tutto ragionevole, molteplici sono state le critiche, soprattutto in seno alla dottrina europea che, invece, ne ha visto un pericoloso strumento di controllo da parte delle Istituzioni Europee sulle politiche interne.¹⁴⁵

Ma attraverso quale disposizione trova attuazione il principio di condizionalità con riferimento al Next Generation EU?

Innanzitutto, una prima espressione di tale principio – che a sua volta, altro non è che concretizzazione della solidarietà *competitiva*¹⁴⁶, in ossequio alla quale l'assistenza finanziaria può essere concessa solo al fine di preservare il mercato interno e solo in subordine al rispetto di una serie di vincoli volti al mantenimento del mercato interno – si rinviene nella presenza di una quota pari a 390 miliardi di euro destinata ad essere oggetto di prestiti ai Paesi richiedenti.

In tal modo, a fianco delle sostanziose concessioni a fondo perduto, si è prevista l'applicazione dei tradizionali *loans*¹⁴⁷, accontentando, anche i Paesi c.d. frugali.

Il maggiore elemento di condizionalità che può rinvenirsi all'interno dello strumento in esame è, tuttavia, la subordinazione, al fine di ricevere le concessioni richieste, alla verifica e conseguente approvazione da parte delle Istituzioni europee, dei singoli Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza.

sottolinea come il Next Generation sia stato definito “una decisione ispirata alla solidarietà” dal Presidente del Consiglio Mario Draghi.

¹⁴³ Sul principio di condizionalità, A. IANNI, *L'insolvenza sovrana come fenomeno di mutazione giuridica imposta. Le politiche di condizionalità*, in *DPCE*, 3/2016, pp. 735-764; A. BARRAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017; ma anche C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *AIC*, 1/2021, pp. 232-267.

¹⁴⁴ Su tale base normativa si fonda lo strumento del MES, per il cui approfondimento si veda F. SALMONI, *L'insostenibile “leggerezza” del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in *Federalismi.it*, 20/2020, pp. 280-313; G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn.dir.amm.*, 2012, pp. 461-469.

¹⁴⁵ A. POULOU, *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, 2014, n.5, pp. 1145-1176.

¹⁴⁶ S. GIUBBONI, *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2021, pp. 218-221.

¹⁴⁷ Prestiti, appunto, la cui struttura è essenzialmente diversa dai *grants* (le sovvenzioni a fondo perduto), innanzitutto perché non si tratta di obbligazioni comuni e quindi non danno vita ad una responsabilità solidale tra gli Stati membri. In secondo luogo, la differenza si sostanzia nelle garanzie cui la concessione del prestito è strettamente subordinata. Non a caso, la tradizionale tecnica di concessione utilizzata all'interno dell'Unione Europea, è la *loans for loans*.

Infatti, come già evidenziato, per poter usufruire dei fondi messi a disposizione dall'Unione attraverso il *Recovery Fund NGEU*, è necessario che i Paesi membri redigano un proprio piano di riforme.¹⁴⁸

Quest'ultimo deve, poi, passare al vaglio della Commissione – che lo analizza in stretta collaborazione con lo Stato membro, potendo richiedere a quest'ultimo ulteriori chiarimenti o osservazioni – nonché all'approvazione a maggioranza da parte del Consiglio.

Inoltre, va sottolineato che nell'ipotesi di gravi inadempimenti nell'attuazione dei PNRR, il Consiglio europeo, su proposta della Commissione ha facoltà di sospendere l'erogazione dei finanziamenti.

In aggiunta a ciò, gli Stati membri hanno il dovere di riferire in sede di Semestre europeo, circa la progressione dell'attuazione del piano nazionale.¹⁴⁹

La condizionalità è poi presente in un'ulteriore previsione.

Infatti, il punto 22 delle conclusioni del Consiglio straordinario del 17-21 Luglio, stabilisce che: “*Gli interessi finanziari dell'Unione sono tutelati in conformità dei principi generali sanciti dai trattati dell'Unione, in particolare i valori di cui all'articolo 2 TUE. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza della tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza del rispetto dello Stato di diritto.*”¹⁵⁰.

Avendo già sottolineato come uno dei pilastri posti a fondamento del Next Generation EU sia proprio il rispetto dei valori fondamentali dell'Unione Europea – in riferimento ai quali il punto in questione rimanda proprio al rispetto dell'art. 2 TUE – è bene soffermarci sulla connessione che si è deciso di architettare, tra la concessione dei finanziamenti e il rispetto della *rule of law*.¹⁵¹

Infatti, le succitate conclusioni del Consiglio indicano, quale condizione per l'attuazione di sanzioni agli Stati richiedenti gli aiuti di cui finora si è detto, la violazione dello stato di diritto.

A ben vedere, tuttavia, mentre nell'atto del 17-21 Luglio tale disposizione è stata introdotta in termini molto generici, con il Regolamento 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio successivo alla negoziazione che ha avuto fine il 15 Novembre 2020, si è avuto modo di specificare il perimetro di applicazione di questo ulteriore strumento di controllo.¹⁵²

¹⁴⁸ Si tratta del metodo, già conosciuto in ambito europeo, del *Cash for reforms*, per cui l'erogazione del finanziamento è collegata all'impegno da parte degli Stati nella realizzazione di specifici obiettivi di riforma. Vedasi, per approfondire, M.DE BELLIS, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto Costituzionale*, 2/2022, pp. 31-49.

¹⁴⁹ Si veda, in merito, K. CRIGAITĖ, J. ANGERER, A. DI FILIPPO, S. LENZI, *Country Specific Recommendations for 2020*, EGOV In Depth Analysis, maggio 2020, reperibile online sul sito del Parlamento Europeo.

¹⁵⁰ Punto 22 delle conclusioni del Consiglio Europeo straordinario del 17,18,19,20,21 Luglio 2020, al termine del quale vi è stata la messa al varo del programma di Next Generation EU. Per un commento su tali conclusioni, C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *diritticomparati.it*, 29 Luglio 2020, reperibile online.

¹⁵¹ Come ci mostra C. MARCHESE, *op.cit.*, la causalità tra l'erogazione dei finanziamenti e il rispetto dello Stato di diritto è stato ribadito con l'accordo raggiunto il 15 Novembre 2020 dal Parlamento europeo e dal Consiglio per la regolamentazione di questo meccanismo, cui alcuni Stati si erano opposti. Sulle suddette opposizioni, vedasi anche S. MERLER e F. NICOLI, *Beyond the Veto of the EU Recovery Fund*, in *VerfBlog*, 27 novembre 2020, reperibile online; B. NASCIMBENE, *Il rispetto della “rule of law” e lo strumento finanziario. La “condizionalità”*, in *Eurojus*, 3/2021, pp. 172-183.

¹⁵² Per approfondire l'argomento, A. BARRAGGIA, *The new regulation on the rule of law conditionality: a controversial tool with some potential*, in *IACL- AIDC BLOG*, 22 Dicembre 2020, reperibile online; P. LINDSETH, C. FASONE, *Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization – the Foundations of a Genuinely «Constitutional» EU?*, in *VerfBlog*, 11 dicembre 2020, reperibile online.

Infatti, la sanzione, sarà elargita dalle Istituzioni europee *solo* nell'ipotesi in cui la violazione dello stato di diritto sia effettiva, nonché tale da incidere sul bilancio UE.¹⁵³

Ciò si spiega alla luce del punto 23 delle già analizzate conclusioni che, all'ultimo paragrafo, specifica che “*Sulla base di tali premesse sarà introdotto un regime di condizionalità a tutela del bilancio e di Next Generation EU.*”

È chiaro, dunque, che il punto cardine intorno al quale si sviluppa l'Unione resti la politica monetaria, e ciò rende inevitabile il forte ancoraggio – sia di alcuni Stati che delle Istituzioni – al principio di condizionalità.¹⁵⁴

In conclusione, dunque, può certamente dirsi che la risposta da parte dell'Europa alla crisi pandemica abbia comportato un decisivo cambio di rotta verso una maggiore attuazione del principio solidaristico.

Tuttavia, il risultato del necessitato bilanciamento con il principio di condizionalità, mostra la forte presenza – e, a tratti, la prevalenza di quest'ultimo anche all'interno delle politiche di natura prettamente emergenziale.

E d'altra parte, questa constatazione non deve sorprendere.

Infatti, alla condizionalità sono state informate tutte le politiche eurounitarie finalizzate a mitigare gli effetti delle precedenti crisi.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla reazione europea alla crisi del debito sovrano del 2010.

In tale contesto, l'istituzione del *European Financial Stability Facility* (EFSF) ha comportato il superamento della logica di *no-bails out* in favore, proprio, dell'affermazione del principio di condizionalità.

Lo stesso è stato poi ulteriormente espresso, quale fondamento delle politiche di sostegno agli Stati, per il tramite della modifica dell'art. 136 TFUE, precedentemente visto.

Non costituisce, dunque, una novità, la circostanza per cui, anche nell'attuale situazione, le Istituzioni europee abbiano abbracciato il principio sopradetto, e che tale scelta sia stata pienamente condivisa anche dai Paesi membri.

La condizionalità, infatti, oltre che all'interno del *Next Generation EU*, è presente nella maggior parte delle misure adottate per limitare gli effetti della pandemia, con la chiara finalità di fungere da contraltare alle scelte solidaristiche, per evitare eventuali abusi o condotte azzardate.¹⁵⁵

Pertanto, se per un verso la linea solidaristica seguita per la risoluzione dell'emergenza pandemica appare un ottimo segnale di risposta al problema dell'affermazione della solidarietà quale valore fondante l'Unione europea, per altro verso si è ancora ben lontani dalla preponderanza della stessa quando si tratta di operare un bilanciamento con il principio di condizionalità.

¹⁵³ Una delle ipotesi di violazione è prevista all'art. 4 del Regolamento in questione, e si concretizza nel malfunzionamento dei servizi nazionali anti frode. In merito, C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc.1/2021, pp. 214-217.

¹⁵⁴ In merito, anche E. MOSTACCI, *Fedele a sé stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, pp. 1025-1069; O. CHIESA, *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, 2020, pp. 393-414.

¹⁵⁵ Sulla condizionalità presente all'interno del MES, A. MANGIA (a cura di), *Mes, L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, 2020; ma anche A. SOMMA, *Come il Mes. Anche il Recovery fund ha le condizionalità*, in *MicroMegaonline*, 29 luglio 2020, reperibile online; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e diritto pubblico. La grande illusione*, Padova, CEDAM, 2021.

Lungi dal sottovalutare la rilevanza degli strumenti sottoposti ad esame, appare quasi scontata la conclusione a cui si è appena giunti.

Si ribadisce, infatti, che la finalità principale dell'Unione europea è stata sin dalla sua genesi quella di dar vita ad un'unione monetaria per il tramite di una cooperazione di tipo economico-finanziario tra i Paesi membri.

Una volta consolidata l'UEM, dunque, l'obiettivo primario continua ad essere la sua stabilità, che ben potrebbe, invece, essere intaccata da misure volte ad aiutare gli Stati in situazione di difficoltà senza che in capo agli stessi vengano posti vincoli che possano fungere da deterrente per eventuali violazioni delle rigide regole prefissate in seno alla stessa Unione.

Analizzate le criticità relative all'applicazione della solidarietà necessitata da una situazione di crisi – nel caso di specie, tanto sanitaria, quanto economica – è bene proseguire la trattazione prendendo in esame un altro settore in cui l'applicazione del principio in questione risulta problematica.

Pertanto si passerà, adesso, alla disamina delle questioni legate alle politiche migratorie ed allo stretto legame tra queste e le differenti esigenze correlate tanto alle politiche permanenti quanto alle misure emergenziali adottate dalle Istituzioni Europee.

CAPITOLO 3

SOLIDARIETA' E POLITICHE MIGRATORIE IN EUROPA

Sommario 1. Art. 80 TFUE: le origini della norma e le questioni rilevanti. 2. L'attuazione del principio di solidarietà nei settori dell'asilo, delle frontiere esterne e dell'immigrazione. Il Sistema Dublino. 3. Crisi migratorie: il difficile bilanciamento tra solidarietà e sicurezza e la soluzione adottata per i rifugiati di guerra ucraini.

1. Art. 80 TFUE: le origini della norma e le questioni rilevanti

Come già ampiamente visto, la solidarietà assume una differente rilevanza a seconda del contesto in cui se ne richiede l'attuazione.

Pur avendo, il principio in questione, assunto nel tempo carattere trasversale, è inevitabile l'individuazione di alcuni ambiti in cui il rilievo ad esso riconosciuto è stato maggiore.

Tra questi, oltre a quello economico-finanziario (inseparabilmente legato all'esigenza di garantire il mantenimento dell'Unione economica monetaria), una non secondaria importanza riveste il settore delle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione.

Con riferimento a quest'ultimo, la necessaria applicazione della solidarietà è esplicitamente affermata in seno all'articolo 80 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea¹⁵⁶, ai sensi del quale *“Le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.”*

La disposizione in oggetto comporta, dunque, l'assunzione del principio solidaristico quale ineludibile parametro di legittimità per la valutazione delle politiche europee inerenti alla materia oggetto di analisi.

Tuttavia, appaiono necessarie alcune osservazioni.

In primo luogo, non può non constatarsi che le istanze solidaristiche con riguardo alle frontiere – e tutto ciò ad esse inerente – hanno trovato una risposta normativa in un periodo assai posteriore rispetto ai tempi in cui il medesimo principio è stato affermato all'interno del quadro giuridico eurounitario. Al contrario, l'interesse sovranazionale nei confronti delle politiche migratorie si è sviluppato a partire dagli anni Settanta del secolo scorso.

Nel predetto periodo, infatti, furono molteplici i gruppi nati dalla decisione degli Stati Membri di dar vita a cooperazioni intergovernative.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Sull'art. 80 e più in generale sul principio di solidarietà di cui alla predetta norma, vedasi D. CONGEDI, *La solidarietà nell'ordinamento dell'Unione in tema di immigrazione e asilo*, in *iusinitinere.it*, 11 agosto 2021, reperibile online; ma anche D. THYM, E. TSOURDI, *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, pp. 1-17 reperibile online; H. GRAY, *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in *Liverpool Law Review*, 2013, pp. 175-193.

¹⁵⁷ In merito, vedasi G. LICASTRO, *L'immigrazione nell'Unione Europea: un cammino difficile*, reperibile online, in cui si evidenzia come tra i suddetti gruppi, abbia assunto centralità quello istituito dagli Accordi Schengen.

Per un approfondimento su detti accordi, invece, L. MANCA, *L'immigrazione nel diritto dell'unione europea*, Milano, 2003.

Ciò ha condotto alla firma dell'Accordo Schengen del 1985, nonché della Convenzione di applicazione del 1990¹⁵⁸, aventi ad oggetto non solo l'eliminazione graduale delle frontiere interne, ma anche la disposizione di linee guida comuni per la gestione degli ingressi e soggiorni di cittadini provenienti da Paesi Terzi.¹⁵⁹

E', tuttavia, con il Trattato di Amsterdam che si è giunti all'attribuzione alla Comunità della competenza circa le politiche inerenti alla gestione delle frontiere, finalizzate alla creazione di uno spazio unico di libertà, sicurezza e giustizia.¹⁶⁰

Nonostante dal 1997 siano stati numerosi gli interventi normativi nel settore oggetto di analisi – tra cui possono di certo annoverarsi la riunione svoltasi a Tampere nel 1999¹⁶¹, o ancora il Programma dell'Aia del 2004 – l'origine di quanto oggi espresso all'art. 80 del TFUE risale alle ben più recenti discussioni sorte in seno alla Convenzione europea, sfociate nella stesura del progetto di Trattato c.d. costituzionale.¹⁶²

Seppure il Trattato costituzionale non sia mai entrato in vigore, il contenuto normativo disposto dall'art. III-169 del detto progetto è stato fedelmente riprodotto con l'art 63 ter del Trattato di Lisbona, ed in seguito trasposto nell'art. 80 TFUE.

¹⁵⁸ Sugli Accordi Schengen, M. PASTORE, *La cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, dell'asilo e della sicurezza interna*, in B. Nascimbene, (a cura di), *Da Schengen a Maastricht, Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziale e di polizia*, Milano, 1995.

¹⁵⁹ L'unica strada percorribile fu proprio quella della cooperazione intergovernativa, essendo gli Stati particolarmente restii a cedere una tale porzione di sovranità al legislatore comunitario. Per un approfondimento, G. LICASTRO, *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. L'evoluzione della politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1/2006, pp. 167-186.

¹⁶⁰ Con il Trattato di Amsterdam, inoltre, si è provveduto all'incorporazione dell'*acquis di Schengen*, nonché al trasferimento della materia dal terzo pilastro (in cui era stata inserita con il Trattato di Maastricht) al primo. Per approfondire, e dare uno sguardo anche al Protocollo di incorporazione, B. NASCIMBENE, *L'incorporazione degli accordi di Schengen nel quadro dell'Unione Europea e il futuro ruolo del comitato parlamentare di controllo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4/1999, pp. 731-742; A. SURACE, *Il Trattato di Amsterdam e la riforma del terzo pilastro: un negoziato incompiuto*, in *Gli Stranieri*, 2/1999, pp. 131-159.

Sullo spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia, invece, P. BILANCIA, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2/2004, pp. 345-365. Sulla peculiarità della scelta di comunitarizzare la materia, anche C. FAVILLI, *Una nuova politica d'immigrazione per rafforzare il processo d'integrazione europea*, in *La nuova giuridica*, 1/2022, pp. 42-59.

¹⁶¹ In occasione del Consiglio di Tampere, si è inoltre giunti all'adozione della decisione sul FER, vale a dire il Fondo Europeo per i Rifugiati, Decisione 2000/596/CE. Su tale argomento, vedasi E.R. THIELEMANN, *Between Interest and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union*, in *Journal of Refugee Studies*, n.3/2003, pp. 253-273, ma anche G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione europea e diritto italiano*, Torino 2014, pp. 365-405.

¹⁶² Sul progetto per un Trattato Costituzionale Europeo e il suo rapporto con le politiche migratorie, B. NASCIMBENE, *Il progetto di Costituzione europea e l'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2004, pp. 13-23. Inoltre, sui vari emendamenti proposti durante le discussioni per l'introduzione del principio solidaristico nel settore delle politiche migratorie, vedasi D. VANHEULE, J. VAN SELM, C. BOSWELL, *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, 2011, reperibile online.

L'articolo sopra riportato fa riferimento, oltre che alla solidarietà, all'equa ripartizione delle responsabilità in capo agli Stati Membri.

Da ciò deriva un'ulteriore osservazione, che si traduce nell'individuazione di un inscindibile nesso tra le due istanze contenute all'interno della norma in questione.

A ben vedere, in realtà, dalla lettura della disposizione analizzata risulta emergere un unico principio derivante proprio dalla combinazione della solidarietà e della ripartizione di responsabilità tra gli Stati membri¹⁶³, e non, piuttosto, due concetti tra loro in conflitto.¹⁶⁴

Bisogna, tuttavia, interrogarsi su quale sia l'esigenza in risposta alla quale è stato previsto l'inserimento di quest'ulteriore principio, che appare assolutamente centrale per la politica migratoria europea.

La risposta a tale quesito si rinviene volgendo lo sguardo al quadro normativo internazionale.

Infatti, il fenomeno migratorio – e, conseguentemente, l'ideazione di una politica di asilo – ha una rilevanza globale.

Ciò appare chiaro anche dalle convenzioni internazionali che nel tempo si sono succedute, prima tra tutte la Convenzione di Ginevra del 1951 sullo status dei rifugiati, nel cui preambolo si legge che *“dalla concessione del diritto d'asilo possano risultare oneri eccezionalmente gravi per determinati paesi e che una soluzione soddisfacente dei problemi di cui l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha riconosciuto l'importanza e il carattere internazionali non può essere conseguita senza solidarietà internazionale”*¹⁶⁵.

Da quanto appena detto, ne consegue che la suddivisione equa delle responsabilità scaturenti dall'accoglienza dei rifugiati è una condizione necessaria per la tutela degli interessi della Comunità internazionale, e ciò comporta l'esigenza di non far ricadere tale obbligo solo su alcuni Paesi.¹⁶⁶

Quanto elaborato in sede internazionale non può, dunque, che influenzare le politiche migratorie eurounitarie che, pertanto, devono essere sempre fondate sul binomio solidarietà – ripartizione delle responsabilità.

Quest'ultima conclusione conduce ad un ultimo, ma rilevante, interrogativo. Il dubbio in questione ha ad oggetto le ipotesi di applicazione del principio di solidarietà, come espresso nel Capo del TFUE relativo alle politiche inerenti alle frontiere, l'asilo e l'immigrazione.

Ciò che deve chiarirsi è, cioè, se quest'ultimo debba trovare attuazione in ogni occasione o possa essere circoscritto ad alcune specifiche circostanze.

¹⁶³ Sul punto, M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3/2016, pp. 287-324.

¹⁶⁴ Il paradigma “solidarietà in cambio di responsabilità” che alcuni Stati membri sembrerebbero voler portare avanti, snatura del tutto la portata solidaristica dell'art. 80 TFUE, andando ad accentuare ulteriormente le disparità tra gli oneri degli Stati membri. In tal senso, vedasi P.DE BRUYCKER, E. TSOURDI, *The Bratislava Declaration on Migration: European Irresponsibility Instead of Solidarity*, in www.eumigrationlawblog.eu, 27 settembre 2016, reperibile online.

¹⁶⁵ Dal considerando in esame rileva anche un altro dato, vale a dire che la solidarietà nel settore delle politiche migratorie e di asilo è stata riconosciuta, in relazione al diritto internazionale, quale componente fondamentale già nel 1951, in un periodo, quindi, molto anteriore rispetto al riconoscimento del medesimo principio a livello europeo. Per un approfondimento sulla Convenzione di Ginevra, F. CHERUBINI, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2012; o ancora, E.M. MAFROLLA, *L'evoluzione del regime internazionale in materia di asilo: tra sovranità territoriale e dovere umanitario*, in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, 2/2001, pp. 532-558. Invece, sul funzionamento degli obblighi internazionali, P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi “erga omnes”*. *Studi critici di diritto internazionale*, III ed., Napoli, 2013.

¹⁶⁶ In tal senso, ancora, M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3/2016.

A dar vita a tale quesito è la stessa lettera della succitata norma, nella quale è presente la locuzione “*ogniqualevolta necessario*”.

Per tentare di giungere ad una risposta adeguata, è necessario compiere una premessa.

La competenza dell'Unione in materia di asilo e immigrazione è di tipo concorrente, e pertanto informata ai principi di proporzionalità e sussidiarietà.

Ciò, come ben si sa, comporta un intervento da parte del Legislatore europeo solo nell'ipotesi in cui l'azione nazionale sia insufficiente o inadeguata al raggiungimento degli obiettivi comunitari.

È in tale ottica, dunque, che va letto l'*incipit* del secondo periodo dell'art. 80 TFUE, alla luce del quale la necessità va intesa quale elemento riferito non tanto all'attuazione del principio solidaristico nell'ideazione in sede sovranazionale di politiche migratorie, quanto, piuttosto, all'esigenza di un intervento dell'Unione nelle ipotesi, sopra prospettate, in cui non appare sufficiente la normativa nazionale.¹⁶⁷

E', pertanto, unicamente nel momento in cui le politiche migratorie e di asilo dei Paesi membri non siano adeguate al rispetto della solidarietà e dell'equa ripartizione delle responsabilità, che si può prospettare un intervento legislativo comunitario.

Non ci sono dubbi, però, sul fatto che quest'ultimo dovrà essere informato proprio al principio in questione.

Da quanto appena detto, non può non constatarsi come la solidarietà – che, si ribadisce, combinata all'equa ripartizione delle responsabilità dà vita ad un unico principio – sia un principio fondamentale e strutturale del settore oggetto di analisi¹⁶⁸, rendendosi sempre necessaria la sua attuazione e non, piuttosto, solo in contesti emergenziali.

Ciò, inoltre, appare una diretta conseguenza anche di quanto sancito in seno alla norma di apertura del Titolo V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, vale a dire l'art. 67 par. 2, nel quale leggesi che la politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne è fondata sulla solidarietà tra Stati membri.¹⁶⁹

Infine, può rinvenirsi un altro richiamo – seppure implicito – al principio solidaristico all'interno dell'art. 78 TFUE, che al paragrafo 3 dispone circa la facoltà delle Istituzioni europee di porre in

¹⁶⁷ Di segno opposto appare, invece, la conclusione di G.MORGESE, *Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino 2014, pp. 365-405, ad avviso del quale il principio solidaristico come formulato all'art. 80 abbia natura facoltativa, per cui potrebbe essere oggetto di atti del Legislatore europeo solo nell'ipotesi in cui gli Stati rinvenivano difficoltà nel darvi attuazione per il tramite delle loro politiche nazionali. A sostegno di questa posizione, lo stesso autore richiama le considerazioni di S. PEERS, *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, in *European Journal of Migration and Law*, 2008, p. 219 ss., p. 236.

¹⁶⁸ In tal senso, vedasi L. RIZZA, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, fascicolo 2/2018, pp.1-22. L'autrice, in questa interessantissima nota alla sentenza della CGUE del 6 Settembre 2017, evidenzia come, seppur la decisione in questione sia stata fondamentale per perimetrare l'importanza del principio solidaristico nel settore dell'asilo, dall'altro lato si sia persa un'importante occasione per sancire, in via definitiva, il carattere della solidarietà quale valore fondamentale dell'Unione Europea. Sulla rilevanza del principio nel settore oggetto di analisi vedasi, inoltre, E. KUÇUK, *The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?*, in *European Law Journal*, Londra, 2016, pp. 448-469 ma anche J.BAST, *Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law*, in *European Public Law*, n. 22, Issue 2, 2016, pp. 114-132

¹⁶⁹ Per un commento sull'art. 67 TFUE, A. ADINOLFI, *Commento all'art. 67 TFUE: realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in F. Pocar, M.C. Baruffi (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, 2014, pp. 455-460.

essere misure in aiuto di uno Stato membro che si trovi in una situazione di emergenza per via di un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi.¹⁷⁰

Quanto appena concluso, tuttavia, non ha mai comportato l'individuazione di veri e propri obblighi in capo agli Stati membri che, in determinate occasioni, risultano avere la facoltà di porre in essere strumenti il cui contenuto appare del tutto in contrasto con l'attuazione della solidarietà.

A tal proposito, dunque, l'attenzione va spostata proprio sull'analisi delle politiche migratorie, per poter verificare se vi sia o meno un effettivo rispetto della solidarietà.

2. L'attuazione del principio di solidarietà nei settori dell'asilo, delle frontiere esterne e dell'immigrazione. Il sistema Dublino

Quanto appena evidenziato circa l'ineludibilità del principio solidaristico con riguardo alle politiche migratorie europee conduce all'esigenza di compiere un'analisi delle misure che ne hanno comportato l'attuazione.

Con tale premessa, la trattazione non può che avere inizio con quanto stabilito all'interno del Programma Stoccolma che, adottato l'11 Dicembre 2009 – solo dieci giorni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona¹⁷¹ – ha individuato ben tre aree all'interno delle quali sviluppare l'azione in materia di asilo.¹⁷²

Mentre la prima area aveva ad oggetto la costruzione di uno spazio comune di protezione¹⁷³ ed era quindi volta alla creazione di una procedura unica di asilo, e la terza riguardava la dimensione esterna dell'asilo, la seconda macro-area era dedicata alle “responsabilità condivise e solidarietà tra Stati

¹⁷⁰ La lettera della norma così dispone: “Qualora 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, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati. Esso delibera previa consultazione del Parlamento europeo.”. Un interessante approfondimento sull'art. 78 par.3, e in generale sulle procedure decisionali di emergenza ci perviene da I. ANRO, *Le procedure decisionali di urgenza dell'Unione Europea in tempi di crisi*, in *Eurojus*, 13 Giugno 2017, reperibile online.

¹⁷¹ Sebbene, infatti, il Trattato di Lisbona sia stato firmato il 13 Dicembre 2007, la sua entrata in vigore è stata previamente individuata dall'art. 6 dello stesso, che ne ha stabilito l'entrata in vigore il primo giorno del mese successivo al deposito dello strumento di ratifica da parte dell'ultimo Stato membro. È interessante l'approfondimento circa i processi di ratifica del Trattato e le questioni ad essi concernenti in alcuni Stati membri. In proposito, vedasi V.R. SCOTTI, *Francia. Approvata la modifica costituzionale che recepisce il Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2008, pp. 615-616; o ancora, sul voto referendario negativo dell'Irlanda, F. POCAR, *Forte accelerazione ai processi di ratifica per indurre l'Irlanda ad un ripensamento*, in *Guida al diritto*, 6/2008, pp. 12-13. Infine, sulla sospensione temporanea del processo di ratifica del Trattato di Lisbona successivamente alla Sentenza 2/08 del 30 Giugno 2009 della Corte costituzionale federale tedesca, J. ZILLER, *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte Costituzionale Federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 5/2009, pp. 973-995.

¹⁷² Il Programma Stoccolma è stato varato dal Consiglio europeo con il concorso del Parlamento europeo, per il quinquennio 2010-2014. Si richiama, in merito, G. MORGESE, *Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino 2014 pp.365-405, o ancora, sempre G. MORGESE, *Gli sviluppi della politica dell'Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma*, in *Gli Stranieri*, 2011, pp.155-166.

¹⁷³ Tale spazio comune di protezione doveva basarsi integralmente sulla Convenzione di Ginevra, nonché sugli altri Trattati pertinenti, come G. MORGESE, in *Gli sviluppi*, op. cit., evidenzia.

membri”¹⁷⁴, con la finalità di sviluppare un comportamento solidale nei confronti dei Paesi membri maggiormente gravati dai flussi migratori.

Il programma Stoccolma, intitolato “*Programma di Stoccolma - Un Unione aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*”, non conteneva, tuttavia, regole vincolanti per gli Stati europei, essendo, piuttosto, finalizzato allo sviluppo dei meccanismi di condivisione volontaria – seppur coordinata – delle responsabilità.¹⁷⁵

L’attuazione del predetto Programma si è avuta attraverso il Piano di azione del 2010¹⁷⁶ con il quale la Commissione europea ha individuato una serie di finalità.

Tra queste, a rilevare per la trattazione in essere, è quella inerente alla preparazione di una comunicazione con oggetto il rafforzamento della solidarietà: obiettivo il cui raggiungimento si è avuto con la Comunicazione sulla solidarietà rafforzata del 2011¹⁷⁷.

All’interno della predetta, la Commissione ha fermamente riconosciuto l’importanza della solidarietà nel settore dell’asilo e dell’immigrazione, ribadendone il necessario accompagnamento alla ripartizione delle responsabilità.

A tal proposito, nell’introduzione dell’atto oggetto di esame leggesi che “*La necessità che ogni Stato membro mantenga l’ordine al proprio interno per evitare ripercussioni sugli altri Stati membri è un aspetto basilare della solidarietà; questo aspetto deve essere a sua volta rafforzato per instaurare un clima di fiducia reciproca, che contribuisca a un maggiore sviluppo della mutua assistenza. È fondamentale aumentare la fiducia per rafforzare la solidarietà.*”.

Inoltre, è stata la stessa Comunicazione ad individuare quattro assi – o direttrici – su cui la politica in materia di asilo e immigrazione deve fondarsi al fine del rafforzamento del principio di solidarietà: cooperazione pratica e assistenza tecnica; solidarietà finanziaria; ripartizione delle responsabilità; miglioramento degli strumenti per la gestione del sistema d’asilo.

Con riguardo al secondo asse, la Comunicazione del 2011 ha operato un riferimento alla solidarietà finanziaria, proponendo un miglior utilizzo del FER¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Trattasi del punto 6.2.2. del Programma, titolato proprio “*Responsabilità condivise e solidarietà tra gli Stati membri*”.

¹⁷⁵ Per un ulteriore approfondimento su tale Programma, vedasi L. MOCCIA, *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea: itinerari, strumenti, scenari*, fascicolo 1,2/ 2010, pp. 115-134.

¹⁷⁶ Trattasi della Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, nonché al Comitato delle Regioni del 20 Aprile 2010, dal titolo “*Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei- Piano d’azione per l’attuazione del Programma Stoccolma*, COM(2010)171.

¹⁷⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 dicembre 2011, sul rafforzamento della solidarietà all’interno dell’UE in materia di asilo - Un programma dell’UE per una migliore ripartizione delle responsabilità e maggiore fiducia reciproca, COM (2011)835 def.

¹⁷⁸ Fondo Europeo per i rifugiati, istituito, come già visto, nell’ambito del Consiglio di Tampere del 1999. Va poi sottolineato che per il ciclo di programmazione 2014-2020 la Commissione Europea ha previsto l’istituzione due ulteriori fondi, vale a dire il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione, e il Fondo Sicurezza Interna. Il primo – il cui acronimo è FAMI- riunisce il FER e il Fondo Europeo Rimpatri. Per un approfondimento sul FAMI e sui suoi obiettivi, G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell’obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea*, in *Riv. Diritto Internazionale*, 2018, pp. 10 ss.

Per quanto concerne, invece, il terzo asse – vale a dire la ripartizione delle responsabilità – la Commissione ha evidenziato l'esigenza di mantenere fermo ed immutato il nucleo fondamentale del Sistema Dublino, affiancando a questo una serie di meccanismi aventi funzione correttiva.

L'individuazione del sistema Dublino quale punto di arrivo per lo sviluppo di politiche volte ad attuare un'effettiva equa ripartizione delle responsabilità e solidarietà tra gli Stati membri, dà vita all'inevitabile necessità di operare un'analisi di quest'ulteriore strumento.

Il predetto Sistema prende il nome dalla Convenzione firmata nell'omonima città il 15 giugno 1990, avente ad oggetto la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri.¹⁷⁹

Tale Convenzione, entrata in vigore nel 1997, è stata poi "comunitarizzata" con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, per via del quale la determinazione dei criteri di individuazione dello Stato membro competente per l'esame della domanda di asilo da parte di cittadini di stati terzi è divenuta materia di competenza della Comunità Europea¹⁸⁰, per confluire, infine, all'interno del Regolamento Dublino II¹⁸¹.

È stato proprio per il tramite di quest'ultimo Regolamento che si è data attuazione all'art. 63 par.1 lett. A) del Trattato CE, attraverso l'individuazione di alcuni obiettivi.¹⁸²

Il primo di tali obiettivi è stato quello di garantire l'esame della domanda di asilo da parte di uno degli Stati membri, in modo tale da scongiurare il pericolo che un richiedente asilo potesse essere rifiutato ad ogni frontiera senza, dunque, che la propria richiesta fosse esaminata¹⁸³.

Allo strumento volto ad evitare il fenomeno dei c.d. rifugiati in orbita, il Regolamento Dublino ha affiancato un'ulteriore previsione, finalizzata all'eliminazione dell'*asylum shopping*.

A tal fine, il Regolamento in esame ha previsto il divieto, per il richiedente asilo, di presentare molteplici domande: trattasi della c.d. *one chance rule*, in ossequio alla quale il cittadino del Paese terzo può presentare una sola richiesta di asilo.¹⁸⁴

Il quadro normativo europeo relativo alle politiche d'asilo, tuttavia, ha subito un ulteriore ampliamento con il Regolamento Dublino III¹⁸⁵ adottato nel 2013.

¹⁷⁹ GUCE C 254 del 19 agosto 1997.

¹⁸⁰ La disposizione di riferimento è l'art. 63 TCE nella versione consolidata con il Trattato di Amsterdam. La norma in questione stabiliva un limite temporale di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam entro cui il Consiglio avrebbe dovuto adottare una serie di misure. Tra queste, il par.1 alla lett. A indicava "criteri e meccanismi per determinare quale Stato membro è competente per l'esame della domanda di asilo presentata da un cittadino di un paese terzo in uno degli Stati membri."

¹⁸¹ CE n. 343/2003, in GUCE L 50 del 25 febbraio 2003. Sull'argomento, D. DUBOLINO, *L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo Regolamento*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2004, pp. 811-845.

¹⁸² Come sottolineato da N. MORANDI, *La normativa comunitaria sul diritto di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2005, pp. 51-68, il Regolamento Dublino II ha avuto lo scopo di colmare le lacune normative lasciate dalla Convenzione di Dublino. Tuttavia gli obiettivi individuati dai due atti europei sono i medesimi.

¹⁸³ Sulla problematica dei rifugiati in orbita, G. BARONTINI, *Sulla competenza per l'esame delle domande di asilo secondo le Convenzioni di Schengen e Dublino*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2/1992, pp. 335-347.

¹⁸⁴ Si sottolinea, inoltre, che l'individuazione dello Stato cui presentare la domanda non è stata rimessa al cittadino, ma va fatta alla luce dello Stato indicato come competente in seguito all'applicazione dei criteri di cui agli artt. 6-13.

Infatti, non è stato preso in considerazione il criterio della libera scelta, sebbene parecchie siano state le pressioni esercitate dalle organizzazioni internazionali e comunitarie. Esempio ne è il Parere del Comitato economico e sociale europeo del 20.3.2002, CES/2002/352/, in G.U.C.E. C 125 del 2002.

¹⁸⁵ 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

Quest'ultimo ha, però, mantenuto quasi del tutto inalterata la precedente normativa, basandosi anch'esso sul principio di unicità dello Stato cui attribuire la competenza per l'esame della domanda di asilo presentata dal richiedente.

Infatti, l'intero "Sistema Dublino" mira al mantenimento della normativa come risultante dalla Convenzione di Ginevra del 1951, soprattutto con riferimento al principio di *non-refoulement*: principio del quale tutti gli Stati membri si sono dichiarati rispettosi.¹⁸⁶

Con questa premessa, i Paesi membri sono in grado di considerarsi tra loro 'sicuri' ai fini delle domande di asilo presentate dai richiedenti, sì che non sussiste alcun motivo che porti a preferire uno Stato rispetto ad un altro per la presentazione della richiesta in questione.

Basandosi, pertanto, sul principio di mutua fiducia, il Sistema Dublino fa derivare l'individuazione del Paese competente per l'esame della richiesta dall'applicazione di criteri oggettivi, tra i quali assume centralità quello dello Stato di primo ingresso¹⁸⁷.

La normativa così delineata pone in capo allo Stato di primo ingresso – che quest'ultimo sia regolare o irregolare poco importa – tutta una serie di obblighi, quali l'esame della domanda di asilo, la messa in opera delle procedure di accoglienza, e ancora, il rimpatrio dei soggetti espellibili.

In tal modo, dunque, diviene inevitabile uno squilibrio strutturale tra le responsabilità che gravano sui Paesi di frontiera – fisiologicamente più soggetti ai flussi migratori – e quelle attribuite al resto dei Paesi membri, e altrettanto prevedibile è il pericolo che i primi non riescano a sostenere una tale pressione migratoria, con un'inevitabile ripercussione sugli standard minimi richiesti in materia di diritti fondamentali, non sempre rispettabili.

Sebbene, dunque, sia lo stesso Preambolo del Regolamento Dublino III ad indicare la necessità circa l'individuazione di un bilanciamento tra i criteri di individuazione e il principio di solidarietà – non sembra in alcun modo potersi affermare che tale obiettivo sia stato raggiunto per il tramite della normativa europea derivante dal Sistema oggetto di analisi.

protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) in GUUE L 180 del 29 giugno 2013. A ben vedere, infine, il "Sistema Dublino" si completa con l'ulteriore 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, in GUUE L 180 del 29 giugno 2013.

¹⁸⁶Il principio di non-refoulement è sancito dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra, a norma del quale "Nessuno Stato Contraente espellerà o respingerà, in qualsiasi modo, un rifugiato verso i confini di territori in cui la sua vita o la sua libertà sarebbero minacciate a motivo della sua razza, della sua religione, della sua cittadinanza, della sua appartenenza a un gruppo sociale o delle sue opinioni politiche". Trattasi di un principio fondamentale del diritto internazionale. Per approfondire, F. TABACCO, *Il principio di non "refoulement": tra protezione formale e sostanziale*, in *Cassazione penale*, 11/2022, pp. 3883-3893.

¹⁸⁷Come evidenzia M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3/2016, pp. 287-324, il criterio dello Stato di ingresso non è, alla luce dell'ordine prefissato dal Regolamento, il criterio principale, essendo indicati prima di questo tanto il criterio connesso al principio di unità del nucleo familiare, quanto quello relativo al rilascio dei permessi di soggiorno.

A rilevare, poi, all'interno del Sistema, sono una serie di clausole, tra cui quella di sovranità. In merito a tale clausola, vedasi, V. PETRALIA, *Clausola di sovranità e tutela dei diritti umani nel Sistema di Dublino*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2017, pp. 553-568. Invece, per uno sguardo d'insieme sui criteri del Sistema Dublino, C. FAVILLI, *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1/2021, pp. 85-101.

Inoltre, l'inadeguatezza di quest'ultimo è apparsa chiara negli anni, anche – e soprattutto – a causa delle crisi migratorie che hanno colpito il continente europeo.¹⁸⁸

È per tale motivo che si è giunti alla stipula del Nuovo Patto sulla Migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione europea il 23 settembre 2020.¹⁸⁹

All'interno di quest'ultimo viene addirittura proposta l'eliminazione del Regolamento Dublino III e dell'intero Sistema di riferimento.

Tuttavia, trattasi di una abrogazione meramente formale, in quanto il contenuto della nuova proposta di regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione riprende integralmente quanto ad oggi sancito dal Regolamento – ancora in vigore e fermamente difeso dai Paesi membri – Dublino III.

In tale proposta viene, poi, dedicato uno spazio al principio di solidarietà¹⁹⁰, il quale appare, però, semplicemente uno strumento atto a 'smussare' i rigidi criteri di attribuzione fissati dal Sistema Dublino.

Nonostante, dunque, le Istituzioni europee tentino di introdurre strumenti di gestione delle frontiere e delle richieste di asilo che siano maggiormente informati al principio solidaristico e abbiano carattere permanente, il Sistema Dublino – e conseguentemente il principio dello Stato di primo ingresso – permane quale pietra miliare della normativa eurolunitaria in materia.

Pertanto, la solidarietà sancita all'art. 80 TFUE – posta formalmente quale base giuridica delle politiche migratorie – sembra restare sullo sfondo rispetto ai criteri di ripartizione degli obblighi individuati dal Sistema attualmente vigente.

Al fine assicurare una trattazione completa, tuttavia, deve porsi l'attenzione sulle misure emergenziali di ricollocazione ed in particolare, su quanto disposto in risposta alla Guerra Russo-Ucraina.

3. *Crisi migratorie: il difficile bilanciamento tra solidarietà e sicurezza e la soluzione adottata per i rifugiati di guerra ucraini*

L'analisi appena svolta conduce ad un'inevitabile conclusione circa la lontananza dell'attuale sistema normativo europeo rispetto all'obiettivo – sancito dall'art.80 TFUE – avente ad oggetto l'applicazione del principio solidaristico con riguardo alle politiche migratorie.

Operata tale constatazione con riguardo alle politiche permanenti, è necessario volgere lo sguardo alle soluzioni di natura emergenziale poste in essere dalle Istituzioni europee.

Infatti, le frequenti crisi migratorie che negli anni hanno colpito l'Europa, hanno dato vita a risposte differenti – da analizzare, chiaramente, alla luce delle eterogenee esigenze in capo agli Stati membri e alle Istituzioni.

Una premessa si rende necessaria: come già anticipato, la competenza dell'Unione Europea in materia di immigrazione e asilo è di tipo concorrente e pertanto, a norma dell'art.72 TFUE, la disciplina volta alla creazione dello spazio di sicurezza, libertà e giustizia “*non osta all'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna.*”

¹⁸⁸ Vedasi, sull'argomento, F. GRAZIANI, *Lacune e inefficienze del regolamento Dublino III: l'urgenza di un suo superamento*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2/2015, pp. 539-580.

¹⁸⁹ Per approfondire, C. FAVILLI, *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1/2021, pp. 85-101; ma anche M. BORRACCETTI, *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1/2021, pp. 1-27, in cui è possibile leggere in merito alla disciplina dedicata dal nuovo Patto alla solidarietà.

¹⁹⁰ Trattasi della parte IV (artt.45-61) della proposta di Regolamento.

Da tale disposizione deriva il mantenimento in capo ai singoli Stati della competenza in merito al soggiorno e all'allontanamento dal territorio nazionale dei non cittadini in cerca di protezione.

In tal modo, tuttavia, diviene inevitabile la constatazione di una dicotomia tra le principali istanze relative alla materia oggetto di analisi: da un lato, infatti, vi è l'ineludibilità del rispetto dei diritti fondamentali dei migranti – il cui nucleo si rinviene nel divieto di trattamenti inumani e degradanti, nel divieto di espulsioni collettive e nel rispetto di regole procedurali di civiltà giuridica nella disciplina delle procedure che incidono sullo status giuridico della persona dinanzi allo Stato¹⁹¹ – e dall'altro non possono venir meno le garanzie di sicurezza il cui mantenimento è richiesto ai singoli Paesi.

Per provare a comprendere se e come tali istanze trovino un eventuale bilanciamento in situazioni emergenziali, basta volgere lo sguardo alle soluzioni adottate con riguardo alla questione della “rotta balcanica”¹⁹² e in seguito alla tragedia del Mediterraneo nel 2015.

L'esagerato afflusso di richiedenti asilo lungo la rotta dei Balcani, infatti, ha messo in luce la difficile gestione dello stesso da parte dei Paesi della frontiera sud-orientale (e, più nello specifico, della Grecia), e ha comportato l'adozione, da parte dell'Unione europea, di una posizione restrittiva¹⁹³, avente l'obiettivo di “contenere i flussi ad ogni costo”.

Per fare ciò, l'8 ottobre 2015 è stata convocata la “Conferenza ad alto livello sulla rotta Mediterraneo orientale-Balcani occidentali” avente, per lo più, lo scopo di avviare una cooperazione con la Turchia al fine di esternalizzare la gestione dei richiedenti asilo: trattasi, nello specifico, di un meccanismo di rimpatrio quale misura temporanea e necessaria per il mantenimento dell'ordine pubblico.¹⁹⁴

Contemporaneamente, si richiedeva alla Grecia l'ideazione di nuovi strumenti volti ad una più efficace – e rispettosa dei diritti umani – gestione dei flussi migratori.

La tragedia nel Mediterraneo, causata dal naufragio di un'imbarcazione eritrea avvenuto nella notte del 18 Aprile 2015 a largo delle coste della Libia, da cui è derivato un elevato numero di morti e dispersi¹⁹⁵, ha portato la Commissione Europea a presentare un piano di azione, il quale ha visto la luce in seguito al Consiglio europeo straordinario del 23 Aprile¹⁹⁶: è all'interno di tale piano che gli Stati si sono impegnati a rafforzare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità.

¹⁹¹ In merito, E. CAVASINO, *Diritti, sicurezza, solidarietà e Responsabilità nella protezione della persona migrante*, in *Federalismi.it*, reperibile online

¹⁹² Con il termine "rotta dei Balcani occidentali" ci si riferisce agli arrivi irregolari nell'UE attraverso la regione composta da: Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo*, Montenegro, Macedonia del Nord e Serbia.

¹⁹³ Sul punto, G. CAGGIANO, *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti-asilo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2-3/2016, pp. 221-242, o anche G. CAGGIANO, *Are You Syrious"? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2017, 1.

¹⁹⁴ Tutta la vicenda relativa all'accordo UE- Turchia meriterebbe una trattazione separata. Per un approfondimento sulla questione, però, si rinvia a E. ROMAN, *L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi*, in *SIDIBlog*, 21 marzo 2016, reperibile online. Inoltre, è interessante rilevare come la Dichiarazione UE- Turchia sia stata firmata dal capo di stato turco e dai membri del Consiglio Europeo, ma non sia stata né firmata né pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, dando vita, di fatto, ad una violazione delle prerogative del Parlamento europeo. In merito, M. GATTI, *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus*, reperibile online.

¹⁹⁵ Per approfondire, B. NASCIMBENE, *L'Italia chiama, l'Europa risponde? La tragedia di Lampedusa*, in *Il Corriere giuridico*, 11/2013, pp. 1393-1395.

¹⁹⁶ In argomento, G. MORGESE, *I migranti, la solidarietà e l'Europa senza qualità*, in *SIDIBlog.it*, 8 Giugno 2015, reperibile online.

Quest'ennesima tragedia, inoltre, ha comportato un'accelerazione dei lavori delle istituzioni eurounitarie, sfociati nell'Agenda Europea sulla migrazione, varata dalla Commissione europea il 13 Maggio 2015¹⁹⁷.

Sulla base di tale Agenda, la Commissione ha presentato due misure attraverso le quali si è cercato di dare una maggiore attuazione al principio di cui all'art. 80 TFUE.

La prima è stata la Raccomandazione 2015/914 dell'8 giugno 2015 avente ad oggetto un programma di reinsediamento europeo.

Per la prima volta, in seno alle Istituzioni Europee, è stata ideata una "tabella" contenente l'indicazione delle quote di persone che i singoli Stati membri avrebbero dovuto accogliere¹⁹⁸, in tal modo derogando al principio dello Stato di primo ingresso.

Trattasi, tuttavia, di un progetto a partecipazione volontaria, per cui, in realtà, non è stato previsto alcun obbligo in capo agli Stati a reinsediare i migranti.

La seconda misura è stata, invece, una proposta di decisione all'interno della quale avrebbe dovuto trovare disciplina un meccanismo di ricollocazione dei migranti in favore di Italia e Grecia.¹⁹⁹

Sulla base di quest'ultima proposta, il Consiglio ha adottato ben due Decisioni, con lo scopo di ridurre le pressioni gravanti sui sistemi di accoglienza e asilo dei predetti Paesi.

Entrambe le Decisioni²⁰⁰ hanno trovato la loro base giuridica nell'art. 78 par.3 TFUE.

In esse, sono contenute una serie di misure atte a derogare i criteri stabiliti dal Regolamento Dublino III. In tal modo, dunque, si è previsto un sistema temporaneo – della durata di due anni – finalizzato all'individuazione di quote obbligatorie di redistribuzione, con il chiaro intento di porre un equilibrio tra i Paesi membri, in ossequio al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità.²⁰¹

¹⁹⁷ COM (2015) 240 final. Su tale comunicazione, F. CHERUBINI, *L'agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in *SIDIBlog.it*, 3 Giugno 2015, reperibile online.

Quasi contestualmente a tale Comunicazione è stata adottata anche una Decisione, vale a dire la Decisione (PESC) 2015/778 del 18 Maggio 2015, GU L122 del 19 Maggio 2015. Con quest'ultima gli Stati membri decisero di dar avvio ad una operazione militare dal nome EUNAVFOR MED. La suddetta azione prevedeva anche la distruzione delle imbarcazioni con l'uso della forza armata, e ha destato, chiaramente, una serie di critiche, soprattutto in merito alla dubbia legittimità alla luce del diritto internazionale. Si veda, sulla questione, G. CARELLA, *Tratta degli esseri umani, uso della forza internazionale e prevenzione dei naufragi (... dello Stato di diritto)*, in *SIDIBlog.it*, 5 maggio 2015, reperibile online.

¹⁹⁸ Trattasi di quote stabilite in base ad una serie di criteri, quali il PIL, la popolazione, il numero di richiedenti asilo e di reinsediati già presenti, nonché il tasso di disoccupazione. In merito, C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, fascicolo 3/2015, pp. 785-788, ma anche E. SALIS, *La proposta della Commissione europea per la relocation: punto di svolta o compromesso al ribasso?*, in *fieri.it*, 4 giugno 2015, reperibile online.

¹⁹⁹ COM (2015) 286. Anche in tal senso, vedasi C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, fascicolo 3/2015, pp. 785-788.

²⁰⁰ Si tratta della Decisione UE 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, e della Decisione UE n. 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015. In merito alle predette decisioni, M. BORRACCETTI, *"To Quota" or "Not to Quota"? The EU Facing Effective Solidarity in Its Asylum Policy*, in *Eurojus*, 31 luglio 2015, reperibile online; ma anche M., *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2015, pp. 33-60.

²⁰¹ Tra l'altro, sono da considerarsi di entrambe le decisioni in esame a richiamare proprio l'applicazione dell'art. 80 TFUE. Sulla procedura che gli Stati devono seguire, vedasi M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo 3/2016, pp. 287-324.

L'analisi delle soluzioni adottate conduce inevitabilmente ad un'osservazione.

Fermo restando, infatti, il sistema di norme 'permanenti' del Sistema Dublino regolanti la materia, le posizioni assunte dagli Stati membri dinanzi alle situazioni emergenziali sono diverse, e rivelandosi inidonee alla risoluzione delle crisi, necessitano di un pronto intervento da parte delle Istituzioni Europee.

Se per un verso gli Stati frontalieri (si pensi alla Grecia per la rotta balcanica e all'Italia per i naufragi nel Mediterraneo) in ossequio al divieto di respingimento alle frontiere danno vita ad un sistema di accoglienza che a causa delle difficoltà derivanti dagli obblighi riconosciuti in capo allo Stato di primo ingresso comporta il serio ed attuale rischio della violazione dei diritti fondamentali dei migranti, per altro verso alcuni tra gli Stati non di frontiera ma che costituiscono la destinazione finale di molti richiedenti asilo (si pensi, principalmente, agli Stati facenti parte del gruppo Visegrad) ponendo quale primario obiettivo il mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, invocano e attuano la vera e propria chiusura delle loro frontiere.

Infatti, le norme relative all'area Schengen, prevedono la facoltà di reintroduzione delle frontiere interne per un tempo limitato, in caso di sussistenza di una grave minaccia all'ordine pubblico o alla sicurezza interna.²⁰²

Tra le ipotesi previste, vi è inclusa quella inerente a "circostanze eccezionali che mettono a rischio il funzionamento globale dello spazio senza controllo alle frontiere interne" – nello specifico "carenze gravi relative al controllo delle frontiere esterne".²⁰³

In questa ipotesi, le frontiere interne sono suscettibili di ripristino per un periodo pari a sei mesi, prorogabile per un massimo di tre volte e per un periodo complessivo non superiore a due anni.

La norma appena analizzata è stata invocata da alcuni Stati membri dell'Europa settentrionale durante la crisi migratoria del 2015.

In tale occasione, infatti, l'afflusso massiccio di migranti è stato qualificato come "grave minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza interna" a causa della sussistenza del pericolo che, per il tramite di movimenti secondari da parte di stranieri irregolari e non documentati da uno Stato membro – specificatamente, quello di primo ingresso – ad un altro, potessero arrivare terroristi.²⁰⁴

La misura in analisi, tra l'altro, è stata richiesta adducendo una mancata attivazione del principio di solidarietà da parte dell'Italia che, in qualità di Stato di primo ingresso – avrebbe dovuto provvedere all'identificazione di tutti i migranti.

Dall'esame di tale situazione sembra, dunque, emergere una difficoltà nella individuazione di una soluzione che possa soddisfare le differenti richieste da parte dei Paesi membri coinvolti.

²⁰² Infatti, se per un verso l'abolizione dei controlli alle frontiere "interne" è stata finalizzata al raggiungimento della libertà di circolazione dei cittadini europei, per altro verso è stato previsto un sistema di gestione delle frontiere esterne, nonché una politica comune per il trattamento di cittadini provenienti dai Paesi terzi. In merito, S. BELLUCCI, *L'Europa senza frontiere di Schengen*, in *Rivista di polizia*, 2/1997, pp. 126-130. Per la visione d'insieme circa l'evoluzione della normativa, vedasi anche, C. BERTOLINO, *Le politiche europee in tema di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione, a dieci anni dal Trattato di Lisbona*, in *Federalismi.it*, 19/2020, pp. 361-379 e A. DI PASCALE, B. NASCIMBENE, *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in *Eurojus*, 3/2020, pp. 51-59. Oggi la normativa sull'attraversamento delle frontiere interne, nonché sulle procedure di controllo alle frontiere esterne, è contenuta nel Regolamento (UE) 399/2016, noto come "Codice frontiere Schengen".

²⁰³ Questa ipotesi è prevista all'art. 29 Reg (UE) 2016/399. Sulle ipotesi in cui si possono ripristinare le frontiere interne, M. BORRACCETTI, *Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, pp. 127-130.

²⁰⁴ F. IPPOLITO, *La 'tragedia' delle frontiere europee*, in *European Papers*, vol. 1, n. 2/2016, pp. 653-664.

Infatti, è inevitabile che vi sia un totale squilibrio, nonché una sempre maggiore lontananza dal rispetto del principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità.

È proprio in questo scenario che l'Unione Europea, in ossequio alla competenza concorrente riconosciutale in materia di asilo e immigrazione dà vita alle misure emergenziali (cui esempio sono quelle precedentemente analizzate), nel tentativo di trovare un punto di incontro tra l'esigenza di solidarietà e quella di sicurezza: tale obiettivo si concretizza nella previsione di misure di ricollocamento da un lato, e di strumenti per una maggiormente efficace gestione dei flussi dall'altro. Pienamente improntato a tale scopo è, poi, il ruolo svolto dall'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri, denominata Frontex²⁰⁵, istituita nel 2005 in attuazione al Regolamento (CE) n. 2007/2004, il cui ambito di operatività è stato nel tempo rafforzato dalle Istituzioni proprio al fine di fronteggiare le frequenti pressioni migratorie.²⁰⁶

Il carattere solidaristico di Frontex è ben definito, in quanto i Regolamenti che lo disciplinano prevedono una serie di strumenti volti ad assicurare una solidarietà tra i Paesi membri nell'ipotesi in cui questi si trovino a fronteggiare pressioni urgenti alle frontiere esterne: tale carattere rivestono le operazioni congiunte e gli interventi rapidi alle frontiere esterne.²⁰⁷

A rilevare ulteriormente, nell'ambito dell'operato dell'Agenzia in questione, sono le operazioni portate avanti dalla stessa con riferimento al salvataggio dei migranti a rischio nel Mar Mediterraneo ed alla lotta contro il traffico dei migranti.

In merito, si rende opportuna una piccola digressione, in quanto l'obbligo di soccorso in mare è oggetto di molteplici Convenzioni internazionali.

Tra queste, occorre citare la Convenzione di Londra del 1974 sulla salvaguardia della vita umana in mare (*SOLAS*) che dispone l'obbligo, facente capo ai comandanti delle navi di prestare soccorso ad ogni persona in condizione di pericolo o *distress*.²⁰⁸

Il quadro normativo internazionale è poi integrato dalla *International Convention on Maritime Search and Rescue* (SAR) del 1979, anch'essa soggetta a più modifiche nel tempo, e recante la disciplina in merito alla ricerca ed il soccorso in mare. La Convenzione in questione, nello specifico, prevede un

²⁰⁵ G. SANTOMAURO, *Sicurezza e frontiere: le politiche migratorie nell'emergenza europea e italiana*, in *Federalismi.it*, 13/2021, pp. 222-258. Vedasi anche G. ARMAO, *L'Agenzia Frontex e l'agenda europea sulla migrazione*, in *ambientediritto.it*, 1/2020, reperibile online. Sul rapporto tra l'attività di Frontex e i diritti umani, A. SPAGNOLO, *La tutela dei diritti umani nell'ambito dell'attività di "Frontex"*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3-4/2014, pp. 32-63, ma anche A. LIGUORI, N. RICCIUTI, *Frontex ed il rispetto dei diritti umani nelle operazioni congiunte alle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2012, pp. 539-567.

²⁰⁶ Ciò è avvenuto per il tramite del Regolamento (UE) n. 656/2014 e successivamente con il Regolamento n. 1624/2016. Infine il Regolamento n. 1896/2019 sembra aver delineato un quadro integrato. In merito G. SANTOMAURO, *Sicurezza e frontiere: le politiche migratorie nell'emergenza europea e italiana*, in *Federalismi.it*, 13/2021, pp. 222-258, ma anche M. SORMANI, *Da "frontex" alla guardia di frontiera e costiera europea*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2/2016, pp. 859-880

²⁰⁷ G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri in materia di immigrazione e asilo*, E. TRIGGIANI, U. VILLANI, G. CAGGIANO (a cura di), *Collana di studi sull'integrazione europea*, Bari, 2018.

²⁰⁸ A ben vedere, la prima Convenzione SOLAS fu stipulata nel 1960 ma la necessità di continue rivisitazioni portò alla nuova Convenzione del 1974. Sulla SOLAS e in generale per un approfondimento sulla materia, M.P. RIZZO, *Soccorso in mare di persone in pericolo tra norme consolidate e problematiche ancora aperte*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2/2020, pp. 949-1010; A. RIZZO, *Sicurezza della vita umana in mare*, in *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi nel Mediterraneo*, F. PELLEGRINO (a cura di), Napoli, 2013, ma anche G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale, comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2001, p. 699 ss.

preciso obbligo di soccorso e assistenza in mare, nonché il dovere di sbarcare i naufraghi in un 'luogo sicuro'.²⁰⁹

Trattasi di obblighi la cui attuazione è necessitata da quanto affermato all'interno della Convenzione di Montego Bay del 10 dicembre 1982 (*Unclos*), contenente alcune norme che non possono essere oggetto di deroga da parte di eventuali accordi tra Stati stipulati ai sensi dell'art. 311 della stessa.

Tra le norme inderogabili contenute nella Convenzione *Unclos* vi è l'art. 98, che, al primo comma, dispone che ogni Stato deve imporre che il comandante di una nave che batta la sua bandiera presti soccorso a chiunque si trovi in pericolo o in situazione di difficoltà.

Il secondo comma del suddetto articolo, inoltre, impone la previsione, ad opera di ciascuno Stato contraente, di un sistema permanente di ricerca e salvataggio adeguato.²¹⁰

Oltre al diritto pattizio, è rinvenibile una normativa europea che trova espressione nel Regolamento UE 656/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio, recante la disciplina relativa all'assistenza in mare, da eseguirsi nell'ambito della cooperazione operativa coordinata dell'Agazia Frontex.²¹¹

Il soccorso in mare, dunque, tanto per il diritto internazionale che per quello sovranazionale costituisce una piena estrinsecazione del principio di solidarietà nel settore delle politiche sulle frontiere e l'asilo.

Solidarietà cui l'Agazia Frontex, per il tramite delle numerose operazioni portate avanti, cerca di dare piena attuazione.

Allo stesso tempo, una questione di primaria rilevanza è la sicurezza delle frontiere dell'UE, e ciò lo si può facilmente notare dalla circostanza che, tra gli obiettivi delle predette operazioni nel Mediterraneo, vi è la lotta alla migrazione clandestina, nonché il mantenimento di un alto livello di sicurezza delle frontiere esterne dell'Unione.²¹²

²⁰⁹ Per approfondire sulla Convenzione SAR, F. VASSALLO PALEOLOGO, *Migranti, obblighi di protezione e diritto internazionale del mare*, in www.meltingpot.org, 20 Luglio 2007, reperibile online; F. GRAZIANI, U. LEANZA, *Poteri di "enforcement" e di "jurisdiction" in materia di traffico di migranti via mare: aspetti operativi nell'attività di contrasto*, in *La comunità internazionale*, 2/2014, pp. 163-209. Peculiare è, inoltre, la situazione che ha avuto luogo dalla parziale 'sovrapposizione' delle aree SAR di Italia e Malta, per cui si rinvia a S. GALLINELLI, *Il paradosso delle aree SAR di Malta ed Italia. Le questioni giuridiche e politiche alla base del mancato raggiungimento di un accordo SAR tra i due Paesi membri dell'Unione europea ed il retroscena dei flussi migratori irregolari via mare*, in *Il Diritto marittimo*, 3/2021, pp. 662-689.

²¹⁰ La lettera dell'articolo 98 della Convenzione di Montego Bay del 1982 così recita: "Ogni Stato deve esigere che il comandante di una nave che batte la sua bandiera, nella misura in cui gli sia possibile adempiere senza mettere a repentaglio la nave, l'equipaggio o i passeggeri: a) presti soccorso a chiunque sia trovato in mare in condizioni di pericolo; b) proceda quanto più velocemente è possibile al soccorso delle persone in pericolo, se viene a conoscenza del loro bisogno di aiuto, nella misura in cui ci si può ragionevolmente aspettare da lui tale iniziativa; c) presti soccorso, in caso di abbordo, all'altra nave, al suo equipaggio e ai suoi passeggeri e, quando è possibile, comunichi all'altra nave il nome della propria e il porto presso cui essa è immatricolata, e qual è il porto più vicino presso cui farà scalo. 2. Ogni Stato costiero promuove la costituzione e il funzionamento permanente di un servizio adeguato ed efficace di ricerca e soccorso per tutelare la sicurezza marittima e aerea e, quando le circostanze lo richiedono, collabora a questo fine con gli Stati adiacenti tramite accordi regionali."

²¹¹ In argomento, C. INGRATOCCI, *La sorveglianza delle frontiere marittime dell'Unione: profili giuridici e problematiche applicative*, in *OIDU*, 5, 2019, 886 ss.

²¹² Sul tema della lotta al traffico di migranti, A. ANTONUCCI, P. CAIAZZA, M. FANTINATO, *L'evoluzione delle norme di diritto internazionale in tema di interventi di polizia in alto mare, con particolare riguardo alle operazioni aeronavali della Guardia di finanza nel contrasto ai trafficanti di migranti nel Mediterraneo*, in *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, A. ANTONUCCI, I. PAPANICOLOPULU, T. SCOVAZZI (a cura di), Torino, 2016, pp. 155 ss.; G.

Si ricordi, a tal proposito, che è lo stesso Capo II del Titolo V del TFUE che individua quale obiettivo la creazione di uno spazio di “*libertà, sicurezza e giustizia*”.

Il mantenimento del territorio comunitario quale luogo ‘sicuro’ è, pertanto, un obiettivo principale delle politiche migratorie europee, tanto da diventare oggetto di intervento normativo da parte delle Istituzioni e non solo, come precedentemente visto, dei singoli Stati membri: motivo per il quale, il necessitato bilanciamento tra l’istanza solidarista e l’esigenza di mantenimento dell’ordine pubblico non sempre conduce all’adozione di soluzioni omogenee da parte delle Istituzioni europee, facendo, piuttosto, emergere una difficoltà nella individuazione di una soluzione che possa univocamente soddisfare le differenti richieste da parte dei Paesi membri coinvolti.

In conclusione, può dirsi che la solidarietà tra Stati membri in materia di immigrazione, asilo e frontiere appare lontana da una sua effettiva attuazione.

Nonostante, infatti, il Capo del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia innalzi il principio solidaristico a vero e proprio parametro di legittimità delle politiche migratorie, nella prassi non si ha modo di rinvenire la centralità di tale principio.

E non lo si può fare né con riguardo alle politiche migratorie ‘permanenti’, che si concretizzano nei rigidi criteri fissati dal Sistema Dublino, né tantomeno per quelle ‘emergenziali’ avente carattere temporaneo e volontario, e che rispecchiano l’esigenza degli Stati di garantire la sicurezza all’interno dei propri territori.

Da quanto appena detto, scaturisce l’esigenza di analizzare la risposta alla crisi migratoria che ha avuto vita a seguito degli attacchi subiti dall’Ucraina ad opera della Russia.

Infatti, l’invasione russa che ha avuto inizio il 24 Febbraio 2022²¹³, ha causato la fuga di milioni di cittadini ucraini²¹⁴ che, trovatisi nella situazione di impellente necessità di cercare adeguato riparo, hanno ricevuto una pronta accoglienza da parte dei Paesi dell’Unione Europea, la quale ha adottato una serie di misure volte a far fronte a questa ulteriore crisi.

Tra queste, assolutamente innovativa è stata la Decisione di esecuzione adottata dal Consiglio europeo, avente ad oggetto l’attivazione del meccanismo di protezione temporanea.²¹⁵

La predetta misura trova il proprio fondamento nella Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, la quale fissa le norme minime per la concessione della protezione temporanea.

PALMISANO (a cura di), *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario ed interno*, Milano, 2008.

²¹³ In argomento, M. PEDRAZZI, *L’aggressione russa all’Ucraina, l’Europa e la comunità internazionale*, in *Eurojus.it*, 14 marzo 2022, reperibile online.

²¹⁴ In base ad alcune stime dell’UNHCR, al mese di luglio 2022 risultavano essere andati via dalle loro case per rifugiarsi nei territori dell’Unione Europea quasi sei milioni di cittadini ucraini.

²¹⁵ Trattasi della Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022, la quale accerta l’esistenza di un afflusso massiccio di sfollati, a causa del quale si prevede l’attivazione della protezione temporanea. La protezione temporanea offre uno standard minimo di diritti, tra cui il rilascio di permesso di soggiorno a seguito di procedura rapida, accesso ad un’occupazione adeguatamente retribuita, ad un alloggio adeguato e altri diritti, per cui si rimanda a M.DI FILIPPO, M.A. AGOSTA SANCHEZ, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, fasc. 4/2022, pp. 926-956, ma anche A.DI PASCALE, *Volere è potere! L’attivazione della protezione temporanea per l’accoglienza dei profughi ucraini nell’Unione europea*, in *Eurojus.it*, 14 marzo 2022, reperibile online.

Tra queste, l'art. 5 individua l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati che deve essere stata previamente accertata con decisione del Consiglio.²¹⁶

Nell'operare un'analisi dell'atto in questione, molteplici sono le novità che meritano di essere sottolineate.

Innanzitutto, la Direttiva di esecuzione 2022/382 costituisce la prima applicazione dello strumento di protezione temporanea da quando è stata attribuita all'Unione la relativa competenza.

Infatti, nonostante negli anni precedenti siano state numerose le richieste a riguardo, la misura non è mai stata oggetto di attivazione.

Alla base di tale perdurante diniego vi sono stati una serie di motivi, tra cui la difficoltà di raggiungere la maggioranza qualificata in seno al Consiglio europeo, e il mancato raggiungimento di un accordo tra gli Stati in merito alle quote di distribuzione dei rifugiati.²¹⁷

Questo dato conduce inevitabilmente al secondo elemento che ha contribuito a ricoprire la Direttiva 2022/382 di assoluta innovatività, vale a dire la totale coesione e collaborazione dei Paesi dell'Unione.

Infatti, sin dai primi momenti dell'invasione del territorio Ucraino da parte della Russia – e conseguente violazione del diritto internazionale – il parere degli Stati membri in seno al Consiglio europeo è stato unanime e del tutto informato alla piena solidarietà nei confronti dei cittadini in fuga: ciò ha, pertanto, permesso al Consiglio di raggiungere in tempi brevissimi il voto a maggioranza qualificata necessario al fine dell'attuazione della misura di protezione temporanea.

Infine, un'ulteriore peculiarità risiede nella circostanza per cui all'interno della Direttiva di esecuzione oggetto di analisi non è stato individuato alcuno Stato competente a fornire la protezione in oggetto.²¹⁸

Tale mancata individuazione è frutto della totale indifferenza che il Consiglio ha riservato alla questione concernente la ripartizione delle responsabilità e degli oneri di accoglienza.²¹⁹

²¹⁶ Sulla Direttiva 2001/55/CE, vedasi N. ARENAS, *Il sistema di protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati. La direttiva 2001/55/CE*, in *Rivista Italiana di Diritto pubblico comunitario*, 5/2005, pp. 1275-1306, ma anche N. ARENAS, *The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005, pp. 435 ss. Invece, per uno sguardo all'applicazione della misura in questione relativa alla situazione ucraina G.MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *BlogDUE*, 9 marzo 2022, pp. 1-8, reperibile online.

²¹⁷ Esempi ne sono le richieste- rimaste insoddisfatte- con riferimento alle c.d. primavere arabe del 2011, nonché ai massicci afflussi del 2015. In merito, M.DI FILIPPO, M.A. AGOSTA SANCHEZ, *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, fasc. 4/2022, pp. 926-956, e A. CRESCENZI, *La crisi ucraina e l'attivazione della direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi standard*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, fasc. 5/2022, pp. 1160-1176.

²¹⁸ A differenza di quanto accaduto con l'individuazione della Turchia per l'accoglienza dei profughi Siriani, come sottolinea C. FAVILLI, *Una nuova politica di immigrazione per rafforzare il processo di integrazione*, in *La nuova giuridica*, 1/2022, pp. 42-59.

²¹⁹ In tal modo, si è dato spazio ai profughi ucraini di scegliere lo Stato membro al quale richiedere protezione temporanea. Sulla libera scelta, D. THYM, *Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of 'Free Choice'*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 7 March 2022, reperibile online. È interessante dare uno sguardo alle misure adottate all'interno dei singoli Paesi in attuazione alla Decisione di Esecuzione 2022/382. In merito alle misure adottate in Italia, M. MALVICINI, *Il soccorso e l'assistenza dei rifugiati ucraini in Italia. Una prima lettura dei provvedimenti adottati a livello nazionale*, in *Dirittifondamenti.it*, fascicolo 2/2022, pp. 174-199.

Può dunque notarsi come, alla luce della situazione emergenziale, ciò che da sempre ha costituito oggetto primario della politica migratoria europea, sia stato del tutto neutralizzato.

Da quanto finora visto, emergono due conclusioni.

Innanzitutto, non può che guardarsi con favore la posizione assunta dall'Unione – e dagli Stati membri – con riguardo all'accoglienza dei profughi ucraini.

Una risposta così immediata e unanime alla crisi migratoria, infatti, è del tutto sorprendente, soprattutto se analizzata alla luce delle annose questioni relative al Sistema Dublino e alle disposizioni sullo Stato di primo ingresso in esso contenute.

Tuttavia, che tale misura del tutto eccezionale possa dar vita ad un precedente²²⁰ idoneo a individuare una regola per eventuali – e scongiurate – future crisi migratorie appare particolarmente improbabile, stante la centralità che il Sistema Dublino fatica a perdere, e la perdurante posizione dei Paesi membri con riguardo all'individuazione di norme che abbiano carattere permanente e che possano derogare il vigente principio dello Stato di primo ingresso.

Questa constatazione conduce ad un interrogativo avente ad oggetto il motivo di tale discostamento da parte del Legislatore europeo dalle misure fino ad oggi adottate per far fronte alle crisi migratorie che hanno colpito l'Unione.

Infatti, proprio questa differenza di soluzioni adottate, se da un lato permette di auspicare un cambio di rotta verso una definitiva modifica degli inflessibili criteri contenuti nel Regolamento Dublino III, per altro verso dà modo di ipotizzare che vi sia stato l'utilizzo di “doppi standard” per il trattamento riservato ai rifugiati ucraini rispetto ai richiedenti asilo e protezione internazionale provenienti da altri Paesi.

Non sembra necessario sottolineare che un trattamento differenziato derivante da mere questioni etniche o politiche risulta del tutto contrario non solamente alla morale, ma anche al principio di non discriminazione.²²¹

Al fine di conferire completezza alla trattazione, è necessario analizzare anche alcune dirimenti decisioni della Corte di Giustizia Europea, in modo da poter constatare il fondamentale ruolo di quest'ultima nell'affermazione del principio di solidarietà all'interno del quadro normativo europeo.

²²⁰ Sebbene questa eventualità sia auspicata dai molti, tra cui A. CORRERA, *Protezione temporanea per la popolazione ucraina: una svolta per la politica di asilo dell'Unione europea?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2022, pp. 39-66.

²²¹ Ex multis, G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *BlogDUE*, 9 marzo 2022, pp. 1-8, reperibile online. L'Autore sottolinea anche come in realtà un trattamento differenziato sia rinvenibile anche all'interno delle diverse categorie di sfollati provenienti dall'Ucraina.

CAPITOLO 4 LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

Sommario. 1. Il ruolo della CGUE con riguardo all'applicazione del principio di solidarietà. 2. La sentenza Pringle e la legittimità del MES quale strumento solidaristico. 3. La sentenza della CGUE del 2 Aprile 2020 nella causa Commissione c. Repubblica di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca.

1. Il ruolo della CGUE con riguardo all'applicazione del principio di solidarietà

L'analisi fin qui condotta porta ad una conclusione particolarmente evidente in merito alla difficoltà con cui il principio di solidarietà si è affermato all'interno del quadro normativo europeo. Nonostante il ruolo assunto dalle Istituzioni eurounitarie risulti decisivo nell'attuazione del principio in questione, a rilevare è anche il contributo fornito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, non di secondaria importanza.

Tuttavia, prima di affrontare il tema relativo all'affermazione della solidarietà ad opera della CGUE, risulta propedeutica una premessa concernente l'organo in questione.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con sede a Lussemburgo, è stata istituita nel 1952 ed è costituita da due giurisdizioni, vale a dire la Corte di Giustizia e il Tribunale²²².

A tale istituzione è attribuita la competenza a garantire la corretta interpretazione e applicazione del diritto comunitario – sia primario che derivato, nonché il compito di verificare la legalità degli atti posti in essere dalle Istituzioni europee e il rispetto del diritto comunitario da parte dei Paesi membri. Trattasi, dunque, di un organo preposto al controllo circa l'osservanza e l'applicazione di quanto contenuto nei Trattati e che inevitabilmente assume un ruolo attivo anche nell'affermazione del principio oggetto di trattazione.

A ben vedere, anzi, è stata la stessa Corte ad intuire che la solidarietà dovesse essere posta a fondamento dell'intero sistema comunitario, ancora prima che questa fosse oggetto di riconoscimento formale ad opera dei Trattati.²²³

Esempio ne è la pronuncia della Corte a conclusione della causa *Commissione c. Francia*²²⁴, per il tramite della quale la solidarietà è stata riconosciuta quale fondamento del sistema comunitario nel suo complesso, e ricollegata alla leale collaborazione, per essere successivamente, con una sentenza risalente al 1978, inclusa tra i principi fondamentali della Comunità.²²⁵

²²² Necessario appare un approfondimento sull'evoluzione storica della Corte. In merito, vedasi M. FILIPPONI, *La Corte di Giustizia Europea: Evoluzione storica, struttura e composizione*, in *Il nuovo diritto*, 9/1998. Sull'istituzione del Tribunale vedasi anche P.F. LOTITO, *Comunità europea. Il doppio grado di giurisdizione nell'ordinamento comunitario: l'istituzione del Tribunale di prima istanza*, in *Quaderni costituzionali*, 3/1988, pp. 563-570. Sul ruolo della Corte all'interno del Trattato 'costituzionale', A. TIZZANO, *La "Costituzione europea" e il sistema giurisdizionale comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2-3/2003, pp. 455-479. Infine, per un quadro generale relativo alle innovazioni apportate al sistema giurisdizionale eurounitario dal Trattato di Lisbona, A. ADINOLFI, *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1/2010, pp. 45-64.

²²³ E. TRIGGIANI, *Il principio di solidarietà nell'Unione Europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n.170, 2021, 2, pp. 235-255.

²²⁴ Sentenza del 10.12.1969 a conclusione delle cause riunite 6 e 11-69

²²⁵ Sentenza del 29.6.1978, C-77/77, *Benzine en Petroleum Handelsmaatschappij BV e altri c. Commissione delle Comunità europee*.

Inoltre, una importante specificazione del principio in questione si è avuta nel 1980, con la causa *Ferriera di Valsabbia ed altri c. Commissione*.²²⁶

In tale circostanza, l'organo giurisdizionale comunitario ha dovuto pronunciarsi in merito al rispetto dell'art. 61 del Trattato CECA, alla luce del quale si attribuiva all'Alta autorità la competenza di adottare dei prezzi minimi e massimi nei confronti delle imprese del settore siderurgico.

Il fine di tale attribuzione era quello di permettere alla Comunità di intervenire in situazioni di crisi economica, e dar in tal modo applicazione al principio solidaristico.

E fu proprio in tal senso che i giudici di Lussemburgo si sono espressi, dichiarando le misure adottate dalle Istituzioni della CECA per limitare la produzione siderurgica di alcune aziende del tutto legittime, sulla base dell'individuazione di una volontà degli Stati di mettere le proprie risorse in comune.²²⁷

Tuttavia, in questa occasione la solidarietà non è stata individuata quale principio avente una propria forza giuridica ma, piuttosto, come elemento ispiratore delle disposizioni previste con riguardo a determinati settori – tra cui quello siderurgico.

La CGUE, però, non si è limitata all'affermazione dell'obbligo solidaristico quale scaturente da quanto sancito a livello normativo, ma è andata oltre, prendendo in considerazione il principio anche in ipotesi in cui questo non fosse esplicitamente indicato nei Trattati istitutivi.

Esempio ne è stata la sentenza del 2 febbraio 1989 emessa a conclusione del caso *Cowan c. Trésor public*.²²⁸

Trattasi, nella specie, di una decisione della Corte adottata in seguito a rinvio pregiudiziale da parte del Tribunale di Grande Istanza di Parigi, e avente ad oggetto una richiesta di indennizzo di un cittadino britannico per un danno subito in Francia.²²⁹

Nella causa principale a tale richiesta era stata opposta l'inapplicabilità della normativa nazionale – nello specifico l'art. 706-3 del codice di procedura penale – a causa del riferimento di quest'ultima ai soli cittadini francesi.²³⁰

Per tale motivo, dinnanzi alla Corte di Giustizia, il signor *Cowan* ha eccepito la contrarietà dei requisiti previsti dalla legge francese con il principio di non discriminazione espresso dal Trattato di Roma.

La CGUE, nella sentenza in esame, ha accolto le ragioni del cittadino britannico e, rifiutando le doglianze proposte dal governo francese, ha ritenuto i requisiti indicati dalla norma oggetto di applicazione nel caso di specie, lesivi della libertà di circolazione riconosciuta ai cittadini degli Stati membri.

²²⁶ Trattasi della sentenza del 18 Marzo 1980 nelle cause riunite 154,205,206, 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79

²²⁷ Sulle criticità di questa sentenza. P. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2020, pp. 99-125, ma anche A. MCDONNELL, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in L.S. ROSSI e F. CASOLARI (a cura di), *The EU after Lisbon Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Berlino, 2014, pp. 57-91.

²²⁸ Sentenza 2 febbraio 1989, 186/87, ECLI:EU:C:1989:47.

²²⁹ Anche in questo caso, si rinvia a P. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2020, pp. 99-125.

²³⁰ A ben vedere, in realtà, oltre che ai cittadini francesi, la norma del codice di procedura penale fa riferimento anche alle persone “di cittadinanza straniera che dimostrino di essere cittadine di uno Stato che ha concluso con la Francia un accordo di reciprocità per l'applicazione di dette norme”.

In tal modo, la solidarietà che la legge francese applicava solo ai propri cittadini, è stata riconosciuta quale principio la cui applicazione è necessariamente da estendere a tutti, nonché strettamente correlata al principio di non discriminazione.²³¹

Con la sentenza *Cowan*, dunque, la Corte ha aperto la strada per l'abbandono di una visione strettamente mercantilistica delle norme sulla libertà di circolazione, proponendo una lettura maggiormente solidaristica.

Le decisioni viste sono solo alcuni esempi del ruolo assunto dalla CGUE con riguardo all'obiettivo di affermazione del principio di solidarietà nei rapporti tra gli Stati membri.

Tuttavia, rendono evidente l'impegno che l'Istituzione in questione ha adoperato nell'arduo compito di rendere concreto – e, soprattutto, cogente, un principio inizialmente molto flebile e dalla scarsa rilevanza.

Dal rapido esame delle sentenze richiamate, inoltre, è possibile constatare come tale sforzo si sia spinto fino all'individuazione della solidarietà attraverso la tecnica dell'interpretazione conforme.²³²

E', inoltre, bene sottolineare, che l'affermazione del principio solidaristico all'interno dei Trattati eurounitari ha comportato l'attribuzione alla Corte di decidere su eventuali procedure di infrazione derivanti dalla violazione del detto principio ad opera degli Stati membri.²³³

Nell'impossibilità di passare in rassegna tutte le affermazioni solidaristiche operate dal Giudice di Lussemburgo, è opportuno porre l'attenzione su due casi, strettamente collegati ai settori analizzati nei precedenti capitoli della presente trattazione.

2. La sentenza *Pringle* e la legittimità del MES quale strumento solidaristico

Tra le pronunce di maggiore rilevanza, va senza dubbio annoverata la sentenza *Pringle*²³⁴, avente ad oggetto la legittimità del Meccanismo Europeo di Stabilità.²³⁵

²³¹ Per approfondire sul caso *Cowan*, N. REICH, *Il consumatore come cittadino- il cittadino come consumatore: riflessioni sull'attuale stato della teoria del diritto dei consumatori nell'Unione Europea*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2/2004, pp. 345-358. Invece, per uno sguardo alla relazione tra divieto di discriminazione e principio solidaristico, S. O'LEARY, *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in G.DE BURCA (a cura di), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford, 2005.

Una sentenza successiva della Corte si è avuta sempre con riguardo al principio di non discriminazione sancito dall'art. 4 CECA. In merito M. SICLARI, *L'effetto diretto del principio di "non discriminazione" sancito dall'art. 4, lett. b), del Trattato CECA in un recente intervento della Corte di giustizia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2002, pp. 392-394.

²³² Ciò è accaduto non solo nel caso *Cowan* appena visto, ma anche nel caso *Courage e Crehan*, definito con sentenza del 20 settembre 2001. C-453/99, ECLI:EU:C:2001:465.

²³³ In merito, M. PARODI, *Il ruolo degli Stati membri nella tutela dei valori dell'Unione europea: il ricorso agli strumenti giurisdizionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 3/2021, pp. 671-697.

²³⁴ Sentenza del 27 Novembre 2012

²³⁵ In argomento, E. CHITI, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2013, pp. 148-154, e E. GAMBARO, F. MAZZOCCHI, *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2/2013, pp. 545-569.

Il MES rientra, di fatto, tra le misure ideate dall'Unione per far fronte alla crisi economica che nel 2010 ha colpito l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia, e finalizzate ad evitare un collasso dell'Unione monetaria.²³⁶

Il Trattato istitutivo di tale strumento è stato firmato il 2 febbraio 2012, per entrare in funzione l'8 ottobre dello stesso anno.

Ciò ha comportato l'adozione, da parte del Consiglio Europeo, della Decisione 2011/199²³⁷ con cui è stata promossa una procedura di revisione semplificata dell'art. 136 del TFUE.²³⁸

Alla succitata norma è stato, in tal modo, aggiunto un numero 3, il quale espressamente stabilisce che “*Gli Stati la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme.*”

Tale modifica ha richiesto l'approvazione di tutti gli Stati membri ed è proprio in questo contesto che ha avuto vita la causa *Pringle*, poi giunta dinnanzi alla CGUE per il tramite di richiesta di pronuncia pregiudiziale da parte della Corte suprema irlandese.²³⁹

Con il rinvio, il giudice di ultima istanza irlandese ha proposto domanda circa la legittimità della Decisione 2011/199 del Consiglio, la quale, permettendo agli Stati di dar vita al meccanismo sopra descritto, avrebbe comportato non solo una interpretazione estensiva dell'art. 125 TFUE²⁴⁰, ma anche una limitazione dell'art. 122, par. 2 TFUE.

Con riferimento a queste domande, sono importanti tanto la presa di posizione dell'Avv. Generale Kokott, quanto la decisione adottata dai Giudici di Lussemburgo.²⁴¹

²³⁶ A rilevare maggiormente è il Regolamento 407/2010 del Consiglio europeo, istitutivo del MESF (Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria). Tale Regolamento ha trovato il proprio fondamento giuridico nel secondo comma dell'art. 122 TFUE, ma già dall'art. 1 dello stesso è ben comprensibile come la finalità di tale strumento sia ben lontana dall'obiettivo di solidarietà tra Stati membri, essendo, piuttosto, legata alla finalità di salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Unione. Sull'argomento, P. MENGOZZI, *La crisi dell'area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 3/2015, pp. 547-598, ma anche G. SALATINO, *Un'Europa instabile può affrontare la sfida della solidarietà?*, in *Financial Community Hub*, reperibile online.

²³⁷ Decisione del 25 Marzo 2011.

²³⁸ La procedura di revisione semplificata è disciplinata dall'art. 48 TUE. Sulla norma in questione e più in generale sui procedimenti di revisione dei Trattati, L. GIANNITI, *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, in *Astrid online*, n. 127, 22 Dicembre 2010, reperibile online. Sulla revisione dell'art. 136 TFUE in seguito all'istituzione del MES, A. ARESU, *Dal "Pacchetto Grecia" al "Fondo salva-Stati" e oltre: un difficile compromesso fra ortodossia europea e derive intergovernative*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1-2/2021, pp. 1-61; e ancora A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, p. 335 ss.

²³⁹ Un ricorso vertente sullo stesso oggetto è stato presentato anche dinanzi al Tribunale tedesco. In merito, P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2013, pp. 129-152.

²⁴⁰ L'art. 125 TFUE rientra tra le clausole di *no-bail out*, e al par.1 sancisce che “*L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico.*”

²⁴¹ Tali posizioni sono esaustivamente attenzionate in P. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2020, pp. 99-125.

L'Avvocato Generale, nelle sue conclusioni, ha evidenziato come, a ben vedere, l'art. 125 del TFUE sia finalizzato ad evitare che uno Stato membro appartenente all'area euro si affidi ad altri Stati membri per un abbattimento dei propri debiti.

Per altro verso, è stato ulteriormente rilevato dallo stesso, che l'art. 122 al par.2 non vieta – se non nei casi previsti – la concessione di prestiti tra Stati membri, posto che un prestito non comporta l'accollo di debiti.

È stato, infine, sottolineato che un'interpretazione estensiva dei divieti di cui all'art. 125 TFUE si pone in netto contrasto con il principio di solidarietà quale sancito in seno a molteplici norme dei Trattati istitutivi.²⁴²

In conclusione, dunque, l'Avvocato evidenzia come l'art. 125 TFUE non sembri porsi in conflitto con la previsione del MES, vietando unicamente un'assistenza finanziaria fornita dagli Stati membri o dall'Unione sotto forma di accolti, in quanto sono questi ultimi ad apparire potenzialmente lesivi della stabilità della zona euro.

Dal canto suo, la Corte di Giustizia Europea, dopo aver dichiarato la propria competenza a decidere la questione oggetto di rinvio, si è espressa in termini diversi da Kokott, giungendo, tuttavia, ad una soluzione non molto dissimile.

Per un verso, infatti, ha condiviso la conclusione per cui l'art. 122 TFUE non può in alcun modo leggersi nel senso di un'attribuzione alla sola Unione europea della facoltà di concedere assistenza finanziaria ai propri Stati membri.²⁴³

Al paragrafo 116 della sentenza in esame leggesi, infatti, che l'art. 122, par.1, “*non rappresenta un fondamento giuridico adeguato per un'eventuale assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati membri che già si trovano o rischiano di trovarsi in gravi problemi finanziari, l'istituzione di un meccanismo di stabilità come il MES non sconfini nei poteri che detta disposizione conferisce al Consiglio*”.

Allo stesso modo, “*l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE né alcun'altra disposizione dei Trattati UE e FUE conferiscono una competenza specifica all'Unione ad istituire un meccanismo di stabilità permanente come il MES*”.

Per altro verso, invece, ha considerato il meccanismo di stabilità – e l'assistenza finanziaria che attraverso questo si compie – del tutto legittimo ai sensi dell'art. 125 TFUE, solo ove questo venga individuato quale strumento essenziale e strettamente funzionale alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Unione.

Con riferimento a quest'ultimo punto, la Corte al paragrafo 137 ha osservato, infatti, che l'art. in questione “*non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa*”, per constatare, infine, come l'istituto del MES sia rispettoso di entrambe le condizioni previste.²⁴⁴

²⁴² Nello specifico, il contrasto si pone tanto con quanto espresso nel Preambolo del TUE a norma del quale le parti contraenti “*desiderano intensificare la solidarietà tra i loro popoli*”, ma anche con l'art. 3, par.3 co.3 TUE, e con l'art. 122 par. 1 TFUE.

²⁴³ Sull'argomento vedasi anche E. LONGO, *La sentenza nella causa C-370/2012, Pringle*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013, reperibile online, o ancora, G. LO SCHIAVO, *The judicial 'Bail-Out' of the European Stability Mechanism: Comment on 'The Pringle Case'*, in *Italian Journal of Public Law*, 2/2013, pp. 188-225.

²⁴⁴ Al par. 138 della sentenza si legge infatti “*che i dispositivi di sostegno alla stabilità cui può ricorrere il MES in forza degli articoli 14-18 di tale Trattato fanno emergere che il MES non si farà garante dei debiti*”.

Può, dunque, evidenziarsi come la Corte di Giustizia sia giunta alla conclusione circa l'inapplicabilità del divieto di cui all'art. 125 TFUE con riferimento al MES, nonché sulla totale legittimità dello strumento in questione, attraverso l'individuazione di un vincolo in capo ai Paesi appartenenti all'area euro.

Quest'ultimo si concretizza proprio nella previsione di una discrezionalità degli Stati di fornire aiuti verso un Paese membro che si trovi in difficoltà, a condizione che il loro intervento risulti indispensabile alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'Unione.

I giudici di Lussemburgo, quindi, attraverso la sentenza oggetto di esame, pur prendendo le distanze da quanto concluso dall'Avvocato Generale nel senso dell'impossibilità di interpretazione estensiva dell'art. 125 TFUE in quanto contrastante con il principio generale di solidarietà, hanno affermato la sussistenza della facoltà dei Paesi appartenenti alla zona euro di fornirsi tra loro aiuto economico-finanziario attraverso gli strumenti appositi, che senza dubbio contribuiscono al rafforzamento della collaborazione interstatale e della solidarietà.²⁴⁵

Nonostante le specificazioni operate con la sentenza appena analizzata, l'art. 122 TFUE è stato oggetto di ulteriori cause dinanzi alla CGUE, a causa di alcuni utilizzi impropri, fondati su interpretazioni particolarmente elastiche del principio di solidarietà.

Nello specifico, la causa *Anagnostakis c. Commissione* ha portato ad una sentenza del Tribunale²⁴⁶, confermata in seguito dalla Corte di Giustizia, con la quale è stato ritenuto infondato il ricorso proposto da alcuni cittadini greci.²⁴⁷

Questi ultimi, sulla base del principio di solidarietà sancito dall'art. 122 par.1, avevano presentato richiesta per l'introduzione di un meccanismo permanente fondato sull'utilizzo del principio dello stato di necessità.

Non ci si soffermerà sul punto, risultando, piuttosto, più coerente con la trattazione, porre l'attenzione su un'altra recente sentenza emessa dalla CGUE, avente ad oggetto il principio di solidarietà e ripartizione delle responsabilità tra Stati membri nel settore dell'asilo e dell'immigrazione.

dello Stato membro beneficiario. Quest'ultimo resterà responsabile, nei confronti dei propri creditori, dei propri impegni finanziari.”, mentre, al par. 142 che “*In secondo luogo, il Trattato MES non prevede che un sostegno alla stabilità sia concesso fin dal momento in cui uno Stato membro la cui moneta è l'euro incontra difficoltà a trovare un finanziamento sul mercato. Infatti, conformemente agli articoli 3 e 12, paragrafo 1, di tale Trattato, un sostegno alla stabilità può essere accordato ai membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari solo qualora un siffatto sostegno sia indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso nonché dei suoi Stati membri e la concessione di tale sostegno sia subordinato a condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto*”.

²⁴⁵ Il MES, infatti, coesiste alle regole del Fiscal Compact e del Six Pack. Per un approfondimento, si rimanda a L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della “governance” europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2013, 1, reperibile online.

²⁴⁶ Trattasi della sentenza del Tribunale del 30 settembre 2015 (Prima sezione) T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739, confermata dalla Corte di Giustizia (Grande Sezione), 12 settembre 2017, C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663.

²⁴⁷ In merito, T. RUSSO, *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *federalismi.it*, 9/2018, 8, reperibile online, e ancora P. ZICCHITTO, *Un nuovo limite al diritto di iniziativa dei cittadini dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2016, pp.133-136.

3. *La sentenza della CGUE del 2 Aprile 2020 nella causa Commissione c. Repubblica di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*

La trattazione fin qui condotta non può concludersi senza un richiamo alla recentissima sentenza emessa dai Giudici di Lussemburgo a seguito di un iter processuale particolarmente lungo, che ha visto contrapporsi la Commissione europea ad alcuni Stati membri.

La causa in questione si pone nel più ampio contesto delle procedure di infrazione, per cui si rende necessaria una premessa.

La procedura di infrazione è lo strumento il cui utilizzo permette alla Commissione europea di esercitare il proprio ruolo di 'guardiana' del diritto comunitario.

Infatti, stando alla disciplina contenuta nei Trattati²⁴⁸, nell'ipotesi in cui un atto o comportamento di uno Stato membro si ponga in violazione di una norma comunitaria, la Commissione, successivamente all'invio della lettera di messa in mora e al perdurante inadempimento del Paese interessato, può emettere un parere motivato.

Tale parere permette all'Istituzione in questione di cristallizzare la violazione contestata e diffidare lo Stato che si è reso responsabile a porvi fine entro un termine prefissato.

Nel caso in cui alla diffida non segua l'effettivo adeguamento, la Commissione presenta ricorso per inadempimento alla CGUE.²⁴⁹

Esaminato, dunque, il procedimento di infrazione, è bene analizzare il contesto in cui si inserisce la pronuncia oggetto di esame.

Si è già detto della crisi migratoria occorsa nel 2015, che ha colpito maggiormente l'Italia e la Grecia ed in occasione della quale il Consiglio ha emesso due Decisioni, vale a dire la Decisione UE 2015/1523 e 2015/1601.²⁵⁰

I predetti atti hanno trovato la loro base giuridica nell'art. 78 TFUE che, al par. 3, espressamente sancisce la facoltà del Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, di adottare "misure temporanee" a beneficio degli Stati che si ritrovino ad affrontare situazioni di emergenza derivanti dal massiccio afflusso di cittadini provenienti da Paesi terzi.²⁵¹

²⁴⁸ Le norme di riferimento sono molteplici, ma nel caso di specie si fa riferimento all'art. 258 TFUE, a norma del quale "La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell'Unione europea".

Per approfondire, vedasi P.MORI, *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2018, pp. 363-375.

²⁴⁹ Sull'argomento, M. CONDINANZI, C. AMALFITANO, *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *federalismi.it*, 19/2020, 3, pp. 217-300, o ancora, M. ARANCI, *La procedura d'infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia*, in *Eurojus*, 3/2019, pp. 49-63.

²⁵⁰ Rilevante è la procedura attraverso la quale tali Decisioni sono state adottate. Pertanto, P. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1/2020, pp. 99-125, ma anche P. MORI, *La decisione di ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo*, in *www.dirittounioneuropea.it*, osservatorio, 2015, reperibile online.

²⁵¹ Sulle decisioni di ricollocazione in esame, M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2015, p. 33 ss, o ancora E. GUILD, C. COSTELLO, V. MORENO-LAX, *Implementation of the*

Si è anche già accennato all'impossibilità per i Paesi 'in prima linea' – nel caso concreto, Grecia e Italia – di garantire l'attento esame previsto dalla disciplina del Regolamento Dublino III, al fine di evitare lo spostamento di cittadini pericolosi.²⁵²

Con l'aumentare degli arrivi nel 2015, questa situazione di inidoneità e fragilità del sistema normativo comunitario in materia di asilo si è resa ancor più palese²⁵³, e ha comportato l'adozione da parte dei Paesi non di primo ingresso, di strumenti volti a limitare l'arrivo dei migranti.²⁵⁴

Delle due Decisioni del consiglio, espressione della piena solidarietà – non solamente finanziaria – tra gli Stati, solo la prima, vale a dire la 2015/1523 è stata approvata all'unanimità, mentre la Decisione 2015/1601, all'interno della quale erano state previste le singole quote di ricollocazione, ha ottenuto la sola maggioranza qualificata, e il voto contrario da parte della Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania e Ungheria.²⁵⁵

Inoltre, Ungheria e Repubblica Slovacca hanno proceduto all'impugnazione del detto atto dinnanzi alla Corte di Giustizia Europea, la quale, tuttavia, ha confermato, con la sentenza del 6 Settembre 2017²⁵⁶, la validità delle misure di ricollocazione contenute all'interno della Decisione oggetto di controversia.

Quest'ultima, infatti, non risultava in alcun modo idonea a modificare in modo permanente la normativa comunitaria in materia, in quanto avente un ambito di applicazione circoscritto, nonché una durata limitata nel tempo.

Nonostante tale decisione, Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca sono rimaste inadempienti dell'obbligo previsto all'art. 5 par. 2²⁵⁷ delle Decisioni, sì da dar vita alla procedura di infrazione intentata dalla Commissione Europea dinnanzi ai Giudici di Lussemburgo.

Anche in questa circostanza, è necessario esaminare le differenti posizioni assunte dall'Avvocato Generale e dalla Corte.

2015 Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Research paper requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2017.

²⁵² Come evidenzia 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, C-719/17, Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, 6/2020, pp. 260-289, la situazione in Grecia era talmente grave da integrare una violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti.

²⁵³ Per una comparazione dei dati tra le domande di protezione internazionale nell'ultimo trimestre del 2014 e quelle relative al primo del 2015, vedasi E. GUILD, C. COSTELLO, M. GARLICK, V. MORENO-LAX, *The 2015 Refugee Crisis in the European Union*, CEPS Policy Brief, n. 332, settembre 2015.

²⁵⁴ Si è già detto anche in merito alla reintroduzione delle frontiere interne, per cui si rinvia al capitolo 4 del presente elaborato. Per ulteriori approfondimenti, tuttavia, J.W DE ZWAAN, *Schengen and migration: is Schengen at risk and how to cope with the migration crisis?*, in *European Review of Public Law*, 2017, p. 229 ss.

²⁵⁵ Anche questa circostanza è oggetto di attenzione da parte di 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, C-719/17, Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, 6/2020, pp. 260-289.

²⁵⁶ Trattasi della sentenza 631/2017, del 6 settembre 2017 nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica Ceca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631. Su detta sentenza C. FASONE, *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: gli effetti sui legislatori e sulle procedure (non) legislative dell'Unione*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 297 ss, e ancora F. CHERUBINI, *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: riflessioni sulla politica di asilo dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, pp. 923 ss.

²⁵⁷ L'articolo 5 par.2 obbliga gli Stati ad assumere almeno ogni tre mesi un impegno circa il numero di persone che sono in grado di ricollocare.

Innanzitutto, è bene sottolineare che entrambi hanno ritenuto inaccettabili le giustificazioni avanzate dai Paesi convenuti per non aver dato attuazione alle Decisioni emesse dal Consiglio.

L’Avvocato Generale Sharpston, nelle sue conclusioni del 31 ottobre 2019 ha sostenuto che gli Stati avrebbero dovuto rispettare le Decisioni, in quanto la solidarietà è “la linfa vitale del progetto europeo”, e la partecipazione a quest’ultimo comporta l’assunzione di responsabilità e oneri.²⁵⁸

La Corte di Giustizia, invece, nel ribadire quanto già espresso all’interno della pronuncia del 6 Settembre 2017, ha dichiarato la piena legittimità delle Decisioni oggetto di controversia.

Alla difesa approntata dagli Stati membri, fondata sulla impossibilità di conformarsi alle Decisioni del Consiglio a norma dell’art. 72 TFUE, in quanto il meccanismo di ricollocazione avrebbe comportato un danno al mantenimento della sicurezza e dell’ordine pubblico, la Corte ha ribattuto sostenendo l’esistenza di limiti alla discrezionalità degli Stati.

Nonostante l’attribuzione di cui al predetto articolo, infatti, i Giudici di Lussemburgo hanno sottolineato che le decisioni dei singoli Paesi membri in materia di sicurezza e ordine pubblico non possono essere adottate unilateralmente, necessitando, piuttosto, di un continuo dialogo con le Istituzioni, ispirato al principio di leale collaborazione.

Al punto 180 della sentenza leggesi, infatti, che *“non si può ammettere che uno Stato membro possa basarsi, senza peraltro invocare, a tal fine, una base giuridica prevista dai trattati, sulla sua valutazione unilaterale dell’asserita mancanza di efficacia, o dell’asserito malfunzionamento del meccanismo di ricollocazione istituito dai medesimi atti, in particolare per quanto riguarda il mantenimento dell’ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna, per sottrarsi a qualsiasi obbligo di ricollocazione a esso incombente in forza di questi stessi atti.”*

A giudizio della Corte, pertanto, le Decisioni del Consiglio oggetto di controversia – la cui legittimità è, si ricordi, presunta come per gli altri atti emessi dalle Istituzioni europee – sono pienamente legittime, in quanto fondate sull’art.78 TFUE par.3. Conseguentemente, risulta del tutto corretta l’individuazione delle quote di ricollocazione, in quanto quest’ultime espressive del principio di solidarietà ed equa ripartizione sancito dall’art. 80 TFUE.

L’obiettivo sotteso alle Decisioni ha, inoltre, permesso ai Giudici di Lussemburgo di definire la natura derogatoria – e conseguentemente, la necessità di un’interpretazione restrittiva – dell’art. 72 TFUE posto a fondamento del rifiuto degli Stati convenuti di darvi attuazione.

La CGUE, dunque, con la sentenza del 2 Aprile 2020²⁵⁹, ha dichiarato la legittimità della sanzione irrogata dalla Commissione ai Paesi convenuti, ritenendo questi ultimi responsabili della violazione del principio di solidarietà.

Nel far ciò, tuttavia, non ha preso in considerazione la solidarietà quale principio generale del Diritto dell’Unione – come, invece, ha puntualmente sottolineato l’Avv. Generale Sharpston – identificandola piuttosto come obiettivo il cui perseguimento è stabilito dagli artt. 78 e 80 TFUE.

La pronuncia esaminata pone, quindi, al centro dell’attenzione la necessità di raggiungere l’obiettivo di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità, non consentendo, a tal fine, agli Stati, di

²⁵⁸ Sulle conclusioni dell’Avv. Generale A. DIRRI, *La Corte di Giustizia torna sul meccanismo di ricollocazione dei migranti tra rivendicazioni identitarie e tenuta dei valori fondanti dell’Unione europea*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 5/2020, pp. 230-251, ma anche E. COLOMBO, *Le conclusioni dell’Avvocato Generale Sharpston sulle relocation decisions: la condanna dei paesi convenuti per preservare lo stato di diritto e il principio di solidarietà*, in *Eurojus*, 25/11/2019.

²⁵⁹ Sentenza della CGUE (Terza sezione) 2 aprile 2020. C-715/17, C-718/17 e C-719/17, *Commissione c. Repubblica di Polonia, Commissione c. Ungheria e Commissione c. Repubblica Ceca*, ECLI:EU:C:2020:257.

abusare della facoltà di adottare in via del tutto autonoma le misure atte a garantire la sicurezza e l'ordine pubblico nel proprio territorio a norma dell'art. 72 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

Manca, tuttavia, un espresso riconoscimento della natura del principio solidaristico, che nella pronuncia in questione viene preso in considerazione limitatamente alle politiche migratorie costituenti il quadro normativo di riferimento nella causa risolta con la sentenza in oggetto, apparendo un elemento *ispiratore* delle norme comunitarie o, ancora, un obiettivo al cui raggiungimento tendono le disposizioni contenute nei Trattati e concernenti alcuni settori del diritto europeo.

Dalla compiuta analisi delle pronunce attenzionate, dunque, può constatarsi che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea sembra, da un lato, evitare una definitiva qualificazione giuridica della solidarietà.

Per altro verso, tuttavia, legittima totalmente le misure poste in essere dalle Istituzioni, il cui fondamento giuridico è proprio il principio in esame e nel fare ciò, posiziona su un piano secondario altre norme comunitarie.

In conclusione, pertanto, se si pone l'attenzione solo sul dato formale, non si può che rilevare l'assenza di una pronuncia della Corte che possa chiarire la portata della solidarietà quale principio generale di diritto dell'Unione Europea.

Tuttavia, volgendo lo sguardo al contenuto delle sentenze, può sicuramente rinvenirsi una sempre più centrale posizione del principio – o dell'obiettivo – solidaristico nell'ambito di un bilanciamento con altri interessi che, in passato, hanno, invece, assunto un ruolo preponderante.

Attraverso tale scelta dei Giudici di Lussemburgo, può, quindi, dirsi ormai largamente intrapreso il percorso per un'affermazione della solidarietà sul piano, quantomeno, sostanziale.

4. *Considerazioni conclusive*

L'analisi fin qui condotta dà vita alla necessità di porre alcune riflessioni conclusive in merito al ruolo ad oggi ricoperto dal principio di solidarietà all'interno del sistema normativo eurounitario. Le difficoltà inerenti all'affermazione del predetto principio sono rinvenibili già attraverso un'attenta osservazione dell'evoluzione storica compiuta dallo stesso.

Se, infatti, la solidarietà ha trovato una convinta individuazione quale elemento fondamentale, nonché funzionale al raggiungimento dell'integrazione europea all'interno del discorso tenuto dal Ministro degli esteri francese Robert Schuman nel 1950, è in un periodo immediatamente successivo che è possibile notare una perdurante impasse.

A ben vedere, come già più volte evidenziato, quanto dichiarato all'alba del processo di creazione della Comunità europea, ha costituito un punto di svolta per la concezione della sovranità statale, nonché per i rapporti tra i Paesi del dopoguerra. Il tempo intercorso dal termine del secondo conflitto mondiale appariva, a tal proposito, ancora troppo breve per permettere di concepire la creazione di un 'gruppo' costituito da vinti e vincitori e che fosse inclusivo sia della Francia che della Germania. Eppure, il risultato del discorso tenutosi il 9 Maggio 1950 fu proprio questo: l'individuazione di un interesse comune che potesse permettere ai singoli Stati di cedere una porzione – seppur minima – di sovranità in favore di un'entità sovranazionale.

Il riferimento alla solidarietà, se osservato sotto la lente d'ingrandimento del contesto storico, appare, pertanto, totalmente innovativo, nonché di grande impatto.

Tuttavia, nei Trattati Istitutivi del 1950-1957, lo spazio dedicato a detto principio appare quasi irrilevante, in quanto limitato ad un mero richiamo della tanto decantata *solidarité de fait*.

A rigor del vero, può certamente trovarsi una giustificazione nello scarso ruolo attribuito alla solidarietà, bastando a tal fine osservare che ad essere limitata ad alcuni ambiti del solo settore economico era, allora, la stessa competenza attribuita alle Comunità europee.

Tuttavia, si può notare un totale disinteresse nei confronti di una qualsivoglia solidarietà anche successivamente e, in particolare, con l'Atto Unico Europeo del 1986, all'interno del quale i riferimenti a quanto oggetto di trattazione sono stati quasi del tutto inesistenti.

È solo con i Trattati modificativi del 1992 e 1997 – rispettivamente il Trattato di Maastricht e di Amsterdam – che si può constatare una maggiore attenzione nell'individuazione di alcuni settori in cui la Comunità europea ha richiesto, per la necessità di raggiungere una migliore cooperazione tra i Paesi membri, l'applicazione della solidarietà, richiamata con insistenza tanto nell'ambito PESC, quanto all'interno delle politiche migratorie e di asilo.

Il travagliato percorso fin qui esaminato ha trovato un attuale punto di arrivo sia per il tramite della Carta di Nizza – contenente un intero Capo dedicato alla solidarietà – sia ad opera delle molteplici affermazioni rinvenibili nel testo del Trattato di Lisbona.

È, infatti, con il predetto Trattato che sono state espresse le numerose sfumature del concetto solidaristico, permettendo a quest'ultimo di permeare all'interno di tutte le politiche eurounitarie, informate alla collaborazione tra i popoli, tra le generazioni, tra gli Stati membri e, infine, tra questi ultimi e le Istituzioni europee.

Tuttavia, i problemi inerenti all'affermazione del principio oggetto di esame non sono gli unici sui quali l'attenzione è stata posta.

Rilevante, al fine di una comprensione quanto più globale possibile, è stato l'esame circa le diverse connotazioni giuridiche attribuite alla solidarietà.

Le differenze, come già osservato, possono rinvenirsi già all'interno del diritto primario dell'Unione, osservando la qualificazione operata in seno al Trattato di Lisbona e alla Carta di Nizza.

Se, infatti, le disposizioni contenute in quest'ultima individuano nella solidarietà un *valore indivisibile ed universale*, escludendolo, invece, dai principi su cui si fonda l'Unione, il Trattato di Lisbona in vigore dal 2009, al contrario, ne parla ora in termini di principio, ora, invece, riferendosi ad un generico *spirito* solidaristico che permea le politiche comunitarie o, ancora, come obiettivo da raggiungere.

Trattasi, dunque, di un significato sfuggente, tutt'altro che definito, come testimoniato anche dall'annosa *querelle* dottrinale in merito, che vede contrapporsi posizioni a favore dell'identificazione della solidarietà quale principio fondamentale dell'Unione, a posizioni che ne hanno, invece, sottolineato la connotazione valoriale.

Sebbene tale questione possa apparire come meramente legata ad aspetti formali, così non è.

È certamente vero che la qualificazione in oggetto risulta avere una importanza relativa se si riflette sulla circostanza per cui i valori, di norma, si traducono in principi, assumendo in tal modo rilevanza giuridica.

Nonostante ciò, le conseguenze della differente connotazione si protraggono anche sul piano sostanziale.

Escludere, infatti, la solidarietà dal novero dei valori di cui all'art. 2 TUE dà vita all'impossibilità di sospendere gli Stati membri – nell'ipotesi di violazione dei suddetti valori – dai diritti di adesione all'Unione europea secondo quanto previsto dall'art. 7 TUE.

Inoltre, l'assenza dal novero dei valori fondamentali comporta la non esperibilità della procedura di infrazione di cui all'art. 258 TFUE.

È per tali motivi che le questioni inerenti alla connotazione giuridica del concetto di solidarietà necessiterebbero di trovare una risoluzione per il tramite di una risposta normativa o, quantomeno, giurisprudenziale.

Come può evincersi dalla trattazione svolta, nonostante si sia tentato di rinvenire una risposta in merito alla questione, le incertezze permangono tutt'oggi.

La sfumata qualificazione del principio solidaristico non comporta, comunque, l'assenza di settori e ipotesi in cui lo stesso trova una convinta applicazione.

Quest'ultima è stata, per l'appunto, resa necessaria dai recenti avvenimenti che, avendo avuto rilevanza globale, hanno colpito i Paesi membri dell'Unione Europea.

Trattasi, nello specifico, di quanto avvenuto con l'espandersi della pandemia da Covid-19 e il conseguente lock-down che ha – in maniera irreversibile, probabilmente – colpito i sistemi economico-finanziari di tutti gli Stati membri, avendo gravissime ripercussioni su alcuni di essi.

Ciò ha comportato l'esigenza di una immediata e convinta risposta da parte delle Istituzioni eurounitarie, che hanno sin da subito – o quasi – accolto le urgenti richieste di assistenza inviate da alcuni Stati membri – tra cui l'Italia.

Può parlarsi, in merito, di un riscontro sicuramente informato alla solidarietà, come si evince dalle innumerevoli misure adottate in primis in ambito sanitario – come l'invio di dispositivi e di *equipe* mediche – e, successivamente, in ambito economico-finanziario.

Proprio con riferimento a quest'ultimo settore, è stata svolta un'attenta analisi, al fine di individuare il punto di incontro tra i molteplici interessi che fanno capo all'Unione.

È, infatti, vero che l'espressione solidaristica contenuta in misure quali la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita, o l'attivazione della linea di credito del MES, sia assolutamente ineguale a qualsiasi precedente espressione del medesimo principio.

Per altro verso, è altrettanto vero che tutte le misure adottate – e sottoposte ad esame nel presente elaborato – non si sottraggono all'applicazione di un ulteriore principio, vale a dire quello di condizionalità.

La coesistenza delle istanze in questione – quella solidarista e quella condizionalista, che altro non è che l'espressione delle politiche di *austerity* cui sia gli Stati membri sia l'Unione sono particolarmente legati – si rinviene, inoltre, all'interno del *Next Generation EU*.

Quest'ultimo, infatti, pur avendo ad oggetto la messa a disposizione per i Paesi maggiormente colpiti dalla crisi economico-sanitaria, di ingenti somme di denaro per il tramite di uno strumento del tutto innovativo come la contrazione di prestiti da parte della Commissione Europea, subordina l'erogazione dei fondi predetti al rispetto di una serie di condizioni.

Tra queste, ad aver suscitato particolari critiche non è la richiesta della stesura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, in quanto quest'ultimo ben si concilia con la necessità dell'Unione di garantire il raggiungimento dei determinati obiettivi per il tramite di politiche nazionali ma, piuttosto, l'apposizione del vincolo che si concretizza nel rispetto della *rule of law*.

Senza voler entrare nel merito circa la correttezza di una simile condizione, è bene soffermarsi una considerazione tutt'altro che irrilevante.

Che la solidarietà abbia trovato un terreno particolarmente fertile in una situazione di emergenza quale quella derivante dalla crisi pandemica, è un dato di fatto.

Tuttavia, è inevitabile che il principio solidaristico, anche in contesti di assoluta emergenza, necessiti di trovare un bilanciamento con altri principi, tra cui, nel caso specifico, quello di condizionalità.

Questa coesistenza è l'inevitabile frutto della natura economica dell'Unione che non permette che si lasci spazio a forme di solidarietà totalmente libere dall'apposizione di ulteriori interessi e principi cui doversi conformare.

Allo stesso tempo, non può che ribadirsi l'eccezionale rotta solidaristica intrapresa con l'adozione delle misure poste in essere per fronteggiare la crisi pandemica, espressione della rilevanza di altri interessi oltre al mantenimento della Unione monetaria.

La stessa considerazione deve farsi con riferimento ad un ulteriore settore, vale a dire quello relativo alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione.

Infatti, sebbene l'art. 80 TFUE a chiare lettere stabilisca la necessità circa l'applicazione della solidarietà nelle politiche migratorie, molto spesso la norma in esame resta lettera morta.

È possibile giungere a tale conclusione attraverso la compiuta analisi del sistema normativo attualmente vigente.

Quest'ultimo è sostanzialmente costituito dal Sistema di Dublino, all'interno del quale rilevanza assume il Regolamento Dublino III, in quanto tutt'oggi in vigore.

Il predetto regolamento stabilisce una serie di criteri funzionali all'individuazione dello Stato competente all'accoglienza dei richiedenti asilo nonché all'esame delle domande: tra questi, ad avere la prevalenza è il criterio fondato sullo Stato di primo ingresso.

Trattasi di un Sistema normativo, quello di Dublino, la cui inidoneità è, negli anni, apparsa sempre maggiore, a causa della mancata attuazione del principio solidaristico che, si ricordi, è espressamente posto a fondamento delle politiche migratorie e di asilo e trova il suo completamento nell'equa ripartizione delle responsabilità.

I due dati, dunque, appaiono contrastanti tra loro.

L'equa ripartizione delle responsabilità, certamente raggiungibile per il tramite di criteri che non tengano conto solamente dello Stato di ingresso del cittadino proveniente da un Paese terzo, ma che siano, invece, finalizzati al raggiungimento di un equilibrio nella ricollocazione dei richiedenti asilo, nonché nella suddivisione dei molteplici obblighi derivanti dall'accoglienza dei rifugiati, non trova esplicitazione con le rigide regole stabilite dal Regolamento Dublino III.

Ad una inidoneità riguardante le norme permanenti e difficilmente eliminabili contenute nel Regolamento Dublino III, si affianca poi il difficile raggiungimento di un equilibrio volto alla risoluzione dei massicci flussi migratori che colpiscono l'Unione e, più nello specifico, alcuni dei suoi Stati membri.

Infatti, se è vero che tra gli stati "di frontiera" quali, principalmente, Italia e Grecia, vi è il pieno rispetto del dovere di non respingimento dei migranti e richiedenti asilo, ciò dà vita ad una sempre maggiore incapacità di gestire le molteplici richieste e gli innumerevoli sbarchi di migranti, comportando contestualmente un concreto rischio di violazione dei diritti fondamentali dell'uomo, nonché dei doveri previsti dal Regolamento Dublino in capo allo Stato di primo ingresso (tra tutti, di difficile attuazione appare essere l'obbligo di identificazione dei richiedenti).

Ciò, tuttavia, dà vita ad una sempre maggiore resistenza da parte degli altri Paesi membri nei confronti dei migranti, cui molto spesso viene negato l'accesso anche per il tramite del reinserimento delle frontiere interne, spiegate proprio alla luce dei seri pericoli all'ordine pubblico che il corposo afflusso di persone non identificate dallo Stato di primo ingresso può comportare.

Questa situazione di profondo contrasto tra le due principali istanze riguardanti la materia dell'asilo e dell'immigrazione – la solidarietà e l'equa ripartizione delle responsabilità da un lato, e la sicurezza e il mantenimento dell'ordine pubblico dall'altro, dà vita alla necessità di individuazione da parte

delle Istituzioni europee di misure *ad hoc*, poste in essere in ossequio ai principi di proporzionalità e sussidiarietà il cui rispetto si rende necessario per le materie di competenza concorrente, e contestualmente correttivi tanto delle politiche nazionali quanto dei principi e criteri individuati dal Sistema Dublino.

Tra le situazioni di crisi migratorie che l'Europa si è trovata a dover fronteggiare, una particolare rilevanza assume il recente, nonché massiccio esodo degli sfollati Ucraini in fuga dall'invasione russa, ed è proprio in tale contesto che, a ben vedere, è possibile rinvenire una politica europea del tutto informata alla solidarietà.

Infatti, le misure temporanee adottate hanno avuto ad oggetto l'individuazione di quote di ricollocazione stabilite per ogni Paese membro.

Ciò che stupisce di più è, a tal proposito, la totale adesione di tutti gli Stati appartenenti all'Unione europea: trattasi, infatti, di una risposta immediata, solidale ma, soprattutto, unanime, mai avuta nelle precedenti situazioni di afflusso massiccio di sfollati.

Se per un verso tale atteggiamento può far ben sperare nel cambio di rotta delle politiche eurounitarie verso un sistema maggiormente rispettoso dell'obbligo solidaristico previsto dall'art. 80 TFUE, per altro verso il Sistema Dublino appare fin troppo saldo per poter auspicare l'abbandono immediato del criterio dello Stato di primo ingresso.

Come già osservato, dunque, anche nel settore dell'asilo e delle frontiere, dove il principio di solidarietà dovrebbe trovare una naturale applicazione vista l'espressa previsione normativa, in realtà si riscontrano difficoltà relative alla sua convinta affermazione, dovute a diversi interessi degli Stati membri, tra cui sicuramente prevale quello di garantire un livello di sicurezza adeguato all'interno del proprio territorio.

Tuttavia, anche in questo caso va attenzionata la scelta intrapresa tanto dalle Istituzioni quanto dagli Stati membri per far fronte all'ingente afflusso migratorio derivato dall'invasione russa.

Trattasi, come già evidenziato, di una risposta senza precedenti per la totale centralità che l'obiettivo solidaristico assume.

Una risposta positiva in tal senso proviene anche dalla Corte di Giustizia Europea.

In merito, tuttavia, va effettuata un'ulteriore riflessione.

Vi sono certamente state alcune affermazioni da parte dei Giudici di Lussemburgo circa l'importanza del principio di solidarietà quale base giuridica delle politiche eurounitarie.

Tuttavia, non si è mai giunti ad una piena affermazione della solidarietà quale principio fondamentale dell'Unione europea o, ancora, principio di diritto.

Numerosi sono stati i tentativi di giungere a tale soluzione, soprattutto da parte degli Avvocati Generali – come si può notare dal compiuto esame di alcune sentenze, tra cui quella conclusiva del caso *Pringle*, nonché quella posta a conclusione della controversia sorta tra la Commissione e Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria.

Nonostante ciò, sembra che la solidarietà sia ormai sottintesa dalla Corte, in quanto la stessa non diviene oggetto di un'espressione formale circa la sua natura assiologica, ma utilizzata quale parametro di legittimità di atti e strumenti ideati in seno alle Istituzioni europee.

Le considerazioni fin qui operate conducono ad una inevitabile conclusione, circa le difficoltà che il principio solidaristico ha incontrato nel processo di affermazione all'interno del sistema normativo dell'Unione europea.

Trattasi di difficoltà eterogenee, talvolta meramente formali ma di grande rilevanza, come quelle attinenti all'inserimento del principio all'interno dei Trattati istitutivi, o quelle aventi ad oggetto la

natura giuridica, talvolta, invece, particolarmente incisive in quanto inerenti al necessario bilanciamento con altri principi altrettanto cogenti.

Allo stesso tempo, è inevitabile la constatazione di un forte impegno da parte delle Istituzioni dell'Unione Europea per l'affermazione della solidarietà per il tramite delle misure adottate e finalizzate alla risoluzione delle crisi occorse in questi ultimi tre anni.

Non può, dunque, che constatarsi la necessità circa un proseguimento per la strada solidaristica ormai imboccata dall'Unione, per far sì che la *solidarité de fait* riesca, finalmente, a permeare in ogni politica comunitaria senza, dunque, restare confinata al mero riconoscimento formale.

BIBLIOGRAFIA

- ADINOLFI A., *Commento all'art. 67 TFUE: realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, a cura di F. Pocar, M.C. Baruffi, CEDAM, 2014.
- ADINOLFI A., *La Corte di Giustizia dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2010.
- AGNOLI M., *Dalla Organizzazione Europea di cooperazione economica all'Unione Europea*, in *L'amministrazione italiana*, 2005.
- ANRO I., *Le procedure decisionali di urgenza dell'Unione Europea in tempi di crisi*, in *Eurojus*, 2017.
- ANTONUCCI A., CAIAZZA P., FANTINATO M., *L'evoluzione delle norme di diritto internazionale in tema di interventi di polizia in alto mare, con particolare riguardo alle operazioni aeronavali della Guardia di finanza nel contrasto ai trafficanti di migranti nel Mediterraneo*, in *L'immigrazione irregolare via mare nella giurisprudenza italiana e nell'esperienza europea*, a cura di A. Antonucci, I. Papanicolopulu, T. Scovazzi, Torino, Giappichelli, 2016.
- ARANCI M., *La procedura d'infrazione come strumento di tutela dei valori fondamentali dell'Unione europea. Note a margine della sentenza della Corte di giustizia nella causa Commissione/Polonia*, in *Eurojus*, 2019.
- ARENAS N., *Il sistema di protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati. La direttiva 2001/55/CE*, in *Rivista Italiana di Diritto pubblico comunitario*, 2005.
- ARENAS N., *The Concept of 'Mass Influx of Displaced Persons' in the European Directive Establishing the Temporary Protection System*, in *European Journal of Migration and Law*, 2005.
- ARESU A., *Dal "Pacchetto Grecia" al "Fondo salva-Stati" e oltre: un difficile compromesso fra ortodossia europea e derive intergovernative*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2021.
- ARMAO G., *L'Agenzia Frontex e l'agenda europea sulla migrazione*, in *ambientediritto.it.*, 2020.
- ASARO G., *Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Diritto Internazionale*, 2018.
- BARATTA R., *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in *SIDIBlog*, 2020.
- BARONCINI E., *UE, Covid-19 e commercio internazionale: una nuova governance sugli healthcare products?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020.
- BARONTINI G., *Sulla competenza per l'esame delle domande di asilo secondo le Convenzioni di Schengen e Dublino*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1992.
- BARRAGGIA A., *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, Giappichelli, 2017;
- BARRAGGIA A., *The new regulation on the rule of law conditionality: a controversial tool with some potential*, in *IACL- AIDC BLOG*, 2020.
- BARTOLUCCI L., *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione Europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it, Osservatorio emergenza covid-19*, 2020.
- BAST J., *Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law*, in *European Public Law*, 2016.
- BASTIANON S., *Solidarity and the EU at the time of Covid-19: the opportunity to build a stronger social and economic Europe*, in *Eurojus.it*, 2020.
- BATTAGLIA F., *Il principio di leale cooperazione nel Trattato di Lisbona. Una riflessione sulle vicende legate al recesso del Regno Unito dall'Unione Europea*, in *Federalismi.it*, 2020.
- BELLUCCI S., *L'Europa senza frontiere di Schengen*, in *Rivista di polizia*, 1997.
- BERCHTOLD C., *Solidarity in the EU: wishful thinking or status quo? The paradox of solidarity and national in civil in the context of Art. 222 (solidarity clause)*, 2020.

- BERTOLINO C., *Le politiche europee in tema di controlli delle frontiere, asilo e immigrazione, a dieci anni dal Trattato di Lisbona*, in *Federalismi.it*, 2020.
- BESTAGNO F., *La tutela della salute tra competenze dell'Unione Europea e degli Stati membri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017.
- BIEBER R., MAIANI F., *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.
- BIFULCO R., CARTABIA M., CELOTTO A., *L'Europa dei diritti*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- BILANCIA P., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra realtà intergovernativa e prospettiva comunitaria*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2004.
- BORRACCETTI M., "To Quota" or "Not to Quota"? *The EU Facing Effective Solidarity in Its Asylum Policy*, in *Eurojus*, 2015.
- BORRACCETTI M., *Il nuovo Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo: continuità o discontinuità col passato?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2021.
- BORRACCETTI M., *Schengen o dell'Unione europea: rafforzamento o dissolvimento?*, in *Quaderni costituzionali*, 2016.
- BRONZINI G., *La CEDU e la Carta dei Diritti Fondamentali: overlap e distinzioni*, in www.questionegiustizia.it.
- BRUNAZZO M., *Il Next Generation EU: solidarietà e politica nell'UE della pandemia*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2022.
- BUTLER G., *Solidarity and its limits for economic integration in the European Union's internal market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018.
- BUZZACCHI C., *Scostamento di bilancio da Coronavirus*, in laCostituzione.info, 2020.
- CAGGIANO G., *Ascesa e caduta della rotta balcanica. Esternalizzazione contro solidarietà per i richiedenti-asilo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2-3/2016.
- CAGGIANO G., *Are You Syrious"? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2/2017, 1.
- CALZOLARI L., *L'influenza del Covid-19 sulla politica di concorrenza: difese immunitarie o anche altro?*, in *SIDIBlog*, 2020.
- CAMARDA G., *L'evoluzione della normativa internazionale, comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2001.
- CAPUANO V., *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *I Post di AISDUE*, Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione", 2020.
- CARELLA G., *Tratta degli esseri umani, uso della forza internazionale e prevenzione dei naufragi (... dello Stato di diritto)*, in *SIDIBlog.it*, 2015.
- CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 2016.
- CARUSO C., *Il "posto" dell'interpretazione conforme alla CEDU*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2018.
- CASOLARI F., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020.
- CAVAGGION G., *Riflessioni sul principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in *Federalismi.it*, *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio: scritti in onore di Paola Bilancia*, 2022.
- CAVASINO E., *Diritti, sicurezza, solidarietà e Responsabilità nella protezione della persona migrante*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights 26 dicembre 2018.
- CHERUBINI F., *L'agenda europea sulla migrazione: la macchina ora (forse?) funziona, ma ne occorre comunque un'altra*, in *SIDIBlog.it*, 2015.

- CHERUBINI F., *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al diritto dell'Unione Europea*, Bari, Cacucci Editore, 2012.
- CHERUBINI F., *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: riflessioni sulla politica di asilo dell'UE*, in *Quaderni costituzionali*, 2017.
- CHIESA O., *La governance economica europea dalla moneta unica all'emergenza pandemica*, in *Lavoro e diritto*, 2020.
- CHITI E., *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013.
- CINTIOLI F., *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *Federalismi.it*, 2012.
- COLOMBO E., *Le conclusioni dell'Avvocato Generale Sharpston sulle relocation decisions: la condanna dei paesi convenuti per preservare lo stato di diritto e il principio di solidarietà*, in *Eurojus*, 2019.
- CONDINANZI M., AMALFITANO C., *La procedura di infrazione dieci anni dopo Lisbona*, in *federalismi.it*, 2020.
- CONGEDI D., *La solidarietà nell'ordinamento dell'Unione in tema di immigrazione e asilo*, in *iusinitinere.it*, 2021.
- CORRERA A., *COVID-19: la Commissione UE annuncia il "whatever it takes", ma non troppo*, in *I Post* di AISDUE, II (2020), sezione *Coronavirus e diritto dell'Unione*, 2020.
- CORRERA A., *Protezione temporanea per la popolazione ucraina: una svolta per la politica di asilo dell'Unione europea?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022.
- COSTAMAGNA E., *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 2020.
- COVINO F., *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Riv. AIC*, 2021.
- CRESCENZI A., *La crisi ucraina e l'attivazione della direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea: trattamenti preferenziali e doppi standard*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022.
- CRIGAITE' K., ANGERER J., DI FILIPPO A., LENZI S., *Country Specific Recommendations for 2020*, EGOV In Depth Analysis, 2020.
- DANI M., MENENDEZ A.J., *Le prime risposte dell'Unione Europea alle conseguenze economiche della crisi covid-19*, in *Biolaw*, 2020.
- DE BELLIS M., *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto Costituzionale*, 2022.
- DE BRUYCKER P., TSOURDI E., *The Bratislava Declaration on Migration: European Irresponsibility Instead of Solidarity*, in www.eumigrationlawblog.eu, 2016.
- DE LA ROSA S., *La transversalité de la solidarité dans le politiques matérielles de l'Union*, in *La solidarité dans l'Union européenne: éléments constitutionnels et matériels: pour une théorie de la solidarité en droit de l'Union européenne*, a cura di C. Boutayeb, Parigi, 2011.
- DE POOTER H., *The Civil Protection Mechanism of the European Union: A Solidarity Tool at Test by the COVID-19 Pandemic*, in *ASIL Insights*, 2020.
- DE VERGOTTINI G., *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in *AIC*, 2020.
- DE ZWAAN J.W., *Schengen and migration: is Schengen at risk and how to cope with the migration crisis?*, in *European Review of Public Law*, 2017.
- DEODATO C., *Gli incerti ed elastici confini delle attribuzioni dell'Unione Europea: la debole applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in *Federalismi.it*, 2018.
- DI FILIPPO M., AGOSTA SANCHEZ M.A., *La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022.
- DI FILIPPO M., *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2015.

- DI PASCALE A., NASCIMBENE B., *Le frontiere nel diritto dell'Unione europea: norme, evoluzione, significato*, in *Eurojus*, 2020.
- DI PASCALE A., *Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea*, in *Eurojus.it*, 2022.
- DI STEFANO A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una multilevel governance*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2008.
- DIRRI A., *La Corte di Giustizia torna sul meccanismo di ricollocazione dei migranti tra rivendicazioni identitarie e tenuta dei valori fondanti dell'Unione europea*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 2020.
- DUBOLINO D., *L'identificazione dello Stato competente all'esame di una domanda di asilo: dalla Convenzione di Dublino al nuovo Regolamento*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004.
- EDUARDO G., *La politica estera e di sicurezza comune prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e società*, 2011.
- FABBRINI S., *Europa oltre il coronavirus tra pregiudizi banali e soluzioni intelligenti*, in *ilSole24Ore*, 2020.
- FANTACCI L., PAPETTI A., *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della "governance" europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, 2013.
- FASONE C., *Crisi dello stato di diritto: condizionalità a tutela del bilancio dell'Unione e conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021.
- FASONE C., *La Corte di giustizia in merito alla decisione del Consiglio sulla ricollocazione: gli effetti sui legislatori e sulle procedure (non) legislative dell'Union*, in *Quaderni costituzionali*, 2017.
- FASONE C., *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *diritticomparati.it*, 2020.
- FAVILLI C., *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'emergenza immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2015.
- FAVILLI C., *La solidarietà flessibile e l'inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021.
- FAVILLI C., *Una nuova politica d'immigrazione per rafforzare il processo d'integrazione europea*, in *La nuova giuridica*, 2022.
- FILIPPONI M., *La Corte di Giustizia Europea: Evoluzione storica, struttura e composizione*, in *Il nuovo diritto*, 1998.
- FIORAVANTI C., *Deroghe, eccezioni e urgenza di intervento: il processo decisionale nell'emergenza sanitaria*, in *Eurojus*, 2020.
- FONTANA O., *SURE: l'Unione europea vicina ai lavoratori*, in *Centro Studi sul Federalismo*, 2020.
- GALLETTI A., *Coronavirus ed Unione Europea: i dispositivi e la task force del 2 Marzo 2020*, in *BioLaw Journal, Rivista di Biodiritto*, 2020.
- GALLINELLI S., *Il paradosso delle aree SAR di Malta ed Italia. Le questioni giuridiche e politiche alla base del mancato raggiungimento di un accordo SAR tra i due Paesi membri dell'Unione europea ed il retroscena dei flussi migratori irregolari via mare*, in *Il Diritto marittimo*, 2021.
- GAMBARO E., MAZZOCCHI F., *Le regole dell'Unione europea alla prova della crisi dei debiti sovrani: il caso Pringle*, in *Diritto del commercio internazionale*, 2013.
- GATTI M., *La dichiarazione UE-Turchia sulla migrazione: un trattato concluso in violazione delle prerogative del Parlamento?*, in *Eurojus*.
- GENTILONI SILVERI U., *L'URSS, il PCI e le origini della Guerra Fredda*, in *Storia e problemi contemporanei*, 2000.
- GERBET P., *La Genèse du Plan Schuman: Des origines à la déclaration du 9 mai 1950*, in *Revue française de science politique*, 1956.
- GERBET P., *Schuman, Robert in Ventunesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 2013.
- GESTRI M., *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità (art. 222 TFUE)*, in *Studi in onore di Luigi Costato, A.A.V.V., Napoli, Jovene*, 2014, Vol.2.

- GIANNITI L., *Brevi note sui profili interni del procedimento di revisione dei Trattati europei*, in *Astrid online*, 2010.
- GIUBBONI S., *Crisi pandemica e solidarietà europea*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021.
- GIUBBONI S., *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in *European Law Journal*, 2007.
- GIUBBONI S., *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012.
- GIUFFRÈ F., *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *AIC*, 2019.
- GIUFFRÈ F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, 2002;
- GOLDNER LANG I., *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.
- GRAY H., *Surveying the Foundations: Article 80 TFEU and the Common European Asylum System*, in *Liverpool Law Review*, 2013.
- GRAZIANI F., *Lacune e inefficienze del regolamento Dublino III: l'urgenza di un suo superamento*, in *Rivista del Diritto della Navigazione*, 2015.
- GRAZIANI F., LEANZA U., *Poteri di "enforcement" e di "jurisdiction" in materia di traffico di migranti via mare: aspetti operativi nell'attività di contrasto*, in *La comunità internazionale*, 2014.
- GRIMMEL A., *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or "Empty Signifier"* in *Solidarity in the European Union*, a cura di A. Grimmel, S.M. Giang, Springer, Cham, 2017.
- GRUND S., *Legal, compliant and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Delors Institute Policy Brief, Hertie School, 2020.
- GUAZZAROTTI A., *Il nuovo Quantitative Easing della BCE e l'ombra del Tribunale costituzionale tedesco sui negoziati europei per uscire dalla crisi*, in *laCostituzione.info*, 2020.
- GUAZZAROTTI A., *La politica monetaria, il modello ibrido dell'UEM*, in *Diritto Costituzionale*, 2021.
- GUERINO F., *La tutela della salute del cittadino europeo: diritto o libertà?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019.
- GUILD E., COSTELLO C., GARLICK M., MORENO-LAX V., *The 2015 Refugee Crisis in the European Union*, CEPS Policy Brief, 2015.
- GUILD, E. COSTELLO C., MORENO-LAX V., *Implementation of the 2015 Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, Research paper requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2017.
- HAUPTMEIER S., LEINER-KILLINGER N., *Reflections on the Stability and Growth Pact's Preventive Arm in Light of the COVID-19 Crisis*, in *Intereconomics* 2020.
- IANNI A., *L'insolvenza sovrana come fenomeno di mutazione giuridica imposta. Le politiche di condizionalità*, in *DPCE*, 2016.
- ILIOPOULOU-PENOT A., *Rapatriements en situation d'urgence lors de la pandémie de COVID-19: la solidarité européenne hors sol européen*, in *European Papers*, 2020.
- INGLESE M., *La mobilità transfrontaliera dei pazienti affetti da Covid-19*, in *SIDIblog*, 2020.
- INGRATOCI C., *La sorveglianza delle frontiere marittime dell'Unione: profili giuridici e problematiche applicative*, in *OIDU*, 2019.
- IPPOLITO F., *La 'tragedia' delle frontiere europee*, in *European Papers*, 2016.
- KUÇUK E., *The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?*, in *European Law Journal*, 2016.
- LANG A., *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, C-719/17, Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca*, in *AIC Osservatorio costituzionale*, 2020.
- LARIK J., *Pars pro toto: The member states' obligation of sincere cooperation, solidarity and unity*, in *Structural principles in EU External Relations Law*, a cura di M. Cremona, Bloomsbury Publishing, 2018.

- LICASTRO G., *Dalla cooperazione intergovernativa al Trattato costituzionale. L'evoluzione della politica comunitaria in materia di immigrazione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2006.
- LICASTRO G., *L'immigrazione nell'Unione Europea: un cammino difficile*, in www.diritto.it.
- LIGUORI A., RICCIUTI N., *Frontex ed il rispetto dei diritti umani nelle operazioni congiunte alle frontiere esterne dell'Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012.
- LINDSETH P., FASONE C., *Rule-of-Law Conditionality and Resource Mobilization – the Foundations of a Genuinely «Constitutional» EU?*, in *VerfBlog*, 2020.
- LIONELLO L., *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *SIDIBlog*, 2020.
- LO SCHIAVO G., *The judicial 'Bail-Out' of the European Stability Mechanism: Comment on 'The Pringle Case'*, in *Italian Journal of Public Law*, 2013.
- LONGO E., *La sentenza nella causa C-370/2012, Pringle*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013.
- LOTITO P.F., *Comunità europea. Il doppio grado di giurisdizione nell'ordinamento comunitario: l'istituzione del Tribunale di prima istanza*, in *Quaderni costituzionali*, 1988.
- LUCARELLI S., *Gli eurobond fra logica economica, sofismi e difficili mediazioni*, in *economiaepolitica*, 2020.
- MAFROLLA E.M., *L'evoluzione del regime internazionale in materia di asilo: tra sovranità territoriale e dovere umanitario*, in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, 2001.
- MALVICINI M., *Il soccorso e l'assistenza dei rifugiati ucraini in Italia. Una prima lettura dei provvedimenti adottati a livello nazionale*, in *Diritti fondamentali.it*, 2022.
- MANCA L., *L'immigrazione nel diritto dell'unione europea*, Milano, Giuffrè, 2003.
- MANGIA A., *Mes. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, Morcelliana Scholè, 2020.
- MANGIAMELI S., *Article 2 [The Homogeneity Clause]*, in *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, a cura di H.-J. Blanke, S.Mangiameli, Springer, 2013.
- MANGIAMELI S., *La risposta alla crisi sanitaria come via per riprendere il processo di integrazione europea*, in *Dirittifondamentali.it*, 2021.
- MANZELLA A., *Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione*, in *Astrid Rassegna*, 2020.
- MANZINI P., *Emergenza e concorrenza*, in *I post di AISDUE*, sezione Coronavirus e diritto dell'Unione, 2020.
- MANZINI P., *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in *Etique globale, bonne governance et droit international économique*, a cura di L. Manderieux, M. Vellano, Torino, Giappichelli, 2017.
- MARCHESE C., *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *AIC*, 2021.
- MARTIAL E., *Un dicembre a Maastricht. Il nuovo Trattato dell'Unione*, in *Il Mulino*, 1991.
- MASINI F., *La (pericolosissima) sospensione del vincolo esterno*, in *Formiche*, 2020.
- MASTROIANNI R., *STATO DI DIRITTO O RAGION DI STATO? LA DIFFICILE ROTTA VERSO UN CONTROLLO EUROPEO DEL RISPETTO DEI VALORI DELL'UNIONE NEGLI STATI MEMBRI*, in *EUROJUS.IT*, 2017.
- MCDONNELL A., *Soidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in *The EU after Lisbon Amending or Coping with the Existing Treaties?*, a cura di L.S Rossi F. Casolari, Berlino, Springer, 2014.
- MECHI L., *La costruzione dei diritti sociali nell'Europa a Sei (1950-1972)*, in *Memoria e ricerca: rivista di storia contemporanea*, 2003.
- MENGOZZI P., *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013.
- MENGOZZI P., *La crisi dell'area euro e il perseguimento di un equilibrio tra stabilità, democrazia e diritti fondamentali*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015.

- MENGOZZI P., *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2020.
- MERLER S., NICOLI F., *Beyond the Veto of the EU Recovery Fund*, in *VerfBlog*, 2020.
- MISSALE A., *Per una riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Economia pubblica*, 2005.
- MOCCIA L., *Cittadinanza europea e spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *La cittadinanza europea: itinerari, strumenti, scenari*, 2010.
- MORANA D., *Verso un diritto eurounitario alle cure? La direttiva sull'assistenza transfrontaliera tra obiettivi ambizioni e debolezze competenziali dell'Unione*, in *Corti Supreme e salute*, 2022.
- MORANDI N., *La normativa comunitaria sul diritto di asilo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2005.
- MORAVCSIK A., NICOLAÏDIS K. , *Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions*, in *Journal of Common Market Studies*, 1999.
- MORELLI U., *La dichiarazione Schuman*, in *La Cittadinanza Europea*, 2010.
- MORENO-LAX V., *Solidarity's reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017.
- MORGESE G., *Gli sviluppi della politica dell'Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma*, in *Gli Stranieri*, 2011.
- MORGESE G., *I migranti, la solidarietà e l'Europa senza qualità*, in *SIDIBlog.it* , 2015.
- MORGESE G., *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione Europea*, in *AISDUE*, 2021.
- MORGESE G., *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *BlogDUE*, 2022.
- MORGESE G., *La solidarietà tra gli Stati membri in materia di immigrazione e asilo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018.
- MORGESE G., *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*, *Eurojus*.
- MORGESE G., *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione europea e diritto italiano*, a cura di G.Caggiano Torino, Giappichelli, 2014,
- MORI P., *La decisione di ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo*, in *www.dirittounione europea.it*, 2015.
- MORI P., *L'uso della procedura d'infrazione a fronte di violazioni dei diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2018.
- MOSCHETTA T.M., *L'armonizzazione normativa mediante gli atti di soft law della Commissione Europea: uno sviluppo ipotizzabile?*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione Europea – Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019.
- MOSTACCI E., *Fedele a sé stessa: UEM, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020.
- MOSTACCI E., *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE*, 2020.
- NAPOLITANO G., *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012.
- NASCIMBENE B., *Il progetto di Costituzione europea e l'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2004.
- NASCIMBENE B., *Il rispetto della "rule of law" e lo strumento finanziario. La "condizionalità"*, in *Eurojus*, 2021.
- NASCIMBENE B., *L'incorporazione degli accordi di Schengen nel quadro dell'Unione Europea e il futuro ruolo del comitato parlamentare di controllo*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1999.
- NASCIMBENE B., *L'Italia chiama, l'Europa risponde? La tragedia di Lampedusa*, in *Il Corriere giuridico*, 2013.

- NASCIMBENE B., *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011.
- NASCIMBENE B., *LO STATO DI DIRITTO E LA VIOLAZIONE GRAVE DEGLI OBBLIGHI POSTI DAL TRATTATO UE*, IN *EUROJUS.IT*, 2017.
- NATO A., *Il diritto alla salute dei cittadini dell'Unione e l'assistenza sanitaria transfrontaliera: recenti sviluppi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016.
- NOVI C., *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea*, in *La comunità internazionale*, 2019.
- O'LEARY S., *Solidarity and Citizenship Rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, a cura di G. De Burca, *Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford, 2005.
- OLIVI B., *Comunità Economica Europea*, in *Ventesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 2013.
- PACE L.F., *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?* in *Annuali AISDUE*, 2021.
- PACINI M., *L'accesso dell'Unione Europea alla CEDU: chiusura del cerchio o camicia di forza?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015.
- PACIOTTI E., *Quadro generale della costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in *Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, Gruppo Astrid, 2004.
- PALMISANO G., *Il contrasto al traffico di migranti nel diritto internazionale, comunitario ed interno*, Milano, Giuffrè, 2008.
- PAPA A., *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, 2018.
- PAPA M.I., *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2016.
- PARODI M., *Il ruolo degli Stati membri nella tutela dei valori dell'Unione europea: il ricorso agli strumenti giurisdizionali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021.
- PASTORE M., *La cooperazione intergovernativa nei settori dell'immigrazione, dell'asilo e della sicurezza interna*, in *Da Schengen a Maastricht, Apertura delle frontiere, cooperazione giudiziale e di polizia*, a cura di B. Nascimbene, Milano, Giuffrè, 1995.
- PATURNO L., *Il "nuovo" Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, 2005.
- PEDRAZZI M., *L'aggressione russa all'Ucraina, l'Europa e la comunità internazionale*, in *Eurojus.it*, 2022.
- PEERS S., *Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon*, in *European Journal of Migration and Law*, 2008.
- PERNICE I., *La costituzione integrata dell'Europa*, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Laterza, 2003.
- PETRALIA V., *Clausola di sovranità e tutela dei diritti umani nel Sistema di Dublino*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017.
- PICONE P., *Comunità internazionale e obblighi "erga omnes". Studi critici di diritto internazionale*, Napoli, Jovene, 2013.
- PIROZZI N., BONOMI M., *La politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea: funzionamento e proposte di riforma*, in *Osservatorio di politica internazionale*, Istituto Affari Internazionali 2022.
- PISTONE S., *La conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea*, in *Cittadinanza Europea: VIII*, 2011.
- PITRONE A., *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione Europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post* di ASDUE, sezione Coronavirus e diritto dell'Unione, 2020.

- POCAR F., *Forte accelerazione ai processi di ratifica per indurre l'Irlanda ad un ripensamento*, in *Guida al diritto*, 2008.
- POGGI A., *Soft law nell'ordinamento comunitario*, Catania, CEDAM, 2005.
- POLACCHINI F., *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *AIC*, 2020.
- POULOU A., *Austerity and european social rights: how can courts protect Europe's lost generation?*, in *German Law Journal*, 2014.
- PRPIC M., *Repatriation of EU citizens during the Covid-19 crisis. The role of the EU Civil Protection Mechanism*, EPRS Briefing, 2020.
- QUAGLIARIELLO G., *Monnet, Jean*, in *Riv. Ventunesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 2013, pp.137-153.
- REICH N., *Il consumatore come cittadino- il cittadino come consumatore: riflessioni sull'attuale stato della teoria del diritto dei consumatori nell'Unione Europea*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 2004.
- RINOLDI D.G., *In deroga...e in conformità: prospettive dell'Unione europea della salute muovendo dall'art.168 TFUE per andar ben oltre (verso un comparto sanitario federale continentale?)*, in *Corti supreme e salute*, 2022.
- RIZZA L., *Obbligo di solidarietà e perdita di valori*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018.
- RIZZO A., *Sicurezza della vita umana in mare*, in *Sviluppo sostenibile dei trasporti marittimi nel Mediterraneo*, a cura di F. Pellegrino, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013,
- RIZZO M.P., *Soccorso in mare di persone in pericolo tra norme consolidate e problematiche ancora aperte*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2020.
- ROLANDO F., *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*, in *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, Eurojus.
- ROMAN E., *L'accordo UE-Turchia: le criticità di un accordo a tutti i costi*, in *SIDIBlog*, 2016.
- RUGGERI A., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le tecniche decisorie idonee ad assicurarne la efficacia ed effettività*, in www.Questionegiustizia.it, 2018.
- RUSSO T., *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in federalismi.it, 2018.
- SAITTO F., *Ragionando sul Trattato di Maastricht come momento di "frattura": processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, in *Riv. Il politico*, 2019.
- SALATINO G., *Un'Europa instabile può affrontare la sfida della solidarietà?*, in *Financial Community Hub*.
- SALERNO G.M., *L'assistenza sanitaria transfrontaliera: problematiche e prospettive*, in *Corti Supreme e Salute*, 2022.
- SALIS E., *La proposta della Commissione europea per la relocation: punto di svolta o compromesso al ribasso?*, in fieri.it, 2015.
- SALMONI F., *L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in Federalismi.it, 2020.
- SALMONI F., *Recovery fund, condizionalità e diritto pubblico. La grande illusione*, Padova, CEDAM, 2021.
- SANTOMAURO G., *Sicurezza e frontiere: le politiche migratorie nell'emergenza europea e italiana*, in Federalismi.it, 2021.
- SCIAUDONE F., *Commento all'art. 122 TFUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, Giuffrè, 2014.
- SCOTTI V.R., *Francia. Approvata la modifica costituzionale che recepisce il Trattato di Lisbona*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008.
- SCUTO F., *"Reddito minimo", contrasto all'esclusione sociale e sostegno all'occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell'ordinamento italiano*, in Federalismi.it, 2018.

- SICLARI M., *L'effetto diretto del principio di "non discriminazione" sancito dall'art. 4, lett. b), del Trattato CECA in un recente intervento della Corte di giustizia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002.
- SIMONATO A., *Politiche di coesione economica, sociale e territoriale*, in *Aggiornamenti sociali*, 2017.
- SOMMA A., *Come il Mes. Anche il Recovery fund ha le condizionalità*, in *MicroMegaonline*, 2020.
- SORMANI M., *Da "frontex" alla guardia di frontiera e costiera europea*, in *Rivista del diritto della navigazione*, 2016.
- SPAGNOLO A., *La tutela dei diritti umani nell'ambito dell'attività di "Frontex"*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2014.
- STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione Europea- parte Istituzionale*, Giappichelli, 2016
- SURACE A., *Il Trattato di Amsterdam e la riforma del terzo pilastro: un negoziato incompiuto*, in *Gli Stranieri*, 1999.
- TABACCO F., *Il principio di non "refoulement": tra protezione formale e sostanziale*, in *Cassazione penale*, 2022.
- THIELEMANN E.R., *Between Interest and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union*, in *Journal of Refugee Studies*, 2003.
- THYM D., *Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of 'Free Choice'*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2022.
- THYM D., TSOURDI E., *Searching for solidarity in the EU asylum and border policies*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017.
- TIZZANO A., *La "Costituzione europea" e il sistema giurisdizionale comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003.
- TRIGGIANI E., *Il principio di solidarietà nell'Unione Europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021.
- TRIMARCHI M., *I servizi di interesse economico generale nel prisma della concorrenza*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2020.
- TUFANO M.L., *Il principio del no-bail out nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2002.
- UCCELLO BARRETTA L., *Il diritto alla salute nello spazio europeo: la mobilità sanitaria alla luce della direttiva 2011/24/UE*, in *Federalismi.it*, 2014.
- VANHEULE D., VAN SELM J., BOSWELL C., *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, 2011.
- VARSORI A., *Per un'interpretazione storica del processo di integrazione europea*, in *Ventesimo secolo: rivista di studi sulle transizioni*, 2013.
- VASSALLO PALEOLOGO F., *Migranti, obblighi di protezione e diritto internazionale del mare*, in *www.meltingpot.org*, 2007.
- VITERBO A., CISOTTA R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012.
- ZAGREBELSKY G., *Valori e diritti nei conflitti della politica*, in *La Repubblica*, 2008.
- ZICCHITTU P., *Un nuovo limite al diritto di iniziativa dei cittadini dell'Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2016.
- ZILLER J., *Solange III, ovvero la Europarechtsfreundlichkeit del Bundesverfassungsgericht. A proposito della sentenza della Corte Costituzionale Federale tedesca sulla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009.