

GIUSEPPE MORGESE  
(a cura di)

## La solidarietà europea

Avanzamenti, arretramenti  
e prospettive a 15 anni dalla  
riforma di Lisbona







Cofinanziato  
dall'Unione europea

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or EACEA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

In copertina: immagine generata da ChatGPT su prompt del curatore del volume.

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

58

**GIUSEPPE MORGESE**

**(a cura di)**

**LA SOLIDARIETÀ EUROPEA**

*Avanzamenti, arretramenti e prospettive*

*a 15 anni dalla riforma di Lisbona*



CACUCCI  
EDITORE  
2025

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

**Giandonato Caggiano   Ivan Ingravallo   Ennio Triggiani   Ugo Villani**

Comitato scientifico

**Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi**

**Comitato dei referees:** Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susanna Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Valeria Di Comite, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspare, Davide Diverio, Madia D'Onghia, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Mario Gervasi, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Michele Messina, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Rossana Palladino, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Angela Maria Romito, Francesco Rossi Dal Pozzo, Vito Rubino, Gianpaolo Maria Ruotolo, Illa Sabbatelli, Andrea Santini, Gianluca Selicato, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Roberto Virzo, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2025 Cacucci Editore - Bari  
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

*A mia madre.  
Vienimi a trovare ogni volta che puoi  
e fammi una carezza.  
A farti sorridere ci penso io.*



## INDICE

Giuseppe MORGESE, Introduzione	IX
--------------------------------	----

### PARTE PRIMA

#### ASPETTI DI CARATTERE GENERALE

Ennio TRIGGIANI, La solidarietà “spirito” della futura Europa?	3
Federico CASOLARI, The Interaction between Loyalty and Solidarity in the EU Legal Order	27

### PARTE SECONDA

#### SOLIDARIETÀ ED EQUILIBRIO DI DIRITTI E OBBLIGHI NEI TRATTATI

Eleanor SPAVENTA, Cittadinanza europea e solidarietà	45
Daniele GALLO, La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell’ordinamento dell’Unione europea	59
Teresa Maria MOSCHETTA, La politica energetica dell’UE quale “laboratorio sperimentale” per la solidarietà europea	79

### PARTE TERZA

#### LA SOLIDARIETÀ EUROPEA RIEQUILIBRATORIA

Gianluca CONTALDI, La <i>legacy</i> del NGEU ed il futuro della solidarietà economica europea	99
Ilaria OTTAVIANO, Da strumento di solidarietà a strumento di <i>governance</i> economica: l’evoluzione della politica di coesione dell’Unione europea	117
Teresa RUSSO, La solidarietà europea verso i Paesi terzi tra vicinato e allargamento	135

### PARTE QUARTA

#### LA SOLIDARIETÀ EUROPEA EMERGENZIALE

Susanna CAFARO, Stabilità vs solidarietà: la <i>governance</i> economica dell’Unione europea alla prova dell’emergenza	155
Vincenzo SALVATORE, Solidarietà sanitaria in tempo di crisi	169
Alessia DI PASCALE, La solidarietà nella gestione delle situazioni di crisi nella politica di migrazione e asilo	179

---

Michele VELLANO, La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in caso di attacco terroristico o di aggressione armata	195
Marco GESTRI, La solidarietà europea riguardo alle calamità naturali o provocate dall'uomo	211
Autori del volume	229

GIUSEPPE MORGESE\*

## INTRODUZIONE

È con emozione che mi appresto a scrivere le note introduttive di questo volume finale delle attività della Cattedra Jean Monnet EUSTiC - *EU Solidarity in (Times of) Crisis?*, progetto triennale che nel 2025 volge al termine.

Il volume raccoglie gli scritti di qualificate autrici e qualificati autori, appartenenti in gran parte al settore scientifico disciplinare del diritto dell'Unione europea, sviluppati all'esito di un convegno svoltosi a Bari il 20 e 21 marzo 2025. In quell'occasione, la Cattedra EUSTiC e il centro Europe Direct Puglia (coordinato dalla collega prof.ssa Valeria Di Comite) avevano ospitato nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro molti delle autrici e degli autori che si occupano del tema della solidarietà europea, tracciando così gli sviluppi che il concetto ha avuto nell'Unione europea nei 15 anni di vigore della riforma di Lisbona.

Come già riflettevo nell'introduzione al volume collettaneo *La solidarietà europea: a che punto siamo?* (Università degli Studi di Bari Aldo Moro, 2023, reperibile *online*), il tema solidaristico europeo è tanto "antico" (prendendo avvio dalla "*solidarité de fait*" del discorso di Robert Schuman del 9 maggio 1950), quanto "problematico" perché – come noto – non arrivato neanche oggi a maturazione. La solidarietà europea, infatti, in alcuni casi è stata protagonista del processo di integrazione sovranazionale (per mezzo, ad es., della politica di coesione; degli strumenti per far fronte ai disastri naturali o provocati dall'uomo; delle misure per affrontare la crisi pandemica), mentre in altri casi è apparsa relegata sullo sfondo (es. nell'unione economica e monetaria e nella politica di asilo).

Per questi motivi, i tre anni di attività della Cattedra Jean Monnet EUSTiC mi hanno ancor più convinto che al concetto solidaristico europeo – termine

---

\* Associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro; titolare della Cattedra Jean Monnet EUSTiC 2022-2025.

polisenso dotato di molte sfaccettature e di diverso “peso” nei Trattati e nella giurisprudenza – va riconosciuta la giusta importanza, senza enfasi retoriche sganciate dal dato normativo ma senza neanche evitare di cogliere gli sviluppi promettenti che esso può avere in futuro.

Alla complessità del concetto in esame, del resto, fanno eco i diversi scritti qui raccolti, in cui autrici e autori hanno sviluppato la propria riflessione valorizzando la solidarietà come obiettivo, valore e/o principio dell’UE, capace cioè di imprimere una certa curvatura al progetto di integrazione europea, senza tuttavia disconoscerne limiti e difficoltà di applicazione.

Non posso nascondere che in questi anni si è rafforzata in me la convinzione – anch’essa già espressa in precedenza – che i limiti della solidarietà europea siano, per molti aspetti, lo specchio delle difficoltà del processo di integrazione sovranazionale e che, laddove si imputa all’Unione europea “mancanza di solidarietà”, si debbano tenere ben presenti i veti di Stati membri restii ad affidare all’UE il compito generale di prestare assistenza nel bisogno ad altri Stati membri, ai cittadini, al resto del mondo.

Chiedersi se questa condizione è destinata a cambiare sembra esercizio fine a sé stesso (nessuno ha la palla di cristallo in cui scrutare!) e che rischia, appunto, di non far apprezzare la solidarietà europea per quella che è: un processo che si è sviluppato nei decenni e che, con ragionevolezza, pare destinato a svilupparsi anche in futuro. Si tratta di una strada non priva di ostacoli e diramazioni secondarie, che però ci dà la misura degli avanzamenti e degli arretramenti che ha compiuto, più in generale, il processo dell’integrazione europea dopo un quindicennio dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

\*\*\*\*\*

Il volume si divide in quattro parti, corrispondenti alle quattro sessioni del convegno da cui prende le mosse.

La prima parte esamina alcuni aspetti di carattere generale e comprende gli scritti di Ennio Triggiani (*La solidarietà “spirito” della futura Europa?*) e Federico Casolari (*The Interaction between Loyalty and Solidarity in the EU Legal Order*). Nello scritto di Triggiani, la solidarietà viene intesa come principio e valore perno del processo di integrazione europea, mettendone in evidenza la sua dimensione “multidimensionale” che investe i rapporti tra Stati, Istituzioni, popoli e cittadini, nonché la qualità della democrazia partecipativa nell’UE. Nello scritto di Casolari, viene esplorata l’interazione giuridica tra lealtà e solidarietà tramite l’illustrazione delle principali caratteristiche del principio di leale cooperazione, della natura multiforme del concetto di solidarietà e delle possibili interazioni tra i due concetti anche in scenari di crisi.

La seconda parte è invece dedicata a solidarietà ed equilibrio di diritti e obblighi nei Trattati. Nel lavoro di Eleanor Spaventa (*Cittadinanza europea*

e solidarietà), che ripercorre la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di solidarietà e cittadinanza europea, sottolineando contraddizioni e tensioni nell'elaborare un modello solidaristico europeo. Nel lavoro di Daniele Gallo (*La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea*), ci si concentra sul rapporto tra concorrenza e servizi pubblici dal punto di vista del ruolo che svolge in questo ambito la solidarietà. A sua volta, lo scritto di Teresa Maria Moschetta (*La politica energetica dell'UE quale "laboratorio sperimentale" per la solidarietà europea*) indaga in quale misura l'accezione di solidarietà nel noto caso *Opal* possa essere considerata una nuova struttura portante per le misure energetiche adottate a livello sovranazionale.

La terza parte – relativa alla solidarietà europea riequilibratoria – si apre con lo scritto di Gianluca Contaldi (*La legacy del NGEU ed il futuro della solidarietà economica europea*) che si interroga sull'eredità giuridica del programma *Next Generation EU* e sull'improbabilità che possa essere replicato in futuro. Nel successivo lavoro di Ilaria Ottaviano (*Da strumento di solidarietà a strumento di governance economica: l'evoluzione della politica di coesione dell'Unione europea*) viene analizzata l'evoluzione della politica di coesione, dal suo ruolo originario di strumento di redistribuzione a strumento di intervento economico con obiettivi che vanno oltre la solidarietà territoriale. Lo scritto di Teresa Russo (*La solidarietà europea verso i Paesi terzi tra vicinato e allargamento*), invece, offre una lettura critica della solidarietà attraverso l'allargamento, il vicinato e la politica estera dell'Unione europea.

La quarta e ultima parte del volume, infine, è dedicata alla solidarietà europea emergenziale e prende le mosse dal lavoro di Susanna Cafaro (*Stabilità vs solidarietà: la governance economica dell'Unione europea alla prova dell'emergenza*), che analizza la tensione tra stabilità e solidarietà nella governance economica dell'UE evidenziando come la retorica della stabilità si sia imposta come principio ordinatore ma spesso distorto rispetto all'obiettivo reale di sostenibilità finanziaria. Nel lavoro di Vincenzo Salvatore (*Solidarietà sanitaria in tempo di crisi*), vengono illustrati il fondamento giuridico della solidarietà fra Stati in materia sanitaria in tempo di crisi e le iniziative adottate dall'UE per promuovere l'accesso alle prestazioni sanitarie transfrontaliere e affrontare situazioni di emergenza, con l'esempio paradigmatico della risposta alla pandemia da SARS-CoV-2. Lo scritto di Alessia Di Pascale (*La solidarietà nella gestione delle situazioni di crisi nella politica di migrazione e asilo*) mette in luce come il ruolo redistributivo del principio di solidarietà nella politica di asilo sia stato ostacolato nella prassi da divergenze politiche e da una certa diffidenza tra Stati membri, senza che neanche la riforma del 2024 abbia inciso realmente sulla situazione preesistente. Nello scritto di Michele Vellano (*La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in caso di attacco terroristico o di aggressione armata*), si evidenzia

come il vincolo solidaristico tra Stati membri in caso di gravi minacce o atti ostili, che costituisce una novità significativa del Trattato di Lisbona, presenti non poche incognite in ordine alla sua reale efficacia e futuro impiego. Infine, nel lavoro di Marco Gestri (*La solidarietà europea riguardo alle calamità naturali o provocate dall'uomo*) viene esaminata l'evoluzione della solidarietà europea riguardo alle calamità naturali o provocate dall'uomo, in specie nella protezione civile, dalla risposta "spontanea" pre-Lisbona all'attuale modello maggiormente strutturato.

\*\*\*\*\*

È quindi con affetto e trepidazione che licenzio questo volume collettaneo, il cui "successo" sarà merito unicamente di autrici e autori che hanno accettato di scrivervi e che ringrazio davvero tanto per questo. Così come esprimo gratitudine alle colleghe Giuseppina Pizzolante e Francesca Di Gianni, che si sono sobbarcate l'onere – mai scontato – di effettuare una doppia revisione redazionale. Qualunque omissione, errore, "orrore", è invece da imputare al sottoscritto, com'è giusto che sia.

Bari, luglio-settembre 2025.

PARTE PRIMA

**ASPETTI DI CARATTERE GENERALE**



ENNIO TRIGGIANI\*

## LA SOLIDARIETÀ “SPIRITO” DELLA FUTURA EUROPA?

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Lo sviluppo “multidimensionale” e trasversale della solidarietà nei Trattati “comunitari”. – 3. Settori di applicazione della solidarietà: immigrazione, coesione, politiche sociali, emergenze, relazioni esterne. – 4. *Segue*: ...ambiente, attacchi terroristici e calamità, aggressione armata. – 5. Solidarietà e cittadinanza dell’Unione a base della democrazia partecipativa. – 6. La solidarietà nella Conferenza per il futuro dell’Europa. – 7. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

In un momento storico così complesso come l’attuale è indispensabile non chiudere gli occhi di fronte alla realtà. La Comunità internazionale sorta sulle ceneri della Seconda guerra mondiale e fondata sul pilastro delle Nazioni Unite sta scomparendo. La sua Carta costituzionale è la Dichiarazione universale dei diritti umani del dicembre 1948 che esprime tale universalità non solo in quanto applicabile su tutta la Terra ma anche perché rende le violazioni più gravi dei diritti in essa sanciti tutelabili anche attraverso tribunali sia internazionali che nazionali. Partendo dagli Accordi di Bretton Woods, la liberalizzazione dell’economia e del commercio internazionale incentrata su GATT e poi WTO viene quotidianamente messa in crisi. Stiamo assistendo alla trasformazione della Comunità internazionale, nella quale si dissolve la co-appartenenza, in una società basata sulla legge del più forte, del più ricco e del più aggressivo in cui vengono progressivamente demoliti i pilastri dell’equilibrio democratico. Le relazioni internazionali, orbe del diritto internazionale, saranno sempre più caratterizzate da un multipolarismo privo di regole e militarizzato. In altri termini, proprio il principio di solidarietà rischia di essere cancellato dalle relazioni fra Stati e fra popoli. Uno scenario molto preoccupante, tradizionalmente terreno fertile per l’avanzata delle guerre<sup>1</sup>.

---

\* Emerito di Diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Email: ennio.triggiani@uniba.it.

<sup>1</sup> Sembra ancor più attuale oggi quanto scritto da J. Habermas oltre venti anni fa: “È sufficiente una consonanza di indignazione morale verso grossolane violazioni dei diritti umani ed evidenti

Pertanto, l'Unione europea dovrebbe sentire su di sé la responsabilità di rinsaldare la propria identità, espressa da un inusuale modello di un'integrazione di popoli e culture diverse ma accomunate da un progetto di pace e di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, inventandosi per questi ultimi una declinazione sovrastatale. Gli Stati europei, consci di essere stati la causa dei due conflitti mondiali e sopportandone la responsabilità, si sono inizialmente incamminati, partendo dal Manifesto di Ventotene e riprendendone la concreta potenza visionaria, in un percorso unico che ha consentito per 80 anni il mantenimento della pace fra i membri dell'integrazione.

Finora l'UE, pur tra molte contraddizioni, costituisce forse l'ultimo serio baluardo dei valori fondamentali e del convinto multilateralismo consacrati nel sistema delle Nazioni Unite. Ed appare del tutto coerente con questo modello l'indubbio primato che, nella stessa logica, essa evidenzia per quanto concerne gli impegni concretamente assunti riguardo alla tutela dell'ambiente. Si tratta di un modello di realizzata comprensione fra i popoli e la realtà in cui vivono da mostrare a tutto il mondo e innervare, come vedremo, in un nuovo Patto costituzionale.

L'Europa ha quindi il dovere di rinsaldare un modello attrattivo pregno di idee e ideali, cui dare sostanza attraverso lo Stato solidale e di diritto, la libertà economica, l'unione fiscale, l'innovazione tecnologica e digitale, la ricerca, la sostenibilità ambientale. Per la sopravvivenza propria e degli Stati che la compongono non ha alternative: deve imboccare, e presto, la strada per trasformarsi in un soggetto politico in grado di contare negli equilibri globali conservando il testimone di quei valori universali a rischio di cancellazione.

Un tale ambizioso progetto presuppone, tuttavia, il maggiore coinvolgimento dei cittadini, in forme molteplici, a testimonianza del diritto/dovere di cittadinanza anche europea indispensabile per smuovere i governanti dei Paesi membri. Sono queste le ragioni per le quali l'UE ha la necessità di porre la "solidarietà", in tutto quello che essa esprime, al centro della costruzione di una nuova realtà politico-istituzionale, probabilmente realizzabile solo fra gli Stati disponibili. Mi spiego meglio.

Sulle orme della Costituzione italiana, pioniera del valore-principio di solidarietà, l'ordinamento dell'Unione si colloca progressivamente in un sistema nel quale concorrenza, mercato e libera circolazione delle persone,

---

trasgressioni del divieto di compiere azioni militari di aggressione. Per l'indignazione di una società di cittadini del mondo bastano le concordi reazioni negative ad atti di criminalità di massa percepiti come tali". La riprovazione morale sarebbe perciò sufficiente a promuovere quell'ulteriore delocalizzazione della solidarietà che già ha dato luogo alla coscienza nazionale (J. HABERMAS, *L'Occidente diviso?*, in M. AMPOLA, L. CORCHIA, *Dialogo su Jürgen Habermas. Le trasformazioni della modernità*, Pisa, 2007, p. 139; Id., *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, 2002, p. 27).

delle merci e dei capitali non rappresentano più, dopo la fase iniziale, i suoi del tutto preminenti aspetti aprendo nuovi scenari.

Ed allora, il ricorso a forme diverse di debito comune, dopo il *Next Generation EU*, diviene una opportunità praticabile, una difesa comune dipendente da una politica estera comune non è più rinviabile, i limiti nelle competenze materiali e nella struttura istituzionale dell'Unione sono sempre più evidenti, la perversione burocratica di una eccessiva regolamentazione andrebbe superata. Lo snodo di fronte al quale si trovano oggi i Paesi membri sta diventando squisitamente politico in ottica non più semplicemente economica e intergovernativa, comportando l'improrogabile cessione di ulteriori livelli di sovranità.

Tuttavia, nonostante tale quadro comporti la necessità di intervenire rapidamente per restituire all'Europa la centralità che sta progressivamente perdendo, la presenza in non pochi Stati di governi nazionalisti o sovranisti rende del tutto improbabile la possibilità di procedere alla revisione dei Trattati di Lisbona. Per cui, se non è realistico operare un significativo salto di qualità fra gli attuali 27 membri, lo scenario che abbiamo dinanzi non può che essere la redazione di un nuovo Trattato basato sulla maggioranza quale processo decisionale e sui valori fondanti già presenti in Lisbona e nella Carta dei diritti fondamentali del 2001<sup>2</sup>, recuperando il fallito tentativo di una Costituzione europea. Bisogna però capire quali possano essere i soggetti politici, le forze sociali e gli interessi collettivi capaci di modificare l'attuale panorama e che si rivelino in grado di dare attuazione alla solidarietà sancita dal Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

## **2. Lo sviluppo “multidimensionale” e trasversale della solidarietà nei Trattati “comunitari”**

Per le ragioni appena descritte diventa importante, come si è detto, porre la solidarietà, politica e giuridica, quale nucleo del progetto di riforma. Bisogna, pertanto, partire da un'analisi della sua portata, politica e giuridica, nell'attuale sistema dell'Unione.

Anzitutto, anche se al termine di un percorso lungo e faticoso, già oggi nell'Unione la solidarietà si sviluppa in termini “multidimensionali” e trasversali rispetto a diversi soggetti e livelli, integrando e rafforzando lo stesso principio di leale cooperazione cui è strettamente legata. Essa si esprime orizzontalmente tra cittadini europei e tra popoli europei, tra le Istituzioni europee, tra gli Stati membri, tra Unione e Stati terzi oltre che tra generazioni europee.

---

<sup>2</sup> Per Habermas essa è l'espressione esemplare dei principi normativi che uniscono i cittadini europei (J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in *Tempo di passaggi*, Milano, 2004, p. 769).

E, sul piano verticale, la solidarietà agisce tra le Istituzioni “comunitarie”<sup>3</sup> e quelle nazionali (oltre che tra Istituzioni statali e decentrate), e infine tra cittadini e Istituzioni. Si trovano poi espressioni normative di solidarietà in una ampia pluralità di campi specifici.

Tale evoluzione trova un’efficace sintesi nel riferimento effettuato esplicitamente nel Preambolo e implicitamente all’art. 1, co. 2, TUE come “una nuova tappa nel processo di creazione di un’unione sempre più stretta (e quindi solidale) tra i popoli dell’Europa”. Pertanto, la solidarietà esprime una comunione di valori e di interessi, che vincolano nel contempo gli Stati membri e i rispettivi popoli, i quali devono rapportarsi “nel rispetto reciproco” oltre che solidale (art. 3, par. 5, TUE).

D’altronde, non c’è da meravigliarsi se solo con il Trattato di Lisbona la solidarietà abbia fatto pieno ingresso, tra i valori dell’Unione ex art. 2 TUE, come fondamento identitario dell’ordinamento giuridico sovranazionale e che la sua promozione rientri oggi tra gli obiettivi perseguiti dall’Unione ex art. 3, co. 3, TUE. Similmente, ai diritti “di solidarietà”, dopo la sua individuazione come valore nel Preambolo, è dedicato un intero Capo (il IV) della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione; esso include vari diritti economici e sociali ed abbraccia diversi ambiti quali salute, ambiente, accesso ai servizi di interesse economico generale, tutela del consumatore, protezione del lavoro e della famiglia.

Potrebbe allora desumersi, o auspicarsi, la progressiva anche se complessa costruzione della supremazia della solidarietà rispetto al mero interesse economico tradizionalmente prioritario, nella direzione di creare un nuovo spazio costituzionale europeo ispirato a questo, vedremo, valore-principio.

La solidarietà, perno della Carta insieme con la dignità, si dilata così al di là dei confini nazionali, si colloca in una dimensione dove sono i principi, e non una regolamentazione eccessiva e spesso superflua, ad essere la fonte alla quale attingere per trarne le indicazioni riguardanti i comportamenti individuali e collettivi, privati e pubblici, nazionali e globali. Tuttavia, pur nelle interessanti dinamiche caratteristiche di ciascuna di queste dimensioni, proprio in ragione della sua fonte giuridica (un accordo internazionale) essa vede soprattutto nei rapporti interstatali la “cartina di tornasole” della propria qualità normativa. Di qui la dimensione progressivamente politica. Ci torneremo.

Su tali basi, si discute, dopo Lisbona, se essa sia riconosciuta come “valore” o “principio”. In effetti la formulazione dell’art. 2 TUE è ambigua in quanto essa non viene qualificata direttamente come valore; ma, solo dopo aver enunciati “dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani”, si aggiunge che “questi valori sono comuni

---

<sup>3</sup> Utilizzo il termine in questione, per me preferibile ad alternative quali unionale, in maniera formalmente impropria ma fra virgolette, non esistendo più, come è noto, il termine “Comunità europee”.

agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà (...)”. Essa appare quindi qualificata a “metà strada fra valori e principi”. L’apparente esclusione della solidarietà dal novero dei valori di cui all’art. 2 TUE, peraltro in contraddizione con quanto invece affermato nel Preambolo della Carta di Nizza, è legata in particolare al non poterla considerare nello specifico quadro sanzionatorio previsto dall’art. 7 TUE nei confronti di uno Stato membro nel caso di violazione grave dei descritti valori.

Tuttavia, l’evoluzione del sistema sembra spingere in altra direzione. Anzitutto va detto che la connotazione giuridica appare relativa se si pensa che i valori, in fondo spesso metagiuridici, si devono tradurre in principi giuridicamente rilevanti e divenire base per la nascita di specifici diritti. Nel complesso, va detto che la stessa differenza fra valori e principi non è semplice e spesso appare sfumata.

In proposito, senza potermi soffermare sulle specifiche sentenze, è molto innovativo il collegamento che la stessa Corte di giustizia ha realizzato negli anni tra *rule of law*, ruolo del bilancio europeo, principio di solidarietà e principio della fiducia reciproca, mettendo a sistema una serie di valori e principi che, almeno in astratto, consentono di realizzare un ulteriore passo in avanti del processo di integrazione nel suo profilo costituzionale<sup>4</sup>.

Ad ogni modo, la solidarietà, sul piano strettamente giuridico, costituisce senza alcun dubbio una prescrizione sotto più profili obbligatoria nei confronti delle Istituzioni dell’Unione e degli Stati membri. Certo, nei vari settori del Trattato essa appare formulata secondo “livelli normativi tra loro non equivalenti”; comunque, l’art. 2 TUE ne costituisce principio costituzionale, indicando certo i “prerequisiti” per aderire alla stessa Unione ma, allo stesso tempo, delineando il contratto sociale su cui questa si basa. Impegna quindi in via generale sia gli Stati tra di loro, sia gli Stati nei rapporti con l’UE, sia le Istituzioni dell’UE.

### **3. Settori di applicazione della solidarietà: immigrazione, coesione, politiche sociali, emergenze, relazioni esterne**

Si è detto che la solidarietà si sviluppa in maniera “multidimensionale” e, nel contempo, si rivolge nel concreto a una pluralità di materie nel tentativo di caratterizzarne la qualità, anche se con intensità differente in funzione dei vari settori ai quali si applica.

---

<sup>4</sup> E. TRIGGIANI, *La solidarietà perno della nuova Europa*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023, Bari, 2023, p. 13, reperibile *online*.

a) È nel settore dell'*immigrazione* che si manifestano maggiori problemi pur in presenza di norme chiare e rilevanti del TFUE, in particolare gli articoli 79 e 80, e di una produzione normativa di applicazione molto vasta<sup>5</sup>. Inoltre, il Trattato individua, con l'art. 67, quale caratteristica della politica di immigrazione, asilo e controllo delle frontiere una solidarietà equa nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi. Tuttavia, resta l'irrisolta ripartizione della responsabilità, anche finanziaria, tra gli Stati membri, che l'art. 80 TFUE, pur nella sua flessibilità, identifica quale strumento necessario per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Purtroppo, il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del 2024<sup>6</sup> ha lasciato sostanzialmente invariato il modello di "Dublino III" non agendo sul suo principale difetto dato dall'attribuzione della competenza per l'esame delle domande di asilo al primo Paese di ingresso illegale, laddove non assuma rilievo nessuno dei criteri gerarchicamente antecedenti (Stato membro idoneo a porre in essere il ricongiungimento familiare, Stato membro che ha concesso un visto di ingresso o altro titolo di soggiorno). Per di più si accentuano le posizioni statali dirette a indebolire progressivamente, in materia, il principio di solidarietà per svuotarlo di contenuto e ricondurlo in una accezione meramente intergovernativa<sup>7</sup>.

Resta anche la considerazione che un minore e più controllato flusso migratorio troverebbe un importante supporto da una solidarietà esterna<sup>8</sup> promossa, nella direzione di maggiore pace e stabilità, da un'Unione in grado di decidere autonomamente la propria *politica estera e di difesa*, che ancor oggi è invece estremamente limitata<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> V. anzitutto G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018; e i lavori contenuti in *Rivista Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale 4/2024 "Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre" (a cura di G. MORGESE), pp. 1-556. Si segnala inoltre G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014; M. I. PAPA, *Crisi dei rifugiati, principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, pp. 1-41; C. MASSAROTTI, *Il principio di solidarietà nel diritto dell'Unione Europea*, in *Astrid Online*, 6/2024, p. 1 ss.

<sup>6</sup> I diversi strumenti che lo compongono riformano globalmente il quadro del Sistema europeo comune di asilo (SECA).

<sup>7</sup> V. le approfondite valutazioni di F. BUONOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell'asilo e della migrazione*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale 4/2024, cit., p. 139 ss. Per l'A. non si può sottacere "l'emersione di una concezione 'procedurale' di solidarietà, intesa non tanto come principio fondativo del SECA, quanto come metodo funzionale ad una redistribuzione delle responsabilità tra gli Stati membri, espressione di un compromesso che ha visto come primo obiettivo del Nuovo Patto l'approvazione politica e come secondo una previsione attuativa 'non conflittuale' da parte degli Stati" (p. 143).

<sup>8</sup> Vedi gli articoli 21, 24 e 31 TUE.

<sup>9</sup> G. ROSSOLILLO, *L'Europa e il valore della solidarietà*, in *Il Federalista*, 2017, p. 111. Si ricorda che l'art. 24 TUE prescrive che tale politica debba svolgersi tra gli Stati membri "in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca". In generale si segnala la profonda riflessione di A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta Online*, 2017 p. 364 ss.

b) Sicuramente un ruolo centrale viene svolto nell’ambito della politica di *coesione sociale, economica e territoriale*, quest’ultima opportunamente introdotta con il Trattato di Lisbona (articoli 174-178 TFUE e Protocollo n. 28) in cui l’Unione intende promuovere in generale “la solidarietà fra Stati membri” nella misura in cui, da un lato, favorisce lo sviluppo equilibrato del territorio “comunitario,” la riduzione dei divari strutturali tra le regioni degli Stati membri nonché la promozione di pari opportunità reali tra i cittadini<sup>10</sup>. È noto che lo strumento principale di tale coesione sono i Fondi strutturali; oltre agli iniziali FSE, FESR, FEOGA si ricorda il Fondo di coesione istituito per dare sostegno, in particolare, agli investimenti in materia ambientale soprattutto in settori connessi allo sviluppo sostenibile e all’energia<sup>11</sup>, oltre alle reti transeuropee per quanto attiene alle infrastrutture dei trasporti; si ricorda, infine, il recente Fondo per una transizione giusta<sup>12</sup>.

Tuttavia, non costituisce un buon segnale nel *ReArm Europe* appena approvato (intitolazione quanto mai inopportuna) la circostanza che fondi destinati alla coesione possano essere “dirottati” sull’acquisto di armi<sup>13</sup>.

c) Altrettanto prioritario il ruolo che la solidarietà è in grado di svolgere sul piano delle *politiche sociali*<sup>14</sup> a condizione che esse costituiscano effettivamente un obiettivo delle politiche pubbliche europee secondo quanto promesso dal Pilastro europeo dei diritti sociali del 2021, poi rimodulato dal Vertice sociale di Porto dell’8 maggio 2021 nonché ripreso nel Forum del novembre 2022 e dal Vertice sociale trilaterale del 22 marzo 2023. Senza tralasciare il contributo significativo offerto negli anni dalla Corte di giustizia nel costruire una nozione di “cittadinanza sociale”<sup>15</sup> Ed è un importante riferimento anche il *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*

---

<sup>10</sup> Cfr. anzitutto G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell’Unione europea*, Milano, 1996, p. 123 ss.; di recente I. OTTAVIANO, *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un’interazione in evoluzione*, in *Eurojus*, 2023, p. 104 ss.; M. PATRIN, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell’Unione*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2024, p. 509 ss.

<sup>11</sup> L’art. 194 TFUE prescrive che “la politica dell’Unione nel settore dell’energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri (...)”.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, che istituisce il Fondo per una transizione giusta. Su di esso v. S. VILLANI, *Il Fondo per una transizione giusta: tra solidarietà e pilastri di condizionalità*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, cit., p. 90 ss.

<sup>13</sup> Il 19 marzo 2025, la Commissione europea e l’Alta rappresentante per gli affari esteri hanno presentato il White Paper for European Defence – Readiness 2030, accompagnato dal piano operativo *ReArm Europe*. Quest’ultimo prevede risorse finanziarie pari a 800 miliardi di euro: 650 derivanti dalla flessibilità fiscale concessa agli Stati membri e ulteriori 150 provenienti da prestiti agevolati.

<sup>14</sup> S. GIUBBONI, *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli, 2022; M. MANFREDI, *La promozione e la tutela dei diritti economici e sociali nell’Unione europea*, Bari, 2022.

<sup>15</sup> Cfr. per tutto A. NATO, *La “cittadinanza sociale” nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Cittadinanza europea*, 2023, p. 143 ss.

(SURE), lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza con cui sono stati pagati i sussidi di disoccupazione a chi ha perso il lavoro a causa della pandemia<sup>16</sup>.

d) Un'indubbia espressione di concreta solidarietà, anche se di "carattere emergenziale", si è invece avuta in occasione della crisi pandemica a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19 (*Next Generation EU*), sul fondamento dell'art. 122 TFUE. L'UE ha risposto alla pandemia con coraggio abbattendo "il tabù del debito europeo condiviso" e facendo finalmente quello che si sarebbe dovuto fare dieci anni prima per la crisi dell'Eurozona<sup>17</sup>. Il *Next Generation EU* è stato finanziato attraverso capitali raccolti sul mercato finanziario dall'Unione europea dovendo comunque essere restituito, per quanto parzialmente, da risorse degli stessi Stati membri e, per il residuo, attraverso una modifica del sistema delle risorse proprie dell'Unione. Infatti, per l'attuale assetto delle finanze pubbliche dell'UE, il bilancio, la cui dimensione complessiva è insufficiente per finanziare interventi di stabilizzazione a seguito di shock economici asimmetrici, deve risultare "in pareggio" (art. 310, par. 1, TFUE)<sup>18</sup>.

La pandemia, peraltro, ha evidenziato la necessità di attivare una vera e propria *politica sanitaria comune*, considerato che, allo stato, i poteri attribuiti alle Istituzioni dell'UE sono soltanto di sostegno a quelli nazionali<sup>19</sup>.

#### 4. *Segue: ...ambiente, attacchi terroristici e calamità, aggressione armata*

e) Va poi sottolineato l'enorme rilievo, proprio sulla base dei valori che la contraddistinguono, dello *stretto e solidale rapporto con l'ambiente* da parte dell'Unione, di gran lunga la realtà istituzionale che in maniera più ampia e

<sup>16</sup> A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE*, 8/2020, p. 1 ss.

<sup>17</sup> L. BARTOLUCCI, *La nuova governance economica europea tra "metodo PNRR" e costituzionalismo numerico di bilancio*, in *federalismi.it*, 2025, p. 425 ss. Si vedano altresì i vari interventi in AISDUE, *Focus- Pandemia, diritto emergenziale e Unione europea*, aprile 2020, reperibile online. Sulla specifica problematica degli aiuti di Stato, v. F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus*, 2021, p. 59 ss.

<sup>18</sup> G. BIZIOLI, *Le dimensioni della solidarietà tributaria nell'ordinamento dell'Unione europea*, in L. CASTALDI, F. LENZERINI, F. ZINI (a cura di), *Le dimensioni del principio solidaristico nel terzo millennio*, Firenze-Pisa, 2024, p. 105 ss. In chiave critica sull'attuazione concreta del *Next Generation EU* v. G. CONTALDI, *Stiamo realmente assistendo ad un cambio di paradigma del concetto di solidarietà economica nel diritto dell'Unione europea?*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, cit., p. 20 ss.

<sup>19</sup> Per le questioni relative alla salute i governi nazionali ricevono il supporto di due apposite agenzie. Il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie valuta e controlla le minacce di malattie emergenti per coordinarne la risposta. Contemporaneamente, l'Agenzia europea per i medicinali gestisce la valutazione scientifica della qualità, della sicurezza e dell'efficacia di tutti i farmaci dell'UE.

convinta cerca di attuare gli obblighi derivanti dal Trattato di Parigi<sup>20</sup>. Nel dare significativa attuazione normativa agli impegni assunti in sede universale, dei quali è stata promotrice è stato varato, come è noto, il *Green Deal* con gli obiettivi della neutralità climatica entro il 2050 e a una riduzione del 55% delle emissioni entro il 2030; e con il *Next Generation EU* è stata rafforzata la transizione verde, anche attraverso il pacchetto “Pronti per il 55%”. E concretamente il rapporto tra solidarietà e ambiente si è ampiamente evidenziato allorché si sono dovute fronteggiare le conseguenze economiche ed ambientali derivanti dall’emergenza pandemica e dall’aggressione russa in Ucraina.

Allo stesso tempo, l’Unione ha posto anche la delicata *questione inter-generazionale* non solo nei termini di interesse o diritto delle generazioni future, ma soprattutto come esercizio di doveri da parte di quelle presenti: nei loro confronti saremmo una specie di “curatori” quali soggetti esponenziali della comunità civile, sul modello del difensore civico monocratico o dell’*ombudsman* collettivo. Si tratta di un’operazione inversa a quella finora adottata per cui ogni generazione si è comportata come fosse l’ultima, abusando di ogni risorsa come sua proprietà esclusiva<sup>21</sup>. In realtà, penso che, pur ponendo a base di ogni ragionamento il principio di solidarietà tra generazioni nella sua dimensione intertemporale<sup>22</sup>, la gravità crescente dei danni prodotti all’ambiente è talmente visibile e concreta che il rimando alla rappresentatività dei nostri successori potrebbe anche considerarsi superfluo considerato che sin d’ora è messa in gioco la tutela della possibilità stessa di sopravvivenza dell’uomo.

La giurisprudenza di tribunali nazionali<sup>23</sup> e internazionali è ormai ampia. Mi limito segnalare, per questi ultimi, la recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell’uomo sul ricorso presentato da quattro nonne svizzere con età media over 70 le quali sono riuscite ad ottenere un risultato di portata storica<sup>24</sup>. Le agguerrite signore, esauriti senza successo i ricorsi interni, si

---

<sup>20</sup> F. FERRARO, *L’evoluzione della politica ambientale dell’Unione: effetto Bruxelles, nuovi obiettivi e vecchi limiti*, in *I Post di AISDUE*, 9/2022, p. 184 ss.

<sup>21</sup> C. DE BENETTI, *La tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni*, in *Ambientediritto.it*, 2024, p. 1 ss.

<sup>22</sup> In via generale la solidarietà tra generazioni è sancita dall’art. 3, par. 3, TUE.

<sup>23</sup> Ci si limita a ricordare, per la sua importanza e per aver aperto la strada, il famoso giudizio della Corte Suprema delle Filippine del luglio 1993 con cui la legittimazione ad agire è stata attribuita a singoli soggetti, addirittura minorenni, anche facendo valere i diritti delle generazioni future: *The Philippines Supreme Court, Minors Oposa c. Secretary of the Department of Environmental and Natural Resources*, in *International Legal Materials*, 1973, p. 173 ss. Di rilievo è anche la sentenza della Corte Suprema della Colombia del 4 aprile 2018, pronunciata in grado di appello nell’ambito di una *acción de tutela* promossa ai sensi dell’art. 86 della Constitución Política, STC 4360/2018, a firma del magistrato Luis Armando Tolosa Villabona.

<sup>24</sup> Corte EDU, sentenza del 9 aprile 2024, appl. no. 53600/20, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz e a. c. Svizzera*.

erano rivolte, insieme con l'Associazione *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* (Associazione svizzera delle anziane per il clima), alla Corte di Strasburgo accusando la Svizzera di non aver contrastato in modo efficace gli effetti negativi del riscaldamento terrestre.

La Corte, da un lato, ha ritenuto che le quattro singole ricorrenti non soddisfacessero i criteri dello *status* di vittima ai sensi dell'art. 34 della CEDU (ed in ciò manifesto molte perplessità), dichiarando le loro denunce irricevibili. Peraltro, essa ha invece riconosciuto il diritto della *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* di proporre reclamo e il configurarsi di una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare sancito dall'art. 8 CEDU; in particolare, sono stati evidenziati la maggiore vulnerabilità dei soggetti ricorrenti in considerazione dell'età avanzata nonché il diniego del diritto di accesso al tribunale (art. 6 CEDU). È stato inoltre effettuato il riferimento alle generazioni future che dovranno sopportare un onere sempre più grave delle conseguenze degli attuali fallimenti e omissioni nella lotta contro il cambiamento climatico. Pertanto, la Confederazione svizzera non aveva adempiuto ai suoi doveri (obblighi positivi) ai sensi della Convenzione sul cambiamento climatico<sup>25</sup>.

Per la prima volta, quindi, un organo giurisdizionale internazionale ha riconosciuto il contrasto al cambiamento climatico come diritto umano fondamentale in adempimento dei numerosi atti internazionali posti a tutela di esso. Si tratta sicuramente di un grande passo avanti nel riconoscimento di una *solidarietà fra le generazioni*, per di più in un ambito, l'ambiente, che dovrebbe fondarsi sulla solidarietà universale fra popoli e cittadini<sup>26</sup>.

f) Ricordiamo, ancora, la *clausola di solidarietà* dell'art. 222 TFUE – operante qualora uno Stato membro sia “oggetto di attacco terroristico oppure di calamità naturale o provocata dall'uomo”<sup>27</sup> – nonché la *solidarietà in caso di aggressione armata* ex art. 42, par. 7, TUE che non contempla il coinvolgimento delle Istituzioni UE profilando un obbligo di solidarietà “orizzontale” tra gli Stati membri. Nel caso del terrorismo, invece, ci si rivolge tanto all'Unione quanto agli Stati membri, delineando così un obbligo di solidarietà

<sup>25</sup> A. M. ROMITO, *La completezza dei rimedi giurisdizionali nell'ordinamento dell'UE ed il contenzioso sul cambiamento climatico*, in *Quaderni AISDUE*, 1/2024, p. 1 ss. Altri due casi importanti, Corte EDU, sentenza del 9 aprile 2024, appl. no. 7189/21, *Carême c. Francia* e sentenza del 9 aprile 2024, *Duarte Agostinho e altri c. Portogallo e altri 32 Stati*, appl. no. 39371/20, sono stati, invece, dichiarati discutibilmente inammissibili. Cfr. E. BUONO, P. VIOLA, *Climate Litigation Strategy, alcuni apparenti insuccessi e il talento della Corte EDU: quando una dichiarazione di inammissibilità vale una pronuncia di accoglimento*, in *DPCE Online*, 2/2024, p. 1397 ss.; N. NAPOLETANO, *Cambiamento climatico e Corte europea dei diritti umani*, in *European Papers*, 2024, p. 1487 ss.; A. PISANÒ, *Elementi per una definizione dei contenziosi climatici propriamente strategici, movendo dal Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*, in *Politica del diritto*, 1/2024, p. 3 ss.

<sup>26</sup> V., ad es., Human Rights Council, International solidarity and climate change. Report of the Independent Expert on human rights and international solidarity, 9 July 2020, A/HRC/44/44.

<sup>27</sup> 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*, Napoli, 2014, p. 537 ss.

“verticale”<sup>28</sup>. Si ricorda la prima invocazione della clausola in occasione degli attentati parigini del 2015, premessa per un salto di qualità, solo ora lentamente in atto, verso la nascita di una politica di difesa comune<sup>29</sup>.

Il che ci rimanda alla risposta alla guerra in Ucraina. La solidarietà europea ha retto, pur con i risaputi ostacoli posti dall’Ungheria di Orban per le sanzioni ai danni della Russia, i profughi ucraini sono stati accolti dappertutto, e sono stati erogati all’Ucraina aiuti economici molto significativi. Sarebbe ora opportuno finanziare *investimenti alla difesa* emettendo titoli europei simili a quelli emessi per il citato SURE certamente più convenienti rispetto a progetti di difesa nazionali, ciascuno finanziato Paese per Paese.

Enrico Letta, nel suo Rapporto sul futuro del mercato unico<sup>30</sup>, ha parlato di “ventottesimo regime” giuridico e di diritto societario quale *passe-partout* per consentire a una piccola impresa di muoversi in tutti i Paesi UE invece di cambiare 27 volte sistema. Si tratterebbe di un regime giuridico unico per le imprese al fine di avviare una semplificazione; queste porrebbero la propria sede nel nuovo Stato virtuale, con proprie norme non aggiuntive a quelle nazionali, così evitando il contrasto tra le legislazioni dei 27 Paesi membri. Con lo stesso approccio la logica non deve essere quella del *ReArm Europe*, con cui ci si limita a riarmare gli Stati nazionali; sarebbe invece necessaria l’unione in sede europea di acquisti e investimenti sulla tecnologia digitale<sup>31</sup> in vista di una ventottesima forza difensiva europea, anticipazione del futuro unico esercito, esclusivamente difensivo per coerenza con la propria storia.

Ma resta, per l’Unione, il grave limite dell’assenza di una *politica estera e di difesa*, presupposto politico indispensabile per la nascita della difesa comune. Rispetto ad essa, nell’art. 21 TUE il principio solidaristico è posto alla base del compito di promuovere le relazioni dell’Unione con il resto del mondo. Ma, in concreto, nessuno ormai nessuno fa più riferimento all’Europa nelle grandi controversie internazionali, partendo proprio dalla costruzione di una pace possibile in Ucraina.

---

<sup>28</sup> G. ASARO, *Prime considerazioni sulla natura dell’obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea*, in *Fogli di lavoro per il diritto internazionale*, 2018, p. 5 ss.

<sup>29</sup> E. CIMIOTTA, *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. “clausola di mutua assistenza” del Trattato sull’Unione europea*, in *European Papers*, 1/2016, p. 163 ss.

<sup>30</sup> E. LETTA, *Much more than a market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, April 2024, p. 3 ss., reperibile online.

<sup>31</sup> In proposito, è recente l’approvazione il 2 dicembre 2024 del *Cyber Solidarity Act* che potenzia solidarietà e collaborazione tra Stati membri e Istituzioni dell’UE al fine di individuare, prepararsi e rispondere a minacce e attacchi significativi e su vasta scala in materia di cybersicurezza.

## 5. Solidarietà e cittadinanza dell'Unione a base della democrazia partecipativa

Gli esempi descritti sono tutti molto importanti ma, nel quadro dei *rapporti fra Stati membri e Istituzioni europee*, acquisisce rilievo centrale la questione del bilancio pluriennale che non dovrebbe più essere, per la relativa parte, mera sommatoria dei singoli contributi degli Stati membri.

Il limite centrale è dato dalla circostanza che l'UE non dispone di una *propria fiscalità*. Una dimensione solidaristico-distributiva dovrebbe invece constare, nel quadro di una politica economica comune, di una relazione diretta tra le Istituzioni europee e i cittadini nel quadro di un circuito per cui questi, mettendo a disposizione le risorse tramite il prelievo fiscale, sono in grado di meglio esercitare diritti di partecipazione politica e condizionare l'attività di Parlamenti e Governi sui contenuti delle politiche pubbliche. D'altronde, è noto che le risorse fiscali, ove siano raccolte ad un livello di tipo federale, sono anche utilizzate al fine di attenuare il divario di reddito tra gli Stati membri attraverso investimenti pubblici o altre forme di sovvenzione.

E proprio la nascita di un catalogo di “doveri” accanto a quello dei diritti si rafforzerebbe il centrale *rapporto tra solidarietà e cittadinanza dell'Unione*<sup>32</sup>. Questa ha costituito un'indubbia novità in quanto *status* giuridico proiettato in ambito interstatale e rilevante cambio di paradigma nel passaggio dal mercato alla dimensione politica espressa, anzitutto, dall'elettorato (attivo e passivo) al Parlamento europeo e nelle elezioni locali.

È comunque indubbio che il circolo solidaristico europeo si determinerebbe con maggiore compiutezza se accanto ai diritti fossero individuati anche dei doveri, come accennato e come è insito in ogni nozione di cittadinanza. In parte, in fondo, ciò è avvenuto in occasione del *Next Generation EU*, considerato che i cittadini sono chiamati a garantire il debito comune dell'UE da redistribuire, come visto, secondo le individuate finalità solidaristiche<sup>33</sup>.

Il salto di qualità reale avverrebbe, quindi, solo con il passaggio del cittadino europeo da *status di straniero privilegiato a vera e propria forma di cittadinanza*, non più solo promessa, assimilabile, come accennato, a quella nazionale. Un rafforzamento basato su di uno specifico “statuto della

<sup>32</sup> In tal senso v. F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Rivista AIC*, 4/2020, p. 457 ss.

<sup>33</sup> V. le recenti interessanti considerazioni di E. SPAVENTA, *Cittadinanza europea e solidarietà*, in questo volume. Si è quindi passati da una logica di austerità ad una più marcatamente ispirata al principio di solidarietà. Cfr. F. COSTAMAGNA, *Il contrasto a povertà ed esclusione sociale quale obiettivo dell'Unione europea nel rapporto tra dimensione economica, sociale ed ambientale del processo di integrazione*, in M. STARITA (a cura di), *La povertà nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, 2025, p. 101.

cittadinanza europea”, come d’altronde ipotizzato dalla Proposta n. 25 della Conferenza sul futuro dell’Europa, di cui al prossimo paragrafo.

In questa evoluzione la solidarietà ha acquisito progressiva centralità ma sempre in un contesto istituzionale nel quale la componente intergovernativa, nonostante la progressiva attribuzione di poteri al Parlamento europeo, rimane quella centrale. Ne è prova la persistenza, con una *membership* di 27 Stati, del paralizzante potere di veto di cui ciascuno di essi dispone a causa del criterio dell’unanimità, ancora previsto nelle decisioni del Consiglio in materie di grande rilevanza<sup>34</sup>, nonché in occasione della ratifica dei Trattati.

Se si vuole, quindi, connotarla in termini più squisitamente politici *la solidarietà non può che essere letta nel quadro della cittadinanza dell’Unione* di cui rappresenta una delle principali espressioni. Essa è parte integrante dell’identità dell’UE, intesa come ordinamento giuridico peculiare, accettato dagli Stati membri sulla base del principio di reciprocità e di quello di leale cooperazione.

La potenziale “centralità” di tale istituto giuridico, sotto un profilo non solo simbolico ma sostanziale, è, pertanto, riferibile all’evoluzione dell’intero processo di integrazione europea. Infatti, la complessa realtà che si tenta tra mille difficoltà di costruire non può certamente essere la riedizione, su scala più vasta, dello Stato come l’abbiamo concepito e vissuto fino ad oggi e che, fra l’altro, ha anche prodotto disastri enormi.

Ma quanto questo “binomio” è in grado di introdurre elementi innovativi all’interno della permanente carenza di efficaci strumenti di “*partecipazione democratica*” in grado di avvicinare, materialmente e politicamente, le Istituzioni dell’Unione ai cittadini?<sup>35</sup>

Dovrebbe costituire una priorità, per il sistema, essere dotato di norme che si richiamino alle caratteristiche democratiche da imprimere nelle Istituzioni “comunitarie”. Si ricorda, anzitutto, l’art. 10, par. 3, TUE per il quale “ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell’Unione”, partendo dalla sua espressione diretta nel Parlamento europeo (par. 1). E l’art. 165, par. 2, TFUE stabilisce la base per un’azione dell’Unione europea intesa a promuovere la partecipazione dei giovani alla vita democratica dell’Europa. Tali disposizioni sono rafforzate dall’art. 12 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea che assicura il diritto alla libertà di associazione e il

---

<sup>34</sup> Si ricorda che l’unanimità resta la norma generale in settori sensibili quali: l’adozione del quadro finanziario pluriennale dell’Unione; l’armonizzazione fiscale (imposte dirette); la sicurezza sociale e la protezione sociale; gli aspetti transfrontalieri del diritto di famiglia; la politica estera e di sicurezza comune.

<sup>35</sup> In materia v. A. SANTINI, *L’iniziativa dei cittadini europei. Quale contributo alla legittimità democratica dell’Unione?*, Napoli, 2019. Cfr. altresì G. MORGESE, *Principio e strumenti della democrazia partecipativa nell’Unione europea*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, Bari, 2011, p. 37 ss.

diritto alla libertà di riunione; quindi, anche il diritto delle persone di riunirsi in gruppi o strutture organizzate.

A tale forma di *democrazia partecipativa* si affiancano le ulteriori modalità indicate dall'art. 11 TUE in base al quale le Istituzioni, anzitutto, danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di fare conoscere e di scambiare pubblicamente le proprie opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione; in secondo luogo, è prescritto che sia assicurato un dialogo aperto, trasparente e regolare tra le Istituzioni europee e le associazioni rappresentative e la società civile; infine la Commissione, allo scopo di assicurare la trasparenza delle azioni dell'Unione, procede ad ampie consultazioni delle parti interessate<sup>36</sup>.

Tali varie forme di democrazia partecipativa sono complementari alle modalità con le quali si manifesta la *democrazia rappresentativa* di cui all'art. 10 TUE<sup>37</sup>, incentrate ovviamente sulla elezione diretta del Parlamento europeo. Ma essa si concretizza anche attraverso i *partiti politici* organizzati a livello (auspicato) europeo, anche se questi ultimi operano per ora solo nei gruppi parlamentari dello stesso<sup>38</sup>. Infatti, è facile riscontrare la debolezza del sistema politico-partitico europeo, a causa della scarsa vitalità del relativo sistema di istituzioni intermedie, nonostante tale richiamo al ruolo dei partiti politici a livello "comunitario". Tale ruolo è però oggi pressoché inesistente per mancanza della loro ristrutturazione su base continentale e non è certo favorito dalla mancanza di liste elettorali transnazionali nelle elezioni del Parlamento europeo; queste andrebbero più decisamente "europeizzate" per almeno attenuarne la frequente dipendenza dalla sommatoria di logiche politiche nazionali in esso presenti<sup>39</sup>.

Inoltre, la moltiplicazione dei processi decisionali con la creazione di un vero e proprio labirinto deliberativo ne riduce la trasparenza evidenziando un profilo di criticità rilevante soprattutto in un ordinamento che vede persone fisiche e giuridiche co-protagoniste dirette dello stesso.

---

<sup>36</sup> Si segnala l'interessante raccomandazione 2023/2836 della Commissione, del 12 dicembre 2023, sulla promozione del coinvolgimento e della partecipazione effettiva dei cittadini e delle organizzazioni della società civile ai processi di elaborazione delle politiche pubbliche.

<sup>37</sup> "Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa" (par. 1).

<sup>38</sup> Per un'interessante analisi in proposito cfr. J. C. SIRVENT, *El parlamento europeo y el déficit de partidos políticos: el protagonismo de los grupos políticos*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 2009, 363 ss.

<sup>39</sup> Sul tema cfr. O. PORCHIA, *Partiti politici europei*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VII, 2014, p. 795 ss.; I. INGRAVALLO, *L'incerto statuto dei partiti politici europei*, in P. NESI, P. GARGIULO (a cura di), *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione*, Napoli, 2015, p. 211 ss.; ID., *Il (modesto) contributo dei partiti europei alla definizione del profilo democratico rappresentativo dell'Unione*, in *I Post di AISDUE*, 8/2019, p. 116 ss.; M. E. BARTOLONI, *Il principio democratico rappresentativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il deficit democratico dell'UE è una premessa necessaria?*, *ivi*, 3/2019, p. 183 ss.

In anni più recenti, sono stati sperimentati a livello europeo anche altri strumenti democratici, più simili alla Conferenza sul futuro dell'Europa, come ad es. i *dialoghi e le consultazioni dei cittadini*. I primi, avviati dalla Commissione Barroso e poi ripresi dalla Commissione Juncker, sono stati degli incontri prevalentemente di natura informativa, articolati in sessione di domande e risposte, che hanno dato un contributo, seppur limitato, al dibattito sulle prospettive future dell'Unione. I secondi, invece, concepiti come un'iniziativa più strutturata, sia a livello nazionale che transnazionale, hanno avuto una funzione puramente consultiva, non riuscendo a legarsi in modo funzionale al processo decisionale europeo.

Maggiore incidenza dovrebbe avere, infine, il ruolo delle parti sociali riconosciuto e promosso dall'art. 152 TFUE nel rispetto della loro autonomia. Esso costituisce componente essenziale sia nell'elaborazione normativa di competenza che come modello di partecipazione democratica<sup>40</sup>.

## 6. La solidarietà nella Conferenza per il futuro dell'Europa

Un indubbio momento di valorizzazione di una *cittadinanza solidale e partecipata* si è avuto nell'anno in cui la Conferenza sul futuro dell'Europa (CoFE) ha svolto i suoi lavori<sup>41</sup> esprimendo un'ulteriore e potenziale forma di ingegneria istituzionale dopo la redazione del Trattato di Roma del 1957 attraverso il Comitato Spaak e l'adozione della Convenzione europea ripresa nell'art. 48 TUE.

La Conferenza si è chiusa con una cerimonia tenutasi il 9 maggio 2022 nella fase finale della Presidenza di turno francese. In tale occasione, i tre Presidenti hanno ricevuto una relazione finale contenente 49 Proposte, divise nei nove temi (o *cluster*) e articolate in 326 misure individuali<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Cfr. R. PALLADINO, *L'"autonomia" del dialogo sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 149 ss.; in generale v. per tutti P. GARGIULO (a cura di), *Politica sociale e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011.

<sup>41</sup> L'iniziativa risale a diversi anni fa sulla base di una originaria proposta del Presidente francese Emmanuel Macron nella primavera 2019, prima delle elezioni per il Parlamento europeo e dell'allora previsto recesso del Regno Unito dall'Unione; il piano per la Conferenza era stato fatto proprio dalla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen nei suoi Orientamenti politici presentati dinanzi al Parlamento europeo nell'estate 2019. Successivamente, una serie di Stati membri dell'UE (soprattutto la Francia e la Germania congiuntamente, e l'Italia), nonché le Istituzioni europee, avevano in un modo o nell'altro sostenuto l'idea di una Conferenza sul futuro dell'Europa nell'inverno 2019-2020. Tuttavia, l'esplosione della pandemia di Covid-19 nella primavera 2020 aveva ritardato il processo, inizialmente previsto per il 9 maggio 2020. Come è noto, solo il 10 marzo 2021 i Presidenti di Parlamento europeo, Commissione e Consiglio dell'Unione firmarono una Dichiarazione comune sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa, per riflettere su come riprendere il cammino dell'integrazione.

<sup>42</sup> Sulla CoFE v. Cfr. P. SEVERINO, *La Conferenza sul futuro dell'Europa. Prospettive di un modello di partecipazione da valorizzare (e perfezionare)*, in *Quaderni Costituzionali*, 2022, p. 167 ss. Si segnalano inoltre, generalmente in chiave critica B. GUASTAFERRO, *Dalla Conferenza sul futuro dell'Europa*

C'è peraltro da segnalare che la Conferenza nei suoi lavori e nella sua relazione finale<sup>43</sup> ha ripetutamente richiamato la solidarietà (24 volte) ma non ne ha ipotizzato una diversa formulazione in un nuovo Trattato. Probabilmente la spiegazione è proprio nella circostanza che il principio di solidarietà pienamente inteso evidenzerebbe una natura di tipo federale dell'integrazione verso cui, ovviamente, la CoFE non poteva attualmente spingersi. Infatti, la solidarietà è un elemento chiave per il funzionamento di un sistema federale dove il potere è ripartito tra uno Stato centrale e gli Stati membri e questi ultimi debbono collaborare per il bene comune in funzione della coesione e della stabilità complessiva.

La CoFE ha quindi limitato la propria attenzione sulla solidarietà rispetto a profili particolari, pur partendo dalla affermazione, quale primo argomento degli otto trasversali individuati, che l'Unione è “fondata sulla solidarietà, sulla giustizia sociale e sull'uguaglianza” e che “gli Stati membri devono dar prova di maggiore solidarietà tra di loro. Siamo una famiglia e nelle situazioni di crisi dovremmo comportarci come tale”.

Per quanto concerne le 49 Proposte approvate, la n. 24 al n. 5 afferma che la “UE dovrebbe contribuire a *rilanciare il multilateralismo globale* attraverso una profonda opera di riforma basata sulla democrazia e la pace, sulla solidarietà, sul rispetto dei diritti umani, sociali e ambientali e su un ruolo rafforzato dell'ILO”.

La Proposta n. 44 fissa l'obiettivo di “rafforzare il ruolo dell'UE e riformare il sistema europeo di *asilo* sulla base dei principi di solidarietà e di condivisione delle responsabilità” e pertanto di “rivedere il sistema di Dublino al fine di garantire la solidarietà e un'equa condivisione delle responsabilità, compresa la redistribuzione dei migranti tra gli Stati membri”.

La Proposta n. 48, nel quadro dell'obiettivo di promuovere una cultura degli scambi e promuovere l'identità e diversità europee in diversi ambiti, auspica fra l'altro il rafforzamento del Corpo europeo di solidarietà. Questo (ESC) è un'esperienza di volontariato internazionale di lungo periodo all'estero, finanziato dalla Commissione europea e consente ai giovani dai 17 ai 30 anni di vivere fino a 12 mesi all'estero prestando la propria opera in un'organizzazione no-profit. I possibili temi dei progetti ESC e quindi le attività da svolgere spaziano da tutti i campi in cui sono attive le organizzazioni no-profit: dall'assistenza ai disabili, agli anziani o agli ammalati all'animazione

---

*al confronto istituzionale sulla revisione*, *ivi*, p. 923 ss.; P. FOIS, *La Conferenza sul futuro dell'Europa una riforma dei Trattati “incentrata sui cittadini”?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, p. 31 ss.; F. RASPADORI, *La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini*, in *BlogDUE*, 24 giugno 2022, p. 1 ss.; L. GIANNITI, *Prime riflessioni attorno alla Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2023, p. XVI ss.; A. M. ROMITO, *La partecipazione dei cittadini alla riforma dell'Unione europea tra nuovi modelli partecipativi e vecchi problemi*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2023, p. 93 ss.

<sup>43</sup> La Relazione sul risultato finale è reperibile *online*.

con i bambini, gli adolescenti o i giovani, dall'educazione ambientale all'ecologia allo sviluppo sostenibile, dalla cultura alle arti, dalla musica al teatro, e a tanto altro ancora. Accanto all'Erasmus è uno strumento importante per la consapevolezza del significato di cittadinanza europea.

Il complesso problema dei *migranti* viene ripreso dalla raccomandazione n. 30 dei panel dei cittadini indicando l'esigenza di riservare un posto speciale nel relativo processo di integrazione alla tutela dell'identità e dei valori europei quali Stato di diritto, democrazia e solidarietà. E ancora nel Filone 5 si ribadisce la necessità di sostituire il sistema di Dublino con un trattato giuridicamente vincolante per garantire una distribuzione giusta, equilibrata e proporzionata dei richiedenti asilo nell'UE sulla base della solidarietà e della giustizia, che attualmente non sono rispettati.

E inoltre, nella raccomandazione n. 36 si sollecita "un coordinamento e una gestione centralizzati della distribuzione dei richiedenti asilo, che sia ritenuta equa dagli Stati membri e dai loro cittadini, previene situazioni caotiche e tensioni sociali, contribuendo in tal modo a una maggiore solidarietà tra gli Stati membri dell'UE".

Inoltre, nell'ambito dei risultati delle 18 Conferenze regionali i cittadini hanno espresso numerosi Cambiamenti fra i quali (n. 8) per "garantire l'accesso all'assistenza sanitaria a tutti gli europei e rispondere al 'bisogno di protezione e solidarietà' è stato unanimemente proposto un sistema sanitario sovranazionale, che si baserebbe su un'equa ripartizione dei finanziamenti tra gli Stati membri e s'ispirerebbe ai migliori sistemi dell'UE". Insomma, un'Europa solidale che protegge e che attraverso un articolato programma di scambio possa "creare una solidarietà europea e ridurre le barriere linguistiche".

Nel complesso, comunque, si prende atto che "l'unione monetaria non è sufficiente e che l'Europa deve essere in grado di muoversi con sempre maggiore forza come una entità politica coesa, capace di negoziare all'esterno con una voce sola e di agire con maggiore solidarietà al suo interno".

Nei panel nazionali è altresì emerso che anche "la politica estera e di sicurezza comune dell'UE si basi sul principio fondamentale della solidarietà tra i diversi Stati membri dell'UE, tra le regioni e le società europee".

Va tuttavia sottolineato che il seguito dato ai lavori della CoFE risulta del tutto insoddisfacente con formali prese d'atto da parte del Consiglio, con il "normale" prosieguo dei propri lavori da parte della Commissione solo in parte coincidente con le Proposte della CoFE, con freddezza fra molti degli Stati membri. L'unico sostegno è stato espresso dal Parlamento europeo ma, soprattutto, nella precedente legislatura. Inoltre, la pressione politica di questa nuova forma di partecipazione democratica e propositiva ha trovato un oggettivo limite nella scarsa risonanza prodotta nell'opinione pubblica. Indubbiamente, i diversi mezzi di comunicazione oggi disponibili non hanno

dato alla Conferenza l'amplificazione che si meritava. È una delle ragioni per cui le Istituzioni europee hanno risposto con molta parsimonia.

Comunque, il raggiungimento di molti degli obiettivi fissati dalla Conferenza, in particolare quelli legati alle politiche materiali, può avvenire anche attraverso strumenti normativi esistenti nel quadro della c.d. *integrazione differenziata o flessibile*<sup>44</sup>, come fortemente auspicato da Draghi nel suo rapporto redatto su incarico della Commissione europea<sup>45</sup>, ed anche attraverso accordi internazionali conclusi tra gli Stati membri al di fuori dell'ordinamento giuridico dell'Unione (si pensi al c.d. *Fiscal Compact* e al Meccanismo europeo di stabilità); essi sono comunque discutibili considerato che si pongono al di fuori dei Trattati e del relativo intervento del Parlamento europeo nonché del controllo giudiziario della Corte di giustizia. Resta tuttavia irrisolto il dato delle modifiche più impegnative, soprattutto quelle che comportano una revisione dei Trattati, modificandoli in ottica più decisamente sovranazionale.

## 7. Considerazioni conclusive

Si è scritto, inizialmente, che caratteristica precipua della solidarietà, nel sistema dell'Unione, è il suo svilupparsi in termini "multidimensionali" e trasversali rispetto a tutti i soggetti protagonisti dell'ordinamento. In altri termini essa riesce a determinare un circuito virtuoso tra cittadini, governi nazionali e istituzioni europee. Penso che da tale "virtù" bisognerebbe partire per costruire un decisivo salto di qualità nel processo stesso d'integrazione.

Certo, proprio tale già "diffusa" sua applicazione nell'ambito dei Trattati dovrebbe collegarsi ad una lettura della solidarietà di maggior rilievo attraverso la garanzia di coerenza tra le varie politiche e azioni come richiesta dall'art. 7 TFUE; e magari aggiungendo, in fase di revisione, il relativo principio a quello di leale cooperazione nell'art. 4 TUE<sup>46</sup>.

Per quanto finora descritto, il valore della solidarietà, indipendentemente dalla sua declinazione giuridica, si misura in diretta proporzione con il grado di sovranazionalità presente nel sistema. È vero che sembra contraddire tale affermazione la circostanza che agli albori del processo d'integrazione europea il termine "solidarietà", dal punto di vista giuridico, non fosse presente. Infatti, nel Trattato della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio

<sup>44</sup> Ci si riferisce, ad es., alle cooperazioni rafforzate (articoli 20 TUE e da 322 a 334 TUE) e alle clausole passerella generali (art. 48, par. 7, TUE) o a specifiche disposizioni (articoli 31, par. 3, 81, par. 3, 153, par. 2, 192, par. 2, 312, par. 2, 333, TUE).

<sup>45</sup> M. DRAGHI, *Il futuro della competitività europea*, settembre 2024, p. 72, reperibile online.

<sup>46</sup> Cfr. V. CAPUANO, *La solidarietà nel diritto dell'Unione europea. Dalla solidarietà de facto alla solidarietà di diritto*, Napoli, 2024, pp. 140-141.

(CECA) esiste solo nel Preambolo<sup>47</sup> un mero richiamo testuale alla “solidarietà di fatto”, dal punto di vista economico, già enunciata da Schumann nella sua Dichiarazione ma con intento maggiormente politico. Eppure, è indubbio che l’assetto istituzionale della CECA fosse certamente coerente con una seria progettazione politica di impostazione sovranazionale, così segnando un’importante novità nella tradizionale struttura delle organizzazioni internazionali<sup>48</sup>. Ma si trattava di una scelta del tutto verticistica, ovviamente influenzata dal contesto storico-politico in cui veniva operata. E non poteva essere diversamente. Una mera parvenza di legittimazione democratica esisteva nella Assemblea comune composta da 78 parlamentari nazionali ma dotata di meri poteri di controllo. Né ci si poteva attendere di più. E l’ulteriore novità di rilievo risiedeva nel rapporto diretto che si instaurava tra la Comunità e gli individui, poiché venivano già all’epoca imposti degli obblighi non solo agli Stati membri, ma anche alle persone fisiche e giuridiche, fornendo così le prime basi per la futura nascita della cittadinanza europea. Cominciava, cioè, a delinarsi un ordinamento giuridico del tutto autonomo rispetto a quelli statali dotato di un proprio organo giurisdizionale.

Ciò detto, è evidente che all’epoca un processo sovranazionale non poteva che essere guidato dai Governi degli Stati membri, tanto che i successivi tentativi di costruire una vera e propria integrazione sovranazionale, la Comunità europea della difesa (CED) e la Comunità politica europea (CPE) non riuscirono a vedere la luce. E solo con l’impulso dato a seguito della Conferenza di Messina del 1955 il processo si mise nuovamente in moto con la nascita della Comunità economica europea (CEE) e le successive revisioni fino al Trattato di Lisbona del 2007.

Oggi, l’integrazione europea si trova, come si è sottolineato, di fronte a un momento forse decisivo della sua storia. La profonda disgregazione in atto della Comunità internazionale sollecita sia un approfondimento delle politiche “comunitarie” sia l’allargamento delle competenze stesse da affidare alle Istituzioni europee. Il che dovrebbe realizzarsi attraverso un cambiamento di paradigma con una maggiore attenzione alla solidarietà<sup>49</sup>. Certo, ci si chiede se l’attuale Europa sia in grado di affrontare adeguatamente i problemi posti dalla trasformazione in atto, ma se ci si pongono pur legittimi dubbi sulla sua capacità figuriamoci quanto sia in grado di fare il singolo Stato.

---

<sup>47</sup> “CONSCIENTS que l’Europe ne se construira (pie par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait, et par l’établissement de bases communes de développement économique”.

<sup>48</sup> L’Alta Autorità, composta da nove membri indipendenti autonoma dai singoli governi nazionali, esercitava sia il potere normativo, per di più a maggioranza, sia quello esecutivo, il tutto sotto il controllo di una Corte di giustizia. Invece, il Consiglio speciale dei ministri, composto dai rappresentanti degli Stati membri (e quindi espressione della loro sovranità), in generale vedeva limitate le proprie competenze all’emissione di pareri quando le decisioni da adottare riguardavano una materia che superava il ristretto ambito del mercato carboisiderurgico.

<sup>49</sup> E. LETTA, *op. cit.*, p. 98.

L'Unione dovrebbe allora impugnare saldamente il testimone, secondo quanto anticipato nel primo paragrafo, proprio di quello spirito di un approccio sovranazionale ai problemi come disegnato nel 1948 dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, sancita come codice etico dell'intera umanità. La Dichiarazione, il più bel documento concepito da mente umana, nacque come un comune ideale da costruire gradualmente partendo dalla vita quotidiana nelle comunità locali ed essendo costante riferimento nella declinazione dei diritti in essa enunciati attraverso una vasta produzione normativa di applicazione più specifica. Una normativa in grado di garantire ogni cittadino di restare tale, nella pienezza dei propri diritti, e non rimanere o tornare ad essere un suddito.

Si tratta della fiducia nella forza diffusiva dei valori per i quali si sono combattute mille battaglie pacifiche nel quadro del principio di legalità internazionale, fondamento di un progetto disegnato da grandi statisti per forme di convivenza basate sulla pace e sui diritti fondamentali; e non per caso in Europa è stata bandita la pena di morte.

L'Europa, ancora simbolo di un'identità democratica, deve mantenere quel disegno e, in un quadro internazionale in fase di rapida e negativa trasformazione, scegliere di proseguire nel completamento politico di quel percorso dando testimonianza della sua storia anche grazie alla ricchezza del pluralismo che essa porta in sé. Essa deve rilanciare un modello pregno di idee e ideali cui dare sostanza attraverso democrazia, libertà economica, innovazione, ricerca e sostenibilità. Un modello, *innervato in una vera e propria Costituzione*, da offrire al resto del mondo per evitare che esso riporti nel passato peggiore.

Purtroppo, la realtà quotidiana fa apparire lontanissimi quei momenti e quasi illusoria quell'ispirazione. Sembra appartenere ad altra epoca, ad es., lo spirito con cui l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato non molto tempo fa, con risoluzione 66/137 del 19 dicembre 2011, una significativa Dichiarazione in cui si afferma, tra l'altro, che "l'educazione e la formazione ai diritti dell'uomo sono essenziali per la promozione del rispetto universale ed effettivo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, conformemente ai principi dell'universalità, dell'indivisibilità e dell'interdipendenza degli stessi"<sup>50</sup> (art. 1, par. 2)<sup>50</sup>.

È infatti nella mente e nella coscienza umana che si costruiscono i presidi dei diritti della persona, il rispetto del prossimo, la solidarietà con gli altri, il dovere non solo di rispettare, ma di esigere dalla pubblica autorità il rispetto dei diritti di ciascuno, anche di coloro che sono privi di alcun mezzo di protezione o persino di denuncia. D'altronde il principio ispiratore della

---

<sup>50</sup> General Assembly, United Nations Declaration on Human Rights Education and Training, 19 December 2011, UN Doc. A/RES/66/137.

Dichiarazione del 1948 è il riconoscimento della dignità, inerente a tutti i membri della famiglia umana, universale e di per sé solidale. La stessa dignità non a caso posta all’art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione.

È questo l’*humus* di cui è fatta la solidarietà iscritta nel sistema “comunitario” che non può identificarsi, come a volte si fa, con il principio della *cooperazione leale* che è solo il mero presupposto logico e sostanziale della decisione originaria di partecipazione di uno Stato come parte di un determinato processo di cooperazione o integrazione internazionale<sup>51</sup>.

La solidarietà, in effetti, è il vincolo etico-giuridico che tiene unita ogni persona alle altre e tutte assieme le rende partecipi della stessa comunità. Ed è questa la ragione, d’altronde, che ha fatto nascere la cittadinanza europea quale comune denominatore dei vari popoli degli Stati membri ma che ha visto il suo percorso fermarsi, nonostante tutto, ad una fase iniziale. Ecco perché bisogna risalire alla comunione di valori e di interessi che pur vengono ripetutamente enunciati nei Trattati<sup>52</sup>, con la forza dei quali la solidarietà si proietta, come abbiamo visto, su tutti i livelli di azione dell’Unione (e degli Stati membri): dall’attribuzione di competenze e rispettiva ripartizione tra questa e gli Stati nonché nelle relazioni tra l’ordinamento giuridico dell’Unione e gli ordinamenti giuridici nazionali, fino alla loro esecuzione<sup>53</sup>.

È allora necessario un chiaro piano politico per rideterminare l’intensità dell’integrazione e il suo grado di democraticità attraverso una valenza implicitamente “federativa”, recuperando appieno il nesso fra sovranità effettiva e democrazia compiuta, considerati i numerosi campi nei quali i singoli Stati non dispongono più di reali poteri di governo. Per di più, la debolezza dei diritti politici nel contesto giuridico europeo determina, a cascata, la scarsa effettività di quelli sociali.

Pertanto, al momento in cui venga pienamente riconosciuto alla solidarietà un ruolo fondativo politico in grado di cementare le relazioni tra gli Stati membri, essa può divenire principio di legittimazione costituzionale del sistema dell’Unione riguardo alla sua qualità democratica, oggi sottoposta a grandi sfide.

L’Europa, si è detto, è ormai costretta a provvedere da sola alla propria sicurezza e alla propria difesa, anche se lo fa con grave ritardo e solo perché

---

<sup>51</sup> J. R. GONÇALVES, *La solidarietà tra i popoli e gli Stati d’Europa come base della costruzione europea*, Firenze, 2023, p. 172. Va segnalato che il Capitolo II della Dichiarazione europea sui diritti e principi digitali per il decennio digitale di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione europea, proclamata il 15 dicembre 2022, è specificamente dedicato a Solidarietà e inclusione per cui “[l]a tecnologia dovrebbe essere utilizzata per unire le persone e non per dividerle. La trasformazione digitale dovrebbe contribuire a una società e un’economia eque e inclusive nell’UE”.

<sup>52</sup> Ricordiamo il Preambolo (“desiderando intensificare la solidarietà tra i loro popoli”) e diverse disposizioni cominciando dall’art. 1, par. 2 (“l’Unione ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli”).

<sup>53</sup> J. R. GONÇALVES, *op. cit.*, p. 173.

pressata dagli avvenimenti; ciò significa anche prendere contemporaneamente su di sé la responsabilità della salvaguardia dei valori – su cui è stata fondata – della pace, dei diritti, del welfare, della libertà, in sintesi della democrazia stessa oggi messa a rischio persino negli Stati Uniti.

Quaranta anni fa, in un momento certo meno drammatico dell'attuale, nel Consiglio europeo di Milano (28 e 29 giugno 1985) si posero con coraggio le basi per la nascita del mercato unico e dell'euro il cui significato politico già era espresso dalla rinuncia al marco da parte della Germania<sup>54</sup>. Per i Paesi europei si pone, quindi, oggi l'alternativa fra rassegnarsi al carattere ineluttabile di un progressivo decadimento oppure trovare, nella sua ricchezza di cultura storica e giuridica nonché nella forza della propria economia, la capacità di costruire un modello che, riallacciandosi proprio ai valori sanciti nel secondo dopoguerra, offra soluzioni diverse da quelle che oggi appaiono prevalere.

L'opzione dell'integrazione politica è una scelta dovuta, a partire dal bisogno di difendere i propri confini una volta abbandonato il fin troppo comodo, ma non politicamente gratuito, ombrello statunitense. Ci si difende, tuttavia, non solo con una forza militare di dissuasione ma anche con la solidità valoriale di un progetto comune, il solo in grado di riempire il vuoto sul rispetto della dignità umana che si delinea nel mondo.

È chiaro che la prospettiva non può che essere la messa in moto di un processo che conduca al traguardo finale di una Federazione europea, fra gli Stati disponibili, rispettosa delle peculiarità nazionali e promotrice della nascita di una sfera pubblica europea in cui si radichi il processo democratico. Tale prospettiva, che pur oggi appare illusoria, è una necessità se l'Europa vuole esistere politicamente e rafforzarsi economicamente. D'altronde, il grave rischio è che, nell'incapacità di guardare al futuro con speranza e fiducia, si preferisca volgersi al passato per cancellare le paure<sup>55</sup>. L'alternativa è la riduzione di tutti gli Stati europei ed i loro popoli a vassalli di una o dell'altra potenza mondiale.

E proprio un'acquisita consapevolezza, politica e giuridica, profonda ed effettiva della solidarietà proiettata al di là delle frontiere – e divenuta patriomonio di cittadini, popoli e Stati – sarebbe in grado di alimentare questo spirito federale. Pertanto, senza una maggiore partecipazione democratica, come inizialmente accennato, questo ambizioso obiettivo risulta illusorio.

**ABSTRACT ITA:** La solidarietà, intesa come principio e come valore, è perno del processo d'integrazione europea. La sua è una dimensione "multidimensionale" che investe contemporaneamente i rapporti tra Stati, tra istituzioni, tra popoli e tra cittadini, trovando un rafforzamento grazie al Capo IV della Carta dei diritti fondamentali. Nel contempo essa si sviluppa, con diversa intensità, in una pluralità di materie quali immigrazione, coesione, politiche sociali, situazioni emergenziali, ambiente, calamità naturali e sicurezza. La solidarietà, insieme con la cittadinanza europea, è inoltre

<sup>54</sup> Helmut Kohl parlò dell'euro come sinonimo per l'unificazione politica dell'Europa.

<sup>55</sup> È la critica visione enunciata da Z. BAUMAN, *Retrotopia*, Roma-Bari, 2017.

evidenza della qualità della democrazia partecipativa nell'Unione, ancor oggi caratterizzata da gravi limiti. Rispetto a questi la Conferenza sul futuro dell'Europa ha costituito un interessante esperimento di maggiore coinvolgimento popolare anche grazie alla sua piattaforma on line, ma i risultati concreti sono stati finora deludenti. L'Europa ha invece urgente necessità, in un quadro preoccupante delle relazioni internazionali, di una piena proiezione al di là delle frontiere della solidarietà per rafforzare la costruzione politica, fra gli Stati disponibili, dello spirito federale.

**ABSTRACT ENG:** Solidarity, as a principle and a value, is central to the process of European integration. It is a multidimensional concept that simultaneously affects relations between States, Institutions, peoples and citizens, and is reinforced by Chapter IV of the Charter of Fundamental Rights. At the same time, it manifests itself, with different degrees of intensity, in a variety of areas such as immigration, cohesion, social policies, emergency situations, the environment, natural disasters and security. Solidarity, together with European citizenship, is also evidence of the quality of participatory democracy in the Union, which is still characterised by serious limitations. In this regard, the Conference on the Future of Europe was an interesting experiment in greater popular involvement, thanks in part to its online platform, but the concrete results have so far been disappointing. Instead, in a worrying international context, Europe urgently needs to project itself fully beyond the borders of solidarity in order to strengthen the political construction of a federal spirit among the States that are willing to do so.



FEDERICO CASOLARI\*

# THE INTERACTION BETWEEN LOYALTY AND SOLIDARITY IN THE EU LEGAL ORDER

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. Supranational Loyalty and the EU Constitutional Framework. – 3. The Interplay between Loyalty and Solidarity in Securing the EU Constitutional Framework. – 4. Loyalty and Solidarity in Times of Crisis. – 5. Conclusion.

## 1. Introduction

Over the last decades, the European Union (EU) and its Member States have increasingly been facing global emergencies, responding to which, in principle, should require greater unity among EU actors. These situations include the economic and financial crisis, international terrorism, and other significant threats to peace and international security (e.g., piracy or the proliferation of weapons of mass destruction), the emergencies caused by natural and man-made disasters, the humanitarian consequences of the massive influx of international migration, the COVID-19 pandemic, and the consequences of the war in Ukraine.

No doubt, any attempt to elaborate a united response to such events shall be based on EU loyalty, in so far as this concept requires a mutual interaction (and respect) between the Member States and between the Member States and the Union as well, to find solutions for events having a cross-border nature which are likely to undermine the functioning of the European integration process.

However, another concept is strictly linked to the EU's involvement in addressing global emergencies. Indeed, crisis scenarios in the post-Lisbon legal framework often evoke the need for solidarity among the Member States and *vis-à-vis* the Union. More precisely, the Treaties expressly recognise that a spirit of solidarity should guide how actions are framed and carried out in (a) the Area of Freedom, Security, and Justice (AFSJ),<sup>1</sup> especially regarding

---

\* Full Professor of EU Law, *Alma Mater Studiorum* - University of Bologna. Email: federico.casolari@unibo.it. A previous version of this contribution was published in *Nordic Journal of European Law*, 2/2023.

<sup>1</sup> Article 67 TFEU.

border checks, asylum, and immigration where crises and emergencies are more likely to emerge;<sup>2</sup> (b) the EU economic policy, when Member States are in difficulty or threatened with severe difficulties about the supply of products;<sup>3</sup> (c) the EU energy policy to address potential energy crises in the Member States as caused by external political or other causes;<sup>4</sup> and (d) in the EU's and Member States' action when a Member State suffers a terrorist attack or is struck by a natural or man-made disaster.<sup>5</sup>

Against this background, this contribution explores the legal interaction between loyalty and solidarity at the EU level.<sup>6</sup> Section 2 identifies the major features of the principle of loyalty – known today as the principle of sincere cooperation – and briefly illustrates the principle's role in the EU legal order. After having stressed the multifaceted nature of the concept of solidarity in the EU legal order, Section 3 discusses the possible interactions this concept may have with loyalty in securing the constitutional framework of the Union. Section 4 traces how loyalty and solidarity may interact in crisis scenarios. The significant findings of the analysis are summarized in Section 5.

## 2. Supranational Loyalty and the EU Constitutional Framework

Before considering the interaction between loyalty and solidarity, the role of the loyalty principle in the EU legal order is first illustrated. Enshrined in EU primary law, particularly in Article 4(3) TEU,<sup>7</sup> that principle has evolved into a veritable cornerstone of the EU legal order.<sup>8</sup> It is often listed among

<sup>2</sup> Article 80 TFEU.

<sup>3</sup> Article 122 TFEU.

<sup>4</sup> Article 194 TFEU.

<sup>5</sup> Article 222 TFEU.

<sup>6</sup> See also F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, pp. 65-72; M. KLAMERT, "Loyalty and Solidarity as General Principles", in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX (eds.), *Research Handbook on General Principles in EU Law. Constructing Legal Orders in Europe*, Cheltenham, 2022, p. 118 ff.

<sup>7</sup> Other explicit references to loyalty are present in Articles 13(2) and 24(3) TEU concerning respectively cooperation among EU Institutions and the Member States' support to the Common Foreign and Security Policy. A specific manifestation of a more general duty of loyalty of the Member States towards the Union may also be found in Articles 344 and 351(2) TFEU. See Case C-216/01, Opinion of Advocate General Tizzano, 22.5.2003, *Budvar*, para 150; Case C-459/03, 30.5.2006, *Commission v Ireland*, para 169. See also M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford, 2014, pp. 13-19.

<sup>8</sup> M. BLANQUET, *L'article 5 du Traité CEE. Recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, 1994; L. AZOULAI, "Structural Principles in EU Law: Internal and External", in M. CREMONA (ed.), *Structural Principles in EU External Relations Law*, Oxford-Portland, 2018, p. 32 ff.; B. GUASTAFERRO, "Sincere Cooperation and Respect for National Identities", in R. SCHÜTZE, T. TRIDIMAS (eds.), *Oxford Principles of the European Union: The European Union Legal Order*, I, Oxford, 2018, p. 354 ff.

the constitutional principles of the Union,<sup>9</sup> and has been labelled by some authors as the most important general principle of EU law.<sup>10</sup> This follows foremost from its internal structure: while it has been explicitly raised that it originates from the good faith principle of international law,<sup>11</sup> especially from the *pacta sunt servanda* provision of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties,<sup>12</sup> the principle of sincere cooperation perfectly mirrors the multilevel nature of the EU legal order for its roots may also be identified in supranational and municipal law, particularly in the municipal legal systems inspired by federal models.<sup>13</sup>

Loyalty's fundamental aim – the fulfilment of the EU objectives and obligations – illustrates the importance of the principle for developing the EU legal order. Its substantive role in the European integration process is primarily revealed by its interconnection with the other structural principles of the EU legal order, namely the primacy of EU law,<sup>14</sup> its direct effect,<sup>15</sup> and the principle of *effet utile*.<sup>16</sup> Also importantly, the Court of Justice has recognised the connection between loyalty and the fundamental values of the EU (now enumerated in Article 2 TEU). In an order issued in *J.J. Zwartveld and others*,<sup>17</sup> the Court made it clear that “the European Economic Community [now European Union] is a Community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty (...). In that Community subject to the rule of law, relations

---

<sup>9</sup> A. VON BOGDANDY, “Constitutional Principles”, in A. VON BOGDANDY, J. BAST (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Portland, 2009, pp. 49-51; M. KLAMERT, *supra* n. 7; A. GERBRANDY, M. SCHOLTEN, “Core Values: Tensions and Balances in the EU Shared Legal Order”, in T. VAN DEN BRINK, M. LUCHTMAN, M. SCHOLTEN (eds.), *Sovereignty in the Shared Legal Order of the EU. Core Values of Regulation and Enforcement*, Cambridge, 2015, p. 20 ff.; T. ROES, “Limits to Loyalty. The Relevance of Article 4(3) TEU”, in *Cahiers de droit européen*, 1/2016, pp. 253, 256.

<sup>10</sup> J. TEMPLE LANG, “Article 10 EC - The Most Important ‘General Principle’ of Community Law”, in U. BERNITZ, J. NERGELIUS, C. CARDNER (eds.), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Alphen aan den Rijn, 2008, p. 75 ff.

<sup>11</sup> See Case C-203/07 P, Opinion of Advocate General Mazák, 8.5.2008, *Hellenic Republic v Commission of the European Communities*, para 33 and corresponding footnote, where he argued that “it is recognized that a strengthened good faith seems to be at least implicitly reflected in the obligation of loyal cooperation contained in Article 10 EC [now Article 4(3) TEU]”.

<sup>12</sup> M. KLAMERT, *supra* n. 7, p. 46 ff.; G. DE BAERE, T. ROES, “EU Loyalty as Good Faith”, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2015, p. 829 ff.; T. ROES, *supra* n. 9, p. 268 ff.

<sup>13</sup> M. KLAMERT, *supra* n. 7, pp. 47-61.

<sup>14</sup> Case 6/64, 15.7.1964, *Costa v Enel* and, with regard to the doctrine of consistent interpretation, Case 14/83, 10.4.1984, *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, para 26.

<sup>15</sup> Case C-213/89, 19.6.1990, *Factortame*, para 19.

<sup>16</sup> E. NEFRAMI, “The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations”, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 323-359.

<sup>17</sup> Order of the Court in Case C-2/88, 13.07.1990, *J. J. Zwartveld and Others*.

between the Member States and the Community [now EU] Institutions are governed, according to Article 5 of the EEC Treaty [now Article 4(3) TEU], by a principle of sincere cooperation”.<sup>18</sup>

This linkage has been reaffirmed later on in the Opinion on the EU’s Accession to the European Convention of Human Rights<sup>19</sup> and further elaborated, more recently, in the *Achmea* ruling,<sup>20</sup> where the Grand Chamber of the Court maintained that “EU law is (...) based on the fundamental premiss that each Member State shares with all the other Member States, and recognises that they share with it, a set of common values on which the EU is founded, as stated in Article 2 TEU. That premiss implies and justifies the existence of mutual trust between the Member States that those values will be recognised, and therefore that the law of the EU that implements them will be respected. It is precisely in that context that the Member States are obliged, by reason *inter alia* of the principle of sincere cooperation set out in the first subparagraph of Article 4(3) TEU, to ensure in their respective territories the application of and respect for EU law, and to take for those purposes any appropriate measure, whether general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of the Treaties or resulting from the acts of the institutions of the EU (...)”.

Not only has the Court clarified the interaction between loyalty and the very foundation of the EU legal order, but the EU Institution has also relied on the principle to limit (without undermining) the Member States’ prerogatives when preserving the EU law effectiveness is at stake. Advocate General Pikamäe named this the “framing of powers doctrine” in his Opinion in *Slovenia v Croatia*.<sup>21</sup> By relying on the abstention duties flowing from the loyalty clause enshrined in Article 4(3) TEU – implying that Member States shall refrain from acting when there is a risk of undermining the fulfilment of EU objectives – the Court of Justice has affirmed that State prerogatives must be exercised “having due regard to EU law”, meaning without unduly limiting the effectiveness of EU law. In other words, loyalty towards the Union shall prevent Member States from invoking their prerogatives as general reservations to EU law.<sup>22</sup> At the same time, the EU’s loyalty duties *vis-à-vis*

<sup>18</sup> *Ibid.*, paras 16-17.

<sup>19</sup> Opinion of the Court 2/13, 18.12.2014, *Accession of the European Union to the ECHR*, paras 168 and 173.

<sup>20</sup> Case C-284/16, 6.3.2018, *Slowakische Republik v Achmea BV*, para 34.

<sup>21</sup> Case C-457/18, Opinion of Advocate General Pikamäe, 11.12.2019, *Slovenia v Croatia*, para 138.

<sup>22</sup> See also L. AZOULAI, “The ‘Retained Powers’ Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?”, in *European Journal of Legal Studies*, 2/2011, p. 192; F. CASOLARI, “Inter se Agreements between Member States, and the Outer Limits of the Court’s Jurisdiction in Infringement Proceedings: *Slovenia v Croatia*”, in G. BUTLER, R. A. WESSEL (eds.), *EU External Relations Law. The Cases in Context*, Oxford, 2022, p. 981 ff.

the Member States, imposing on the EU Institutions mutual obligations to cooperate in good faith with the Member States,<sup>23</sup> should prevent the Union from acting while disregarding the allocation of competences enshrined in the Treaties as well as the Member States' national identities and fundamental functions. In light of the foregoing, it is not surprising that the loyalty principle has become an essential "balance factor" between the Member States' national interests and EU common interests, thus paving the way for a sound legal integration at the supranational level.

### 3. The Interplay between Loyalty and Solidarity in Securing the EU Constitutional Framework

The interplay between loyalty and solidarity is by no means a novelty in the European integration process, also considering that the concept of solidarity had been recognised as an essential part of the European idea from the outset, being – as rightly underlined in the literature – “even more evocative than loyalty”.<sup>24</sup> For the present purposes, it will suffice to go back to the 1969 *Commission v France* ruling, where the Court found that “solidarity (...) is at the basis (...) of the whole of the Community system in accordance with the undertaking provided for in Article 5 of the [EEC] Treaty [now Article 4(3) TEU]”.<sup>25</sup> For the Court, at least in this judgment, solidarity and loyalty are thus intrinsically connected, representing the foundations of the supranational legal order.<sup>26</sup> That said, we are still faced with the problem of specifying the exact nature of this connection. This bears particular relevance to the

---

<sup>23</sup> Case 848/19 P, 15.7.2021, *Federal Republic of Germany v European Commission*, para 41.

<sup>24</sup> M. KLAMERT, *supra* n. 6, p. 124. Supranational solidarity is expressly mentioned in the political manifesto of the European integration process. See the Schuman Declaration, 1950: “Europe will not be made all at once, or according to a single plan. It will be built through concrete achievements which first create a de facto solidarity”. For further discussion, see A. M. OLIVA, “Solidarité et construction européenne”, in J. C. BEGUIN, P. CHARLOT, Y. LAIDIÉ (dirs.), *La solidarité en droit public*, Paris, 2005; S. STJERNØ, *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge, 2005; M. ROSS, “Solidarity – A New Constitutional Paradigm for the EU?”, in M. ROSS, Y. BOURGMANN-PREBIL (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2010; C. BOUTAYEB, “La solidarité, un principe immanent au droit de l’Union européenne. Éléments pour une théorie”, in C. BOUTAYEB (ed.), *La solidarité dans l’Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011; E. SHARPSTON, “Thinking About Solidarity and EU Law”, in E. KASSOTI, N. IDRIZ (eds.), *The Principle of Solidarity. International and EU Law Perspectives*, Den Haag, 2023.

<sup>25</sup> Joined Cases 6/69 & 11/69, *Commission of the European Communities v France Republic*, 10.12.1969, para 16. See also Joined Cases C-715/17, C-718/17 & C-719/17, Opinion of Advocate General Sharpston, 31.10.2019, *European Commission v Republic of Poland and Others*, paras 246-255, arguing that “solidarity is the lifeblood of the European project”.

<sup>26</sup> See also Case 39/72, 7.2.1973, *Commission of the European Communities v Italian Republic*, para 25.

development of the concept of solidarity in the Union's post-Lisbon structure, which acquired a manifold (and rather complex) status.<sup>27</sup>

Solidarity is often considered a constitutional (or fundamental) principle of the EU legal order,<sup>28</sup> underpinning the legal system of the Union as a whole.<sup>29</sup> Although this solution could be deemed to be in line with the Treaties' legal framework, as Article 21 TEU expressly lists solidarity among the principles that have inspired the creation of the EU, the multifarious functions embedded into the concept of solidarity make it challenging to pin down the exact legal status of the corresponding principle.<sup>30</sup> Not surprisingly, that difficulty has led to arguing the existence of an "idea of solidarity between the Member States."<sup>31</sup>

More to the point, solidarity serves at least three functions in contemporary EU law. First, as it has just been stressed, solidarity is argued to represent a "*fundamental principle*" of the EU legal order. Secondly, as is explicitly stated in the preambles of the Treaties and the EU Charter of Fundamental Rights (EUCFR), solidarity functions as a "*core value*" of the Union.<sup>32</sup> In this respect, Article 2 TEU specifies that solidarity is an intrinsic component of society in the Member States. Thirdly, solidarity is "*one of the objectives*" of Union action as set out in Article 3 TEU. In all cases, solidarity is primarily understood as a form of shared responsibility, a communion of interests, group cohesion, and unity. It may refer to the interplay between EU institutional actors, on the one hand, and the position of individuals in society (or rather, in the Union),<sup>33</sup> on the other. It goes without saying that manifestations

<sup>27</sup> See Joined Cases C-643/15 & C-647/15, Opinion of Advocate General Bot, 6.9.2017, *Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union*, paras 17-21. See also S. VILLANI, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bologna, 2021, p. 75 ff.

<sup>28</sup> See Case C-370/12, View of Advocate General Kokott, 26.10.2012, *Thomas Pringle v Government of Ireland, Ireland and the Attorney General*, paras 142-144; Case C-226/16, Opinion of Advocate General Mengozzi, 26.7.2017, *ENI SpA*, para 33; *Germany v Commission* Case, para 41. See also the Regulation (EU) 2019/1896 of 13 November 2019, on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624, where reference is made to "the overarching principle of solidarity" (Recital 9). See also, in this regard, M. ROSS, Y. BOURGMANN-PREBIL, *supra* n. 24; A. LEVADE, "La valeur constitutionnelle du principe de solidarité", in C. BOUTAYEB, *supra* n. 24, p. 41 ff.; E. DAGILYTE, "Solidarity: A general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme", in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law – Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018, p. 61 ff.

<sup>29</sup> *Federal Republic of Germany v European Commission* Case, para 41.

<sup>30</sup> A. BERRAMDANE, "Solidarité, loyauté dans le droit de l'Union européenne", in C. BOUTAYEB, *supra* n. 24, p. 67 ff.; M. KLAMERT, *supra* n. 6, p. 134 ff.

<sup>31</sup> *ENI SpA* Opinion.

<sup>32</sup> See *Slovak Republic and Hungary v Council* Opinion, para 19: "Solidarity (...) continues to form part of a set of values and principles that constitutes 'the bedrock of the European construction'".

<sup>33</sup> T. TRIDIMAS, *The General Principles of EU Law*, Oxford, 2006, p. 16 ff.

of supranational solidarity may occur either in the internal development of the EU action or when the Union acts on the international scene.<sup>34</sup>

As for the interaction between EU institutional actors, solidarity essentially reflects the level of political integration the supranational order has reached or should aim to reach. Here, a distinction between *de facto* and normative solidarity must be drawn. While the former hinges on a factual interdependence among EU actors, particularly among the Member States, the latter implies the existence of specific legal duties to achieve common goals and/or protect common interests.<sup>35</sup> Interestingly, such a meaning of solidarity is also applicable under international law. For instance, the UN Independent Expert on human rights and international solidarity has recently held that “[i]nternational solidarity and international cooperation are based on the foundation of shared responsibility. In the broadest sense, solidarity is a communion of responsibilities and interest between individuals, groups and States, connected by the ideal of fraternity and the notion of cooperation.”<sup>36</sup>

However, it is undeniable that the level of solidarity achieved through the European integration process is far from being replicated in other international fora or organizations.<sup>37</sup> This is not only a consequence of the specific features of the EU legal order. At the EU level, solidarity goes further in that it requires individuals to fully and actively participate in the functioning of the legal order.<sup>38</sup> This explains why the term “solidarity” also figures in the EUCFR, where it identifies a specific set of social rights the Member States and the Union must ensure when implementing EU law, namely, the workers’ right to information and consultation within the undertaking (Article 27), the right of collective bargaining (Article 28), the right of access to placement services (Article 29), protection against unjustified dismissal (Article 30), the right to fair and just working conditions (Article 31), the prohibition of child labour and the protection of young people at work (Article 32), the right to reconcile family and professional life (Article 33), the right to social and security assistance (Article 34), the right to healthcare (Article 35), access to services of general economic interest (Article 36), environmental protection

---

<sup>34</sup> The external dimension of the EU solidarity is stressed by E. NEFRAMI, “La solidarité et les objectifs d’action extérieure de l’Union européenne”, in C. BOUTAYEB, *supra* n. 24, p. 137 ff.

<sup>35</sup> V. BORGER, “How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area”, in *European Constitutional Law Review*, 2013, pp. 7, 10-11.

<sup>36</sup> R. M. RIZKI, *Human Rights and International Solidarity*, UN Human Rights Council, UN Doc. A/HRC/9/10, 15 August 2008, para 6. See also F. ZORZI GIUSTINIANI, *International Law in Disaster Scenarios. Applicable Rules and Principles*, Cham, 2021, p. 147 ff.; C. EGGETT, “Solidarity as an International Legal Norm”, in E. KASSOTI, N. IDRIZ (eds.), *supra* n. 24, p. 29 ff.

<sup>37</sup> J. M. COICAUD, “Conclusion: Making Sense of National Interest and International Solidarity”, in J. M. COICAUD, N. J. WHEELER (eds.), *National Interest and International Solidarity – Particular and Universal Ethics in International Life*, New York, 2008, pp. 288, 297.

<sup>38</sup> As recognized by the Court of Justice in the leading Case 26/62, 5.2.1963, *van Gend & Loos*.

(Article 37), and consumer protection (Article 38). In this sense, the term used in the Charter supports the idea that European society must ensure that all the basic needs of individuals are met and that individuals can fully participate in economic and social life. This is even more important when enforcing the rights and freedoms of EU citizens, which are functional to make their status – according to a well-established formula elaborated by the Court of Justice – “the fundamental status of nationals of the Member States”.<sup>39</sup> Here, solidarity serves as a kind of interpretive canon, recourse to which is meant to ensure a fair balance between social and economic rights;<sup>40</sup> a canon which, as the *Dano* overruling clearly illustrates,<sup>41</sup> is not immune from worries about the free movement of persons in the EU, particularly in times of budgetary constraints.

In this (fragmented) context, it might be asked how the interaction between loyalty and solidarity is perceived. Undoubtedly, the interplay between EU loyalty and the last two expressions of EU solidarity – i.e., solidarity as a value and objective of the European integration process – is not controversial. As the Court suggested in the 1969 *Commission v France* ruling, when the value and the objective of solidarity come into play, solidarity and loyalty must be conceived of as two sides of the same coin.<sup>42</sup> First, the EU loyalty duties are functional to the respect and promotion of the EU value of solidarity – a circumstance that may easily be inferred from the general argument elaborated by the Court of Justice in *Achmea*.<sup>43</sup> Secondly, the loyalty duties show an instrumental approach when the time comes to achieve the solidarity objectives enshrined in the Treaties. This last circumstance may be inferred from the wording of the Loyalty Clause enshrined in Article 4(3) TEU, whose second and third indents directly link positive and negative loyalty duties and the EU objectives.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Case C-184/99, 20.9.2001, *Grzelczyk*, para 31. In *Brey* Case, the Court argued that the main piece of EU legislation on the rights and freedoms of the EU nationals, that is, the Directive 2004/38/EC, “recognises a certain degree of financial solidarity between nationals of a host Member State and nationals of other Member States” which must be taken into consideration in interpreting the legal requirements the Directive states for the enjoyment of rights concerned, Case C-140/12, 19.9.2013, *Brey* Case, para 72.

<sup>40</sup> C. PICAL, “La solidarité dans la Charte des droits fondamentaux de l’Union”, in C. BOUTAYEB, *supra* n. 24, p. 93 ff.

<sup>41</sup> Case C-333/13, 11.11.2014, *Dano*. See D. THYM, “The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive EU Citizens”, in *Common Market Law Review*, 1/2015, pp. 17-50.

<sup>42</sup> *Commission v France* Case, para 16. For further discussion, see A. BERRAMDANE, *supra* n. 30.

<sup>43</sup> See Section 2.

<sup>44</sup> “The Member States shall take any appropriate measure, general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of the Treaties or resulting from the acts of the institutions of the Union. The Member States shall facilitate the achievement of the Union’s tasks and refrain from any measure which could jeopardise the attainment of the Union’s objectives”. See also *supra*, Section 2.

As evident from the subsequent analysis, the interaction between the loyalty principle and solidarity seems more ambiguous. Today, the starting point of every discussion on such an interaction is represented by the ruling in the *OPAL pipeline* case, where the Court of Justice has further stressed the fundamental nature of the solidarity principle and recognised its justiciability before the EU judges for the first time. Two elements of the Court's argumentation deserve to be mentioned for our purposes. First, it is noteworthy that the Court recognizes the mutual nature of the solidarity principle. Precisely as the loyalty principle, the former "entails rights and obligations both for the European Union and for the Member States, the European Union being bound by an obligation of solidarity towards the Member States and the Member States being bound by an obligation of solidarity between themselves and about the common interest of the European Union and the policies pursued by it".<sup>45</sup>

But not only the structure of the solidarity duties flowing from the corresponding principle perfectly mirrors that of the EU loyalty obligations. Quite significantly, and this is the second argument to be mentioned here, the content of such duties echoes the features of the loyalty obligations identified by both the Treaties and the Court of Justice. Even though the Court did not particularly discuss the implications of the solidarity duties imposed by the EU Treaties in *OPAL pipeline* case, there is a passage of the ruling where the Luxembourg judges have given some details on the obligations related to the principle of (energy) solidarity imposed upon the EU Institutions. The Court has made it clear that such a principle "requires that EU institutions, including the Commission, conduct an analysis of the interests involved in the light of that principle, taking into account the interests of the Member States and the European Union as a whole".<sup>46</sup> It is difficult not to see in this passage some traces of the doctrine elaborated by the EU judges regarding loyalty duties, implying the need to find a fair balance among the EU's and Member States' interests in fulfilling the Union's objectives.<sup>47</sup>

Against this background, it is arguably no coincidence that even before the *OPAL pipeline* judgment, some commentators suggested that the praetorian version of the principle of solidarity *de facto* largely corresponds to the obligations flowing from the loyalty clause enshrined in Article 4(3) TEU.<sup>48</sup> Others claimed solidarity appears in jurisprudence through the joint concept

---

<sup>45</sup> *Germany v Commission* Case, para 49.

<sup>46</sup> *Ibid.*, para 53.

<sup>47</sup> See Section 2.

<sup>48</sup> A. BERRAMDANE, *supra* n. 30, pp. 74-75; C. BOUTAYEB, *supra* n. 24, p. 13.

of “solidarity-loyalty”.<sup>49</sup> Similar arguments could be made in the light of some Treaty provisions that merge the Member States’ loyalty with their solidarity duties. A clear example of such an intertwining in primary law can be found in Article 24(3) TEU which expressly requires Member States to support the Union’s external and security policy “in a spirit of loyalty and mutual solidarity”.<sup>50</sup> Solidarity and loyalty are thus needed to achieve the EU objectives in that domain, ensuring appropriate measures are adopted to fulfill relevant obligations, echoing the positive loyalty duties enshrined in Article 4(3) TEU.<sup>51</sup> Similarly, Article 31(1) TEU combines solidarity with the negative duties stemming from the Loyalty Clause,<sup>52</sup> for it provides that Member States abstaining from a CFSP vote shall “[i]n a spirit of mutual solidarity [...] refrain from any action likely to conflict with or impede Union action” based on that vote.

A further level of ambiguity in discussing the legal value of the solidarity principle is present in the *Budget Conditionality* cases. It is true that in these cases the Court, by relying on the *OPAL pipeline* judgment, has made it clear that “the Union budget is one of the principal instruments for giving practical effect [...] to the principle of solidarity”.<sup>53</sup> Quite significantly, however, the Court has also specified that the solidarity principle is mentioned in Article 2 TEU.<sup>54</sup> In other words, the Court seems to imply that EU solidarity is mainly to be understood as a fundamental value of the Union. This value obtains a concrete expression using the budgetary obligations imposed upon Member States. Importantly, this approach echoes the argument elaborated by the Luxembourg judges in *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, where it was maintained that Article 19 TEU “gives concrete expression to the value of the rule of law states in Article 2 TEU”.<sup>55</sup> It goes without saying that such

---

<sup>49</sup> 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, pp. 295-297.

<sup>50</sup> P. J. KUIJPER, E. PAASIVIRTA, “EU International Responsibility and its Attribution: From the Inside Looking Out”, in M. EVANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Oxford, 2013, p. 35 ff.

<sup>51</sup> Which provides that “[T]he Member States shall take any appropriate measure, general or particular, to ensure fulfilment of the obligations arising out of the Treaties or resulting from the acts of the institutions of the Union”.

<sup>52</sup> Pursuant to the last indent of Article 4(3) TEU, “[T]he Member States shall facilitate the achievement of the Union’s tasks and refrain from any measure which could jeopardise the attainment of the Union’s objectives”.

<sup>53</sup> See in particular Case C-156/21, 16.2.2022, *Hungary v European Parliament and Council of the European Union*, para 129.

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> Case C-64/16, 27.2.2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas*, para 32.

a reading seems to undermine the solidarity principle's capacity to represent an autonomous source of obligations under EU law.

#### 4. Loyalty and Solidarity in Times of Crisis

The fact that, to borrow from Klamert's words, "solidarity has to date not played a decisive role in developing Union constitutional law or in extending its scope"<sup>56</sup> does not mean that Member States' solidarity duties cannot in any way be identified. On closer inspection, the interplay between loyalty and solidarity duties enshrined in specific provisions of the Treaties seems to be determined by very different factors when invoked in the context of crises and emergencies. Due to space constraints, it is impossible here to enter into an in-depth analysis of every provision mentioned at the beginning of this contribution. It suffices to say that what emerges from the (somewhat limited) practice related to those provisions is that such duties generally "reinforce" the cooperation required under the loyalty principle. More precisely, these duties mean that the EU's and Member States' institutional actors must share the financial and operative burdens entailed by the activities covered by the EU policies involved.

It has been suggested in legal literature that these duties may be considered as specific manifestations of the general principle enshrined in Article 4(3) TEU.<sup>57</sup> This argument finds its basis in the passage of the 1969 *Commission v France* ruling, where the Court of Justice explicitly linked solidarity to loyalty.<sup>58</sup> This judgment was made in the context of the mutual assistance provided by former Article 108 EEC Treaty, now Article 143 TFEU. As is known, this Treaty provision introduced for Member States (outside the Eurozone) a balance-of-payments assistance that, to some extent, resembles the assistance mechanism enshrined in Article 122, which mentions the spirit of solidarity. It has been argued that if Article 4(3) TEU can be invoked to identify the legal foundations of the assistance duties flowing from Article 143 TFEU, the same should be possible about Article 122 TFEU. By analogy, this reasoning could then be extended to all the other TFEU provisions that mention specific solidarity duties.

However, there are limits to this legal option. In particular, the interpretative construction does not seem entirely consistent with the post-Lisbon legal framework, which the Court of Justice could not have envisioned in 1969. It is true that most of the TFEU solidarity mechanisms, except the solidarity

---

<sup>56</sup> M. KLAMERT, *supra* n. 6, p. 128.

<sup>57</sup> V. BORGER, *supra* n. 35, p. 14.

<sup>58</sup> *Commission of the European Communities v France Republic* Case, para 16.

clause enshrined in Article 222 TFEU, are directly or indirectly aimed at ensuring the effectiveness of EU law.<sup>59</sup> But this is not enough to conclude that only Article 4(3) TEU should govern their functioning.<sup>60</sup> On the contrary, the reference to solidarity in the Treaties suggests that, in some circumstances, the Union and its Member States may be asked to adopt measures beyond what may generally be required under the principle of loyal cooperation. The reason for adopting such measures, which regulate a sharing of responsibility among institutional actors, lies precisely in the exceptional nature of the factual context that requires strong support for the affected Member State. Indeed, the lack of such support could undermine the participation of the concerned State in the Union, thus limiting the effectiveness of EU law. In other words, a similar scenario is likely to have consequences for all the different Member States and the Union.<sup>61</sup>

In light of the above, solidarity duties in the EU Treaties – solidarity *stricto sensu* – seem particularly invocable in crisis or emergency situations.<sup>62</sup> Of course, when a crisis or an emergency arises, the loyalty principle informs the interaction between institutional actors. However, their action for further support and reinforcement can rely on the specific solidarity duties stemming from the Treaty provisions. As an additional point, the loyalty principle is functional in properly applying those duties insofar as it ensures the effectiveness of the relative implementing measures. On this basis, the interplay between loyalty and solidarity can be argued to contribute to the deepening of supranational integration, strengthening, as a result, that general frame of interaction between EU integration and the protection of national interests under the “Ever Closer Union” perspective enshrined in the preamble to the EU Treaties and Article 1 TEU.<sup>63</sup> When no crises or emergencies arise, invoking specific solidarity duties

---

<sup>59</sup> M. GESTRI, “EU Disaster Response Law: Principles and Instruments”, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, pp. 105, 109-115.

<sup>60</sup> For a contrary view, see M. BLANQUET, *supra* n. 8, p. 233 ff.

<sup>61</sup> Traces of this idea, which is strictly related to a reconceptualization of the membership to the Union in terms of “mutual membership”, are also present in some cases decided by the Court of Justice in the 1980s: Joined Cases 154, 205, 206, 226 to 228, 263 and 264/78, 39, 31, 83 and 85/79, 18.3.1980, *SpA Ferriera Valsabbia and others v Commission of the European Communities*, para 59; Case 263/82, 14.12.1983, *Klöckner-Werke AG v Commission of the European Communities*, para 17.

<sup>62</sup> For a contrary view, see A. MIGLIO, “Solidarity in EU Asylum and Migration Law: A Crisis Management Tool or a Structural Principle?”, in E. KUZELEWSKA, D. KLOZA, A. WHEATERBURN (eds.), *Irregular Migration as a Challenge for Democracy*, Louvain-la-Neuve, 2018, p. 23 ff.; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020; P. MENGOSZI, *L’idea di solidarietà nel diritto dell’Unione europea*, Bologna, 2022. See also Section 5.

<sup>63</sup> See also J. BAST, “Deepening Supranational Integration: Interstate Solidarity in EU Migration Law”, in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK, *supra* n. 28, p. 114. For further development on the “Ever Closer Union” perspective, see X. GROUSSOT, A. ZEMSKOVA, “The Resilience of Rights and European Integration”, in A. BAKARDJEVA ENGELBREKT, X. GROUSSOT (eds.), *The Future of Europe. Political and Legal Integration Beyond Brexit*, Oxford, 2019, p. 97 ff.

seems less strict. These cases will be mainly subject to the ordinary rules governing the interplay between loyal cooperation on the one hand and the value and the objective of solidarity on the other; as a result, loyalty duties may ensure the proper functioning of relative EU tools and arrangements.

These observations are not questioned because Member States have not fully implemented the Treaty provisions mentioning solidarity. Instead, practice reveals that in cases where the conduct of Member States departs from their obligations, the loyalty principle might be invoked to fill the gaps between what primary law dictates and the behaviour of the Member States. A good example is the implementation of the so-called Dublin Regulation<sup>64</sup> in the Member States. In its judgment in *N.S.*, the Court found, albeit in a rather indirect manner, that the loyalty principle requires Member States to exercise the discretionary power provided by the Dublin Regulation in the sense that they may not transfer an asylum seeker to the Member State that, within the meaning of that regulation, bears responsibility, if it would be unreasonable for Member States to ignore that the asylum seeker could face a real risk of being subjected to inhuman or degrading treatment as a result of well-known systemic deficiencies in that State's asylum procedure and in the conditions under which it receives asylum seekers.<sup>65</sup> Clearly, the rationale behind the Court's solution mainly lies in the need to respect the human rights of asylum seekers as provided under the EUCFR. Nevertheless, the ruling unquestionably addresses the degree of solidarity that may be expected from the Member States when one State finds it challenging to follow EU rules on asylum procedures, for instance, due to a massive inflow of irregular migrants.<sup>66</sup> The judgment aimed to compensate for the lack of solidarity mechanisms in the existing EU legal framework by interpreting the relevant EU legislation in light of the loyalty principle.

A similar approach is visible in another judgment the Court of Justice gave in the migration domain. In the *Relocation scheme* infringement procedure, Poland and Hungary maintained their right to disapply the EU Relocation scheme – which was adopted to share among the EU States the pressure on local reception and asylum systems – in light of their prerogatives in the field of public and national security under Article 72 TFEU, read in conjunction with Article 4(2)

---

<sup>64</sup> Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. It has been recast by Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person.

<sup>65</sup> Joined Cases C-411/10 and C-493/10, 21.12.2011, *N.S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner*, para 94.

<sup>66</sup> *Ibid.*, paras 87 and 93.

TEU. By indirectly relying on the “framing of powers” doctrine,<sup>67</sup> the Court rejected the plea in defence derived by Poland and Hungary. To the Court, such Member States’ prerogatives cannot be considered an “inherent general exception” to EU law.<sup>68</sup> Indeed, “[t]he recognition of such an exception [...] might impair the binding nature of European Union law and its uniform application”.<sup>69</sup> As is evident in this case, the Member States’ loyalty duties are functional to preserve the solidarity obligations enshrined in the EU scheme concerned.

## 5. Conclusion

While loyalty and solidarity are often mentioned as two foundational elements of the European integration process and related legal order, their respective role still significantly differs. As shown above, loyalty has acquired a fundamental role in shaping the status of the EU Member States, contributing to identifying corresponding positive and negative duties that have led, in turn, to affirm the existence of a structural principle of loyalty at the EU level.

Yet, some shadows are still present: in particular, the mutual nature of loyalty duties remains underdeveloped in the EU legal discourse, aggravating the identification of clear-cut obligations for the EU Institutions.<sup>70</sup> That said, it is undisputed that the loyalty principle has already immensely contributed to the shaping of the EU constitutional framework.

As far as solidarity is concerned, the same conclusion is far from being reached. Even though the Court of Justice and some commentators have claimed the existence of an EU principle of solidarity, imposing specific obligations upon the Union and its Member States, its definition and role are still vague. More precisely, the analysis carried out in this contribution has shown that the distinctive features of the solidarity duties seem to (excessively) mirror those of the loyalty obligations, making thus unclear the distinction between the two corresponding principles and, more generally, the identification of the markers qualifying solidarity as a general principle of EU law.<sup>71</sup>

<sup>67</sup> See Section 2.

<sup>68</sup> Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17, 2.4.2020, *European Commission v Poland and Others*, para 143.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> F. CASOLARI, *supra* n. 6, pp. 182-210.

<sup>71</sup> M. KLAMERT, *supra* n. 6, p. 134. On the supranational methods leading to the identification of general principles, see P. J. NEUVONEN, K. S. ZIEGLER, “General Principles in the EU Legal Order: Past, Present and Future Directions”, in K. S. ZIEGLER, P. J. NEUVONEN, V. MORENO-LAX, *supra* n. 6, pp. 15-17; E. CASTELLARIN, “General Principles of EU Law and General International Law”, in A. TANZI, M. ANDENAS, J. WOUTERS, M. FITZMAURICE, L. CHIUSI CURZI (eds.), *General Principles and the Coherence of International Law*, Leiden-Boston, 2019, p. 131 ff.

This does not preclude any possibility to identify concrete manifestations of solidarity duties. But contrary to what was maintained by the General Court in the *OPAL pipeline* case<sup>72</sup> – and further confirmed by the Court of Justice in the appeal brought by the Federal Republic of Germany<sup>73</sup> – the most relevant solidarity duties so far invoked are mainly restricted to emergency situations and scenarios, reducing thus significantly the operational scope of a principled approach to solidarity. Time will tell if the interaction between solidarity and loyalty will evolve in a way leading to more explicit affirmation of a general (and maybe structural) principle of EU law, contributing thus to strengthening the “structured network of principles [...] binding the EU and its Member States”<sup>74</sup> and giving further expression to the constitutional framework of the Union.

**ABSTRACT ENG:** This contribution seeks to explore the legal interaction between loyalty and solidarity at the EU level. Section 2 identifies the major features of the principle of loyalty – also known today as the principle of sincere cooperation – and briefly illustrates the principle’s role in the EU legal order. After having stressed the multifaceted nature of the concept of solidarity in the EU legal order, Section 3 discusses the possible interactions this concept may have with loyalty in securing the constitutional framework of the Union. Section 4 traces how loyalty and solidarity may interact in crisis scenarios. The significant findings of the analysis are summarized in Section 5.

**ABSTRACT ITA:** Questo contributo si propone di esplorare l’interazione giuridica tra lealtà e solidarietà a livello UE. La Sezione 2 identifica le principali caratteristiche del principio di lealtà – oggi noto anche come principio di leale cooperazione – e ne illustra brevemente il ruolo nell’ordinamento giuridico dell’UE. Dopo aver sottolineato la natura multiforme del concetto di solidarietà nell’ordinamento giuridico dell’UE, la Sezione 3 discute le possibili interazioni che questo concetto può avere con la lealtà nel garantire il quadro costituzionale dell’Unione. La Sezione 4 illustra come lealtà e solidarietà possano interagire in scenari di crisi. I risultati più significativi dell’analisi sono riassunti nella Sezione 5.

---

<sup>72</sup> Case T-883/16, 10.9.2019, *Republic of Poland v European Commission*, para 72: “contrary to what the Commission asserts, the principle of energy solidarity cannot be restricted to (...) extraordinary situations (...). On the contrary, the principle of solidarity also entails a general obligation on the part of the European Union and the Member States, in the exercise of their respective competences, to take into account the interests of the other stakeholders”.

<sup>73</sup> See Section 3.

<sup>74</sup> *Achmea BV* Case, para 33.



PARTE SECONDA

**SOLIDARIETÀ ED EQUILIBRIO  
DI DIRITTI E OBBLIGHI NEI TRATTATI**



ELEANOR SPAVENTA\*

## CITTADINANZA EUROPEA E SOLIDARIETÀ

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Corsi e ricorsi: la solidarietà come beneficio tangibile della cittadinanza europea? – 3. Cittadinanza e solidarietà europea dopo NGEU e cittadinanza per investimento. – 4. Conclusioni.

### 1. Introduzione

L'introduzione della cittadinanza europea nell'ormai lontano 1992 pose immediatamente degli interrogativi su quale fosse il significato (e il valore) della creazione, nel contesto sovranazionale, di uno *status* che, in tempi contemporanei, è caratterizzato da nozioni legate allo Stato nazione. Da questo punto di vista, questi interrogativi non sono ancora stati risolti – piuttosto, il concetto di cittadinanza europea è in continua evoluzione, riempiendosi di volta in volta di nuovi e diversi significati, che si traducono poi in nuovi e diversi diritti.

In una prima fase, quella che io chiamo costitutiva<sup>1</sup>, la solidarietà diviene il mezzo che “attua” la cittadinanza europea, così che il maggiore cambiamento apportato da questo nuovo *status* viene identificato con la creazione di una solidarietà trans-nazionale che abbracci anche i cittadini degli altri Stati membri, seppur economicamente non attivi. Col tempo però questa visione solidaristica della cittadinanza europea si rivela troppo ambiziosa – forse non tanto economicamente, ma sicuramente politicamente e praticamente.

---

\* Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università Bocconi. Email: eleanor.spaventa@uni-bocconi.it. Un ringraziamento a tutti i partecipanti del Convegno “*La solidarietà europea Avanzamenti, arretramenti e prospettive a 15 anni dalla riforma di Lisbona*” tenutosi all'Università degli studi di Bari Aldo Moro e, in particolare, al Prof. Giuseppe Morgese. Questo lavoro è stato pubblicato anche in *Eurojus*, 2/2025, p. 226 ss.

<sup>1</sup> Si veda E. SPAVENTA, *Earned Citizenship – Understanding Union Citizenship through Its Scope*, in D. KOCHENOV (ed.), *Citizenship within the EU Federal Context*, Cambridge, 2017, p. 204 ss.

Economicamente non vi è nessuna prova che l'introduzione di una cittadinanza solidaristica abbia creato uno scompensamento nei sistemi di assistenza sociale a livello nazionale, né tantomeno che abbia dato luogo a episodi significativi di turismo del *welfare*. Politicamente, tuttavia, la cittadinanza solidaristica diviene oggetto di contestazione – è il tramite che alimenta discussioni su coloro che “appartengono” alla società ospitante e che, come tali, possono vantare diritti alle prestazioni sociali. Dal punto di vista pratico, poi, l'approccio della Corte di giustizia è di difficile gestione in quanto richiede una valutazione caso per caso dei meriti della richiesta di singoli cittadini, valutazione basata sulla proporzionalità di un diniego e quindi, almeno in parte, su un complesso bilanciamento fra diritti individuali e interesse pubblico di non facile gestione per il personale amministrativo.

E così, mentre assistiamo a una regressione rispetto agli elementi solidaristici della cittadinanza europea, quest'ultima, nella sua dimensione più innovativa, va invece a ridefinire il rapporto fra cittadino e Stato di nazionalità. Nel periodo post-pandemico poi la solidarietà e la cittadinanza europea si collegano in modo più significativo nella creazione di una mutualità del rischio a livello europeo con la creazione di *Next Generation EU*, e di un nuovo significato nel contesto della causa sull'acquisizione della cittadinanza maltese attraverso “investimenti”. In questo contributo andremo quindi ad analizzare queste diverse fasi che contribuiscono a definire il rapporto fra solidarietà e cittadinanza.

## 2. Corsi e ricorsi: la solidarietà come beneficio tangibile della cittadinanza europea?

Come è noto, l'idea di creare una cittadinanza europea emerge dal desiderio di avvicinare il progetto di integrazione europea ai cittadini. Difatti, fino alla fine degli anni Ottanta il progetto di integrazione era concentrato primariamente sull'aspetto economico e mercantile<sup>2</sup>, fatta eccezione per la libera circolazione dei lavoratori che, oltre agli aspetti economici, è sin dall'inizio caratterizzata da una marcata dimensione sociale, da alcuni considerata una vera e propria cittadinanza *in pectore*<sup>3</sup>. Il trattamento di favore accordato ai lavoratori mobili all'interno della Comunità (economica) europea non si limita

---

<sup>2</sup> Questo fatto fu al centro della critica. Si veda, ad es., M. EVERSON, *The Legacy of the Market Citizen*, in J. SHAW, G. MORE (eds.), *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford, 1995

<sup>3</sup> Si veda per es. E. M. MEEHAN, *Citizenship and the European Community*, Londra, 1993; M. DE LA TORRE, *European Citizenship: An Institutional Challenge*, The Hague, 1998; S. GIUBBONI, *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lavoro e diritto*, 2006, p. 611 ss.; ID., *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2013, p. 491 ss.; C. MARGIOTTA, *La cittadinanza europea: istruzioni per l'uso*, Bari, 2014.

a garantirne l'accesso (almeno in teoria) ai mercati del lavoro a pari condizioni con i lavoratori nazionali, e a rimuovere la necessità di visti e permessi, ma si estende anche a garantirne lo sviluppo personale e sociale. Così alla lavoratrice comunitaria viene riconosciuto un ampio diritto di ricongiungimento familiare; e alla famiglia del lavoratore vengono riconosciuti il diritto di uguaglianza, il diritto all'educazione e il diritto derivato di accesso al mercato del lavoro per i familiari extra-comunitari<sup>4</sup>. Ma sicuramente, l'elemento più innovativo apportato dalla libera circolazione dei lavoratori avviene, non sorprendentemente, ad opera della Corte di giustizia. In particolare, negli anni Ottanta la Corte decide non solo che la nozione di "lavoratore" deve essere determinata a seconda di criteri euro-unitari, e non in base alle definizioni nazionali; ma anche che tale definizione si deve basare su parametri fattuali, e non su criteri predeterminati relativi al numero di ore lavorate o al salario percepito<sup>5</sup>. Così facendo, e come è ben noto, la Corte apre la porta dei vantaggi dell'integrazione europea alle lavoratrici part-time – ed è questa apertura a determinare la creazione di un nuovo spazio solidaristico europeo transnazionale. Se "lavoratori" sono anche coloro che lavorano (per scelta o necessità) poche ore alla settimana e che guadagnano meno del livello minimo di sussistenza; e se i lavoratori hanno diritto al trattamento paritario con i lavoratori e cittadini nazionali quanto alle prestazioni sociali, allora i lavoratori part-time avranno diritto anche a quelle prestazioni di natura prettamente solidaristica che vengo elargite solo a coloro che non hanno mezzi sufficienti per garantire il proprio sostentamento.

Queste prestazioni sociali sono al centro della nozione di "cittadinanza sociale" riservata tradizionalmente ai membri del gruppo solidaristico – in genere appunto ai cittadini nazionali; ai lavoratori euro-unitari e, a seconda

---

<sup>4</sup> Si veda ora la direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; e il regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione. Il diritto del coniuge non cittadino europeo ad accedere al mercato del lavoro è limitato al Paese dove il cittadino europeo svolge o ha svolto un'attività economica. Si veda sentenza della Corte di giustizia del 30 marzo 2006, causa C-10/05, *Cynthia Mattern e Hajrudin Cikotic c. Ministre du Travail et de l'Emploi*.

<sup>5</sup> Sentenza del 23 marzo 1982, causa 53/81, *Levin*, punto 21; sentenza del 3 luglio 1986, causa 66/85, *Deborah Lawrie Blum c. Land Baden* in cui la Corte statuisce che "(...) la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione" (punto 17). Sulla definizione di lavoratore part-time si veda poi sentenza del 21 febbraio 2013, causa C-46/12, *L.N. c. Styrelsen for Videregående Uddannelse og Uddannelsesstøtte*, in cui la Corte ha specificato che la ragione per cui un cittadino europeo diventa lavoratore non è rilevante per la qualifica come "lavoratore" (in questo caso si trattava di uno studente che aveva preso un lavoro part-time per accedere a una borsa di studio). Il lavoro può essere anche di breve durata e comunque conferire i vantaggi sociali al lavoratore e lo *status* di ex lavoratore: si veda la sentenza del 6 novembre 2003, causa C-413/01, *Franca Ninni-Orasche c. Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst*.

del diritto nazionale, ai cittadini extra-comunitari che siano lavoratori e/o soggiornanti di lungo periodo<sup>6</sup>. L'interpretazione espansiva della Corte, dunque, apre le porte (almeno in teoria)<sup>7</sup> del gruppo solidaristico nazionale anche ai cittadini degli altri Stati membri, purché prestino attività subordinata reale ed effettiva<sup>8</sup>.

È questo il contesto in cui si sviluppa la successiva giurisprudenza della Corte di giustizia in relazione alla cittadinanza europea: se l'intento di creare la cittadinanza europea era di liberare il progetto di integrazione europea dalle catene economiche che ne avevano caratterizzato la prima fase, allora quei benefici e diritti che erano conferiti, prima della cittadinanza, solo ai cittadini economicamente attivi avrebbero dovuti essere estesi anche ai cittadini economicamente inattivi. E di questi diritti, il più importante era naturalmente il diritto alle prestazioni solidaristiche, anche considerato che i diritti di pari trattamento rispetto alle prestazioni non avente carattere sociale, come per es. il diritto al risarcimento per aver subito un crimine o l'accesso gratuito ai musei<sup>9</sup>, erano già stati conferiti a tutti i cittadini degli Stati membri attraverso un'interpretazione estensiva della libertà di prestazione dei servizi, che appunto incorpora anche la libertà di ricevere servizi<sup>10</sup>.

La Corte, quindi, dà corpo alla cittadinanza europea attraverso l'estensione del diritto alle prestazioni sociali anche a coloro che non avevano stabilito nessun legame economico con lo Stato ospitante, e che quindi non avevano contribuito né in passato, né nel presente, allo sviluppo economico del Paese. Questo ovviamente introdusse da subito alcune tensioni tanto concettuali quanto pratiche: la comunità solidaristica è una "comunità" la cui appartenenza viene stabilita attraverso regole predeterminate che rispecchiano vincoli di affiliazione culturale; o vincoli di tipo contributivo.

---

<sup>6</sup> Si veda ora la direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, che assoggetta la parità di trattamento dei cittadini terzi di lungo periodo al diritto nazionale e consente agli stati membri di limitare la portata del principio di non discriminazione alle sole prestazioni essenziali nel caso di assistenza e protezione sociale (art. 11).

<sup>7</sup> Al 2015, quasi metà dei Paesi UE non seguiva la giurisprudenza della Corte e richiedeva che il lavoratore lavorasse un numero di ore settimanali e/o che percepisse un reddito minimo per conferire lo *status* di lavoratore. Si vedano i risultati Paese per Paese in C. O'BRIEN, E. SPAVENTA, J. DE CONINCK (eds.), *Comparative Report 2015 - The Concept of Worker under Article 45 TFEU and Certain Non-Standard Forms of Employment*, April 2015, p. 8 ss., reperibile [online](#).

<sup>8</sup> Sentenza *Levin*, punto 21; sentenza *Lawrie-Blum* in cui la Corte statuisce "(...) la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione", punto 17.

<sup>9</sup> Sentenza del 2 febbraio 1989, causa C-186/87, *Ian William Cowan c. Trésor public*; sentenza del 15 marzo 1994, causa C-45/93, *Commissione delle Comunità europee c. Regno di Spagna*.

<sup>10</sup> Sentenza del 31 gennaio 1984, cause riunite 286/82 e 26/83, *Graziana Luisi c. Ministero del Tesoro e Giuseppe Carbone c. Ministero del Tesoro*.

Così è membro della comunità solidaristica innanzitutto il cittadino che ha una connessione per nascita (nel caso di *ius loci*); discendenza (nel caso di *ius sanguinis*); o per aver trascorso un tempo sufficiente nel Paese ospitante e aver soddisfatto determinati requisiti (nel caso di residenza di lungo periodo e/o naturalizzazione). Inoltre, e come si è già menzionato, i Trattati introducono per i lavoratori euro-unitari anche la possibilità di divenire parte della comunità solidaristica attraverso il contributo (non necessariamente di tipo monetario) effettuato con un'attività economica.

Nel caso però dei cittadini europei economicamente inattivi non sussiste nessuno di questi fattori di "integrazione" nella comunità solidaristica ospitante. Come si può, quindi, in questi casi discernere coloro che abbiano una ragionevole pretesa di far parte della comunità solidaristica da coloro che ne dovrebbero rimanere esclusi? Dopotutto, mancando un *welfare* europeo – impossibile da immaginare senza dotare la UE di poteri di tassazione – non si può pensare all'espansione dei circoli solidaristici *nazionali* così che vadano ad abbracciare potenzialmente *tutti* i cittadini europei: ciò sarebbe economicamente impossibile, anche perché verrebbero a mancare i presupposti stessi della mutualizzazione del rischio che è alla base del *welfare*, e cioè il nesso fra il diritto alla prestazione e il dovere di pagare le tasse che finanzino tali prestazioni a livello universale. Mentre poi si può discutere sul fatto se sia veramente plausibile che gli individui si trasferiscano in un altro Stato membro con il solo scopo di accedere a prestazioni sociali di valore relativamente basso per l'individuo (cosiddetto turismo del *welfare*), come per es. gli assegni familiari<sup>11</sup> o le prestazioni assistenziali per coloro che sono alla ricerca di un lavoro<sup>12</sup>, ci sono altre voci del *welfare* nazionale, e *in primis* le prestazioni sanitarie, dove vi è un rischio concreto di trasferimenti da un Paese all'altro al sol scopo di sfruttare prestazioni mediche ritenute migliori<sup>13</sup>.

È chiaro quindi, che in questo stadio dell'integrazione europea non è possibile semplicemente allargare l'eleggibilità alle prestazioni sociali a tutti

---

<sup>11</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 12 maggio 1998, causa C-85/96, *María Martínez Sala c. Freistaat Bayern*. Si vedano anche le sentenze del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, e dell'11 luglio 2002, causa C-224/98, *Marie-Nathalie D'Hoop c. Office national de l'emploi*.

<sup>12</sup> Sentenza del 6 ottobre 2020, causa C-181/19, *Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle c. JD*.

<sup>13</sup> La Corte ha finalmente risolto il problema della barriera al movimento dei cittadini economicamente inattivi derivante dalla necessità dell'assicurazione sanitaria che copra tutti i rischi, assicurazione sanitaria che è al di fuori della portata di molti e soprattutto delle persone disabili, con patologie croniche o che abbiano avuto patologie particolarmente gravi (tumori, ecc.), nella sentenza del 15 luglio 2021, causa C-535/19, *A c. Latvijas Republikas Veselības ministrija*, in cui ha chiarito che gli Stati membri devono consentire ai cittadini europei di iscriversi al loro sistema pubblico di assicurazione contro le malattie e che possono prevedere che tale affiliazione non sia a titolo gratuito. Per una lettura molto critica della sentenza si veda J. PAJU, *A Bridge too far – On the Misunderstandings of the Nature of Social Security Benefits: A v. Latvijas Republikas Veselības ministrija*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 1219 ss.

i cittadini europei di volta in volta presenti sul proprio territorio nazionale. Per questa ragione, già prima dell'introduzione della cittadinanza, vi sono due criteri imposti dalla legislazione europea per evitare che la circolazione di cittadini economicamente inattivi pesi eccessivamente sul *welfare* del Paese ospitante. *In primis*, la cittadina europea per ottenere il diritto di soggiornare nel Paese ospite deve essere in possesso di risorse economiche sufficienti: questo requisito è volto a garantire l'esclusione di fatto dal diritto alle prestazioni sociali che dipendono dal reddito e che sono volte a garantire la sopravvivenza. Inoltre, il cittadino deve possedere l'assicurazione contro tutti i rischi di malattia, volta a garantire la copertura delle spese mediche nello Stato ospitante.

La Corte, dopo l'introduzione della cittadinanza europea, dapprima espande il campo di applicazione del principio di uguaglianza anche ai cittadini economicamente inattivi purché legalmente soggiornanti nello Stato membro ospitante<sup>14</sup> – quindi andando al di là dello spirito delle limitazioni imposte (pre-cittadinanza) dalle direttive sulla residenza<sup>15</sup>. Quasi subito però la giurisprudenza diventa più sofisticata, e la Corte statuisce che sia legittimo imporre delle limitazioni alla possibilità di ricevere prestazioni sociali per i cittadini europei inattivi. Tali limitazioni, da interpretare alla luce del principio di proporzionalità<sup>16</sup>, sono giustificate se sono tese a garantire che il cittadino abbia stabilito un nesso reale con il Paese ospitante che giustifichi la sua inclusione nel “cerchio” solidaristico<sup>17</sup>.

Questa giurisprudenza è quindi più attenta alle sfumature, e sicuramente non si pone come elemento di rottura dei sistemi di *welfare* nazionale<sup>18</sup>. A seguito dell'adozione della direttiva 2004/38/CE poi, che intendeva codificare la giurisprudenza e operare un consolidamento di vari strumenti legislativi, la Corte oscilla nell'interpretazione del principio di proporzionalità. In particolare, in *Förster*<sup>19</sup> accetta che il diritto ai sussidi allo studio (di qualsiasi

<sup>14</sup> Sentenza *María Martínez Sala c. Freistaat Bayern*.

<sup>15</sup> Direttiva 90/364/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno; direttiva 90/365/CEE del Consiglio, del 28 giugno 1990, relativa al diritto di soggiorno dei lavoratori salariati e non salariati che hanno cessato la propria attività professionale; e direttiva 93/96/CEE del Consiglio, del 29 ottobre 1993, relativa al diritto di soggiorno degli studenti, abrogate dalla direttiva 2004/38.

<sup>16</sup> Sentenza del 17 settembre 2002, causa C-413/99, *Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department*.

<sup>17</sup> Sentenza *Rudy Grzelczyk*; sentenza del 23 marzo 2004, causa C-138/02, *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*; sentenza del 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Dany Bidar c. London Borough of Ealing e Secretary of State for Education and Skills*.

<sup>18</sup> Si veda, per es., il diniego alle prestazioni sociali nella sentenza della Corte di giustizia del 7 settembre 2004, causa C-456/02, *Trojani c. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*.

<sup>19</sup> Sentenza del 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Jacqueline Förster c. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*. La Corte distingue il caso di specie dal caso di *Bidar*, in maniera forse un po' artificiosa, per garantire appunto una maggiore aderenza della giurisprudenza all'art. 24, par. 2, della direttiva 2004/38.

tipo) possa, nel caso di coloro il cui soggiorno nello Stato ospitante derivi dal loro *status* di studenti (e quindi economicamente inattivi), essere limitato e maturare solo quando il cittadino abbia ottenuto il diritto di soggiorno permanente, e cioè dopo 5 anni. Così facendo, la Corte allinea la sua interpretazione a quanto previsto dall'art. 24, par. 2, della direttiva 2004/38 che appunto esclude il diritto al pari trattamento per i sussidi allo studio per coloro il cui titolo di soggiorno dipenda dal loro *status* di studenti.

Lo stesso articolo della direttiva poi esclude il dovere degli Stati membri di elargire prestazioni di assistenza sociale ai cittadini che soggiornino in quanto alla ricerca di un'occupazione. Si ricorderà però che, nella sentenza *Collins*, era stato deciso che l'assistenza sociale ai *work seekers* poteva essere negata solo nel caso in cui essi non avessero stabilito un nesso reale con il mercato del lavoro del Paese ospitante<sup>20</sup>. In *Vatsouras e Kopstanze*<sup>21</sup>, la corte nazionale chiede quindi delucidazioni su quale fosse il criterio da adottare nel valutare tali richieste: quello della proporzionalità/nesso reale come stabilito nella sentenza *Collins*; oppure l'esclusione dal diritto al pari trattamento in relazione all'assistenza sociale, come stabilito dall'art. 24, par. 2, della direttiva 2004/38. La Corte, tuttavia, non accolse questa visione antitetica della direttiva rispetto alla sentenza *Collins*, ricomponendo invece l'apparente frattura fra i due criteri stabilendo che la nozione di "assistenza sociale" nella direttiva 2004/38 era da interpretare in maniera restrittiva, così da escludere dalla deroga al principio di pari trattamento tutti quei vantaggi conferiti ai *work seekers* allo scopo di facilitare l'accesso al mercato del lavoro. In questa fase della giurisprudenza quindi assistiamo ad oscillazioni volte alla ricerca del corretto equilibrio fra l'ambizione di rendere la cittadinanza europea lo "status fondamentale" dei cittadini europei<sup>22</sup>, e la realtà di prestazioni solidaristiche finanziate interamente a livello nazionale. Si sommi a questo anche una percezione, giusta o sbagliata che sia, che l'accesso al circolo solidaristico dello "straniero", seppure europeo, vada in qualche modo meritato.

Come che sia, ma probabilmente anche a causa del dibattito politico (soprattutto nel Regno Unito, ma non solo)<sup>23</sup>, la Corte entra poi in una fase re-

---

<sup>20</sup> Sentenza *Brian Francis Collins*.

<sup>21</sup> Sentenza del 4 giugno 2009, cause riunite C-22 e 23/08, *Athanasios Vatsouras e Josif Koupatantze c. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*.

<sup>22</sup> Sentenza *Rudy Grzelczyk*.

<sup>23</sup> Si veda il cosiddetto "*Cameron deal*" (conclusioni del Consiglio europeo, del 19 febbraio 2016, EUCO 1/16) e la lettera di esponenti del Governo tedesco, austriaco, olandese, danese e irlandese alla Commissione sulla c.d. indicizzazione degli assegni familiari (*Indexation of Child Benefits for Children Living in Other EU Member States*, 19 June 2018, reperibile *online*), nonché la procedura di infrazione contro la Germania per la legislazione bavarese che riduceva gli assegni elargiti per il mantenimento di bambini al di sotto dei tre anni per quei lavoratori i cui figli risiedessero in uno stato con un costo della vita più basso rispetto al costo della vita in Bavaria (European Commission, *The Commission Decides to Refer Germany to the Court of Justice of the European Union as Regards the Rights of Mobile EU*

gressiva – quasi di rigetto di qualsiasi dimensione solidaristica della cittadinanza europea. Nella sentenza *Dano*, infatti, la Corte cambia radicalmente paradigma<sup>24</sup>. Si ricorderà che nella sentenza *Baumbast* la Corte stabilì che diritto di soggiorno dei cittadini europei veniva conferito direttamente dal Trattato, così che ogni limitazione allo stesso, anche se prevista dalle direttive sulla residenza (che poi saranno incorporate nella direttiva sulla cittadinanza), doveva essere interpretata alla luce del principio di proporzionalità<sup>25</sup>. Nella sentenza *Dano* invece la Corte stabilisce che la cittadina è protetta, almeno per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali, solo se *prima* soddisfa i criteri di indipendenza economica (risorse sufficienti e assicurazione sanitaria)<sup>26</sup>. Da un punto di vista di gerarchia delle fonti, la sentenza *Dano* dunque svuota il concetto stesso di cittadinanza in quanto i benefici derivanti dalle norme del Trattato (e dai principi generali), per essere attivate devono rifarsi alla norma derivata – lo spazio lasciato ad un'interpretazione costituzionale della cittadinanza europea risulta così minimo se non inesistente, almeno per quanto riguarda le prestazioni solidaristiche<sup>27</sup>.

In *Alimanovic*<sup>28</sup>, pochi anni più tardi, assistiamo poi ad un ripensamento dell'approccio seguito in *Collins* e *Vatsouras*: il caso riguardava di nuovo la possibilità di accesso a prestazioni assistenziali elargite a coloro in cerca di lavoro. Questa volta però la Corte segue un'interpretazione più letterale della direttiva e stabilisce che la nozione di “assistenza sociale” da cui i *work*

---

*Workers to Receive Family Benefits*, 25 July 2024, reperibile *online*). Una simile legislazione austriaca era stata già dichiarata incompatibile con il diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte di giustizia del 16 giugno 2022, causa C-328/20, *Commissione c. Austria*. Per un'analisi delle ragioni (prettamente politiche) che hanno spinto alcuni Stati dell'Europa occidentale verso la differenziazione degli assegni familiari si veda M. BLAUBERGER, A. HEINDLMAIER, C. KOBLER, *Free Movement of Workers under Challenge: The Indexation of Family Benefits*, in *Comparative European Politics*, 2020, p. 925 ss.

<sup>24</sup> Sentenza dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Elisabeta Dano, Florin Dano c. Jobcenter Leipzig*. Inoltre, si veda D. THYM, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 17 ss. Nel contesto dell'accesso alle prestazioni sociali da parte di coloro in cerca di un posto di lavoro si vedano le (contrastanti) sentenze *Vatsouras* e *Koupatantze* e si confronti con la sentenza del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic e a.*

<sup>25</sup> M. DOUGAN, E. SPAVENTA, *Educating Rudy and the (non-) English Patient: A Double-Bill on Residency Rights under Article 18 EC*, in *European Law Review*, 2003, p. 699 ss. Sull'effetto di costituzionalizzazione della giurisprudenza *Baumbast* si veda M. DOUGAN, *The Constitutional Dimension of the Case Law on Union Citizenship*, in *European Law Review*, 2006, p. 613 ss.

<sup>26</sup> Contrasta con la sentenza del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt c. Peter Brey* decisa solo un paio di mesi prima, in cui la Corte adotta il suo metodo tradizionale incentrato sulla valutazione della proporzionalità del diniego alla prestazione sociale di un cittadino pensionato.

<sup>27</sup> Su questi punti si veda anche A. O. COZZI, *Un conflitto costituzionale silente: Corte di giustizia e deferenza verso il legislatore europeo nella più recente giurisprudenza sulla cittadinanza e sul riconoscimento di prestazioni sociali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2016, p. 159 ss.

<sup>28</sup> Sentenza *Alimanovic*.

*seekers* sono esclusi ai sensi dell'art. 24, par. 2, della direttiva 2004/38, va interpretata così da includere qualsiasi elargizione volta “a garantire i mezzi minimi di sussistenza necessari a condurre un'esistenza conforme alla dignità umana”<sup>29</sup>. Ne consegue quindi non solo che i *work seekers* di altri Stati membri possano essere esclusi da tali prestazioni, ma anche che non è necessario in questi casi, applicare il principio di proporzionalità.

Mentre quindi vi è un passo indietro rispetto all'accesso alle prestazioni sociali da parte dei cittadini economicamente inattivi, assistiamo, allo stesso tempo, anche ad una “ri-costituzionalizzazione” della cittadinanza europea come *status* che protegge il cittadino nei suoi rapporti con lo stato di nazionalità. È la giurisprudenza *Ruiz Zambrano* e *Tjebbes*<sup>30</sup>, che limita la possibilità dello Stato di privare i propri cittadini “del godimento reale ed effettivo dei diritti connessi allo status di cittadino dell'Unione”. Così, lo Stato non può agire in maniera da non lasciare altra scelta al (proprio) cittadino, in genere minore<sup>31</sup>, che lasciare il territorio dell'Unione europea, a meno che tale azione non sia giustificata, proporzionale e compatibile con i diritti fondamentali della Carta. Gli stessi limiti sussistono poi anche nel caso in cui uno Stato intenda rimuovere la cittadinanza, nel caso in cui questa sia l'unica cittadinanza europea dell'individuo interessato.

La cittadinanza europea, poi, ridefinisce il rapporto fra cittadino e Stato di origine anche in relazione alle prestazioni assistenziali elargite dallo Stato di origine: la Corte così impone che ci sia un grado di esportabilità dei sussidi conferiti ai propri cittadini, inclusi i sussidi per l'educazione<sup>32</sup> – la solidarietà in questo caso viene declinata in maniera più tradizionale, giacché si costru-

<sup>29</sup> *Ivi*, punto 45.

<sup>30</sup> Sentenza dell'8 marzo 2011, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi (ONEm)*; M. E. BARTOLONI, *Il caso Ruiz-Zambrano: la cittadinanza dell'Unione europea tra limiti per gli Stati membri e garanzie per i cittadini*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011, p. 652 ss.; C. BERNERI, *Le pronunce Zambrano e McCarthy: gli ultimi sviluppi giurisprudenziali sulle unioni familiari tra cittadini comunitari ed extracomunitari*, in *Quaderni Costituzionali*, 2011, p. 696 ss.; P. MENGOZZI, *La sentenza Zambrano: prodromi e conseguenze di una pronuncia inattesa*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, p. 417 ss.; D. GALLO, *La Corte di giustizia rompe il vaso di Pandora della cittadinanza europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 39 ss.

<sup>31</sup> Si vedano sulla nozione di “dipendenza” le sentenze dell'8 maggio 2018, causa C-82/16, *K.A. e a. c. Belgische Staat*, e del 5 maggio 2022, cause riunite C-451 e 532/19, *Subdelegación del Gobierno en Toledo c. XU e QP*; e si veda F. RISTUCCIA, *Ties that Bind and Ties that Compel: Dependency and the Ruiz Zambrano Doctrine*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1227 ss.; *Id.*, *Di addii e benvenuti: l'applicazione della giurisprudenza Ruiz Zambrano alla residenza del familiare non UE di un cittadino UE che non ha mai vissuto nell'Unione*, in *BlogDUE*, 3 ottobre 2023, p. 1 ss.

<sup>32</sup> Si vedano, per es., le sentenze del 18 luglio 2006, causa C-406/04, *Gérald De Cuyper c. Office national de l'emploi*; del 23 ottobre 2007, cause riunite C-11 e 12/06, *Rhiannon Morgan c. Bezirksregierung Köln e Iris Bucher c. Landrat des Kreises Düren*; del 25 luglio 2018, causa C679/16, *A*; e del 16 gennaio 2025, causa C-277/23, *E.P. c. Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Samostalni sektor za drugostupanjski upravni postupak*. Sull'impatto del diritto dell'Unione europea e delle norme sulla libera circolazione sull'istruzione superiore si veda V. DI COMITE, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, Bari, 2018.

isce comunque secondo linee nazionali, ma l'ambito territoriale viene esteso per abbracciare anche la fruizione dei sussidi negli altri Stati europei.

Nella fase più recente poi la Corte sembra voler fare un passo indietro rispetto alla sentenza *Dano*: questo porta ad una giurisprudenza confusa e molto incentrata sui fatti delle cause rimesse dal giudice *a quo* – giurisprudenza quindi di difficilissima applicazione più generale e che non produce linee guida che possano essere facilmente applicate dalle amministrazioni e dalle corti nazionali. È questo il caso della sentenza *Jobcenter Krefeld*<sup>33</sup>, dove la Corte riapre uno spiraglio alla solidarietà transnazionale per i cittadini europei – o almeno per quelli che siano stati lavoratori in passato, così che almeno ad un certo punto della loro vita abbiano contribuito al processo di integrazione *economica* europea, e abbiano figli che frequentano la scuola e di conseguenza siano protetti dall'art. 10 del regolamento 492/2011<sup>34</sup>.

Tuttavia, nel caso in cui così non sia, e la cittadina non sia né stata lavoratrice né abbia risorse sufficienti, allora l'unico elemento di solidarietà transnazionale è dato dalla possibilità di invocare il diritto a vivere dignitosamente previsto dalla Carta dei diritti fondamentali. Così nella sentenza *CG*<sup>35</sup>, la Corte avendo a che fare con delle circostanze abbastanza estreme cerca un equilibrio fra la salvaguardia della persona e l'esclusione dei cittadini economicamente inattivi dalle prestazioni assistenziali. Si ricorderà che in quel caso una cittadina croato/olandese era andata a vivere in Irlanda del Nord con il compagno da cui aveva anche avuto dei figli. Essendo soggetta a maltrattamenti da parte di quest'ultimo, si era rifugiata in un centro antiviolenza con i suoi figli. Avendo poi fatto domanda per l'*Universal credit*, una prestazione sociale, questa le era stata negata perché il titolo di soggiorno della ricorrente derivava esclusivamente dal diritto nazionale. Per questo, *CG* non rientrava nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/38 ed era, ai sensi della sentenza *Dano*, esclusa anche dal diritto alla parità di trattamento. Nel valutare la conformità al diritto euro-unitario di tale esclusione, la Corte conferma in parte la sentenza *Dano*, escludendo la possibilità di invocare il diritto alla parità di trattamento contenuto nell'art. 24 della direttiva 2004/38, che è *lex*

---

<sup>33</sup> Sentenza *Jobcenter Krefeld*. Inoltre, si veda G. DI FEDERICO, *A Few Thoughts on the Normative and Constitutional Implications of the Ruling in Jobcenter Krefeld*, in *Eurojus*, 2020, p. 248 ss.; F. RISTUCCIA, *The Right to Social Assistance of Children in Education and Their Primary Carers: Jobcenter Krefeld*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 877 ss. Si veda anche la sentenza della Corte di giustizia del 2 ottobre 2019, causa C-93/18, *Ermira Bajratari c. Secretary of State for the Home Department*, in cui la Corte pare ritornare all'approccio adottato in *Baubast* nel richiedere che le autorità nazionali valutino l'esistenza delle condizioni di indipendenza economica previste nella direttiva alla luce del principio di proporzionalità. Per un commento alla sentenza, F. STAIANO, "Lawful Employment" as a Precondition for the Recognition of Residence Rights: *Bajratari*, in *European Papers*, 2019, p. 853 ss.

<sup>34</sup> Regolamento (UE) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

<sup>35</sup> Sentenza del 15 luglio 2021, causa C-709/20, *CG*.

*specialis* rispetto al diritto di parità di trattamento previsto dall'art. 18 TFUE. Tuttavia, questa volta, e a differenza della sentenza *Dano*, la Corte statuisce l'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali. In particolare, la Corte decreta: "Nella specie, dalla decisione di rinvio emerge che *CG* si ritrova madre di due bambini in tenera età, priva di qualsivoglia risorsa economica per provvedere al sostentamento proprio e dei suoi figli, ed isolata per essere fuggita da un partner violento. In una situazione del genere, le autorità nazionali competenti possono opporre un rifiuto ad una domanda di prestazioni di assistenza sociale, come il reddito di cittadinanza, solo *dopo* avere verificato che tale rifiuto non esponga il cittadino interessato e i figli a suo carico ad un rischio concreto e attuale di violazione dei loro diritti fondamentali, come sanciti dagli articoli 1, 7 e 24 della Carta"<sup>36</sup>.

A seguito della sentenza *CG* dunque, la solidarietà transnazionale risulta mediata dall'applicabilità della Carta – è solo nel caso in cui la mancanza di prestazione solidaristica dia adito ad una violazione dei diritti fondamentali che lo Stato membro si trova obbligato ad una elargizione di prestazioni sociali, che ben possono essere ridotte al minimo in quanto intese solo ad evitare che la cittadina e/o i minori si ritrovino in uno stato di povertà tale da ledere alla dignità e sopravvivenza dei richiedenti. Dal punto di vista concettuale, allora, non si tratta più di allargare il circolo solidaristico ai cittadini degli altri Stati membri, ma di adempiere a quel minimo di doveri che le autorità statali dovrebbero avere nei confronti di tutti coloro che soggiornano legalmente sul loro territorio.

### **3. Cittadinanza e solidarietà europea dopo NGEU e cittadinanza per investimento**

Abbiamo ripercorso a grandi tratti l'evoluzione del rapporto fra cittadinanza europea e solidarietà, un ambito confuso e tutto fuorché lineare, dove la Corte ha accettato che i compromessi raggiunti a livello legislativo avessero precedenza su una visione più ambiziosa del contenuto della cittadinanza europea. Mentre è indiscutibile che questa scelta ermeneutica segni un nuovo stadio nella tecnica interpretativa dei Trattati, essa può essere vista anche come un segno di maggiore maturità del sistema costituzionale europeo. Dopotutto, è grazie al processo di stratificazione legislativa che rende (più) efficaci le scarse norme del Trattato, che la Corte può affidarsi alle scelte politiche legittimamente adottate dal Consiglio e dal Parlamento, con tutti i compromessi che queste scelte comportano in un sistema democratico inteso a rappresentare una moltitudine di interessi divergenti.

---

<sup>36</sup> *Ivi*, punto 92 (enfasi aggiunta).

E, da molti punti di vista, è questa maggiore maturità che consente anche il salto più importante nel rapporto fra cittadinanza europea e solidarietà: l'adozione di una serie di misure solidaristiche a fronte del disastro economico e sociale scatenato dalla pandemia da Covid-19<sup>37</sup>. E ciò avviene soprattutto con *Next Generation EU* – un piano con importanti elementi redistributivi a livello transnazionale che incorpora una visione molto più sviluppata della solidarietà europea<sup>38</sup>. Da questo punto di vista, e come commentato ampiamente dalla dottrina<sup>39</sup>, le ingenti somme stanziare e il fatto che più della metà sono elargite a fondo perduto, comporta un salto qualitativo nel processo di integrazione europea.

L'elemento redistributivo, e cioè l'elargizione di somme che non debbano essere restituite ma che sono garantite dal budget dell'Unione e che andranno poi ripagate dagli Stati membri attraverso il loro contributo al budget europeo, comporta anche un'evoluzione del modello di cittadinanza europea che prima di NGEU comprendeva diritti ma non doveri. I cittadini sono chiamati, come cittadini europei, a garantire il debito comune dell'Unione europea che sarà poi redistribuito in relazione a una formula complessa basata non solo sul PIL, ma anche sul tasso di disoccupazione e sull'impatto della pandemia da Covid-19. Ciò detto, pur introducendo un significativo elemento solidaristico, e quindi di marcata connotazione sovranazionale e transnazionale, NGEU utilizza strumenti caratterizzati da una forte componente intergovernativa, dove

---

<sup>37</sup> Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea, del 24 marzo 2020, su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica, BCE/2020/17; regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

<sup>38</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Si vedano anche le misure adottate nel contesto di *REPowerEU*, reperibili *online*, a seguito della guerra di aggressione da parte della Federazione Russa nei confronti dell'Ucraina.

<sup>39</sup> La dottrina su NGEU è considerevole. Si veda, a titolo di es. e senza pretesa di esaustività, L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020: i dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Padova, 2021, p. 169 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review* 2021, p. 635 ss.; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo per democrazia e solidarietà*, in *Quaderno AISDUE (serie speciale Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia", Bologna 4-5 novembre 2021)*, Napoli, 2022, p. 47 ss.; F. FABBRINI, *EU Fiscal Capacity: Legal Integration After Covid-19 and the War in Ukraine*, Oxford, 2022; P. LEINO-SANDBERG, M. RUFFERT, *Next Generation EU and its Constitutional Ramifications: A critical Assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 433 ss.; D. DE LUNGO, F. SAVERIO MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *federalismi.it*, 15 febbraio 2023; C. PAGLIARIN, C. PERATHONER, S. LAIMER (a cura di), *Il Next Generation EU e i piani nazionali di ripresa e resilienza*, Milano, 2023; C. FASONE, M. SIMONCINI, *Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution?*, in *European Papers*, 2024, p. 1148 ss.

il ruolo del Consiglio appare prominente rispetto a quello del Parlamento europeo<sup>40</sup>. Gli strumenti successivi, *REPowerEU* e *Readiness 2030*<sup>41</sup>, hanno la stessa doppia caratteristica – solidaristica e intergovernativa allo stesso tempo. Si vedrà poi se questi strumenti segnino veramente un cambio di marcia nel processo di integrazione europea: i suggerimenti del rapporto Draghi non appaiono ancora aver ottenuto trazione politica<sup>42</sup>, e così la creazione di “beni comuni europei” – che ulteriormente rafforzerebbe l’idea di una “cittadinanza” veramente europea e transnazionale – sembra ancora un miraggio<sup>43</sup>.

Più recentemente poi, e in linea con quanto notato in relazione a NGEU, la Corte ha dato un nuovo significato alla relazione fra solidarietà e cittadinanza. Nel caso riguardante la cittadinanza per investimento operata da Malta, la Corte ha sancito l’incompatibilità con il diritto euro-unitario di un modello transazionale di cittadinanza, in cui la cittadinanza nazionale, e di conseguenza quella europea, potesse di fatto essere ottenuta a fronte di un pagamento per investimenti<sup>44</sup>. Orbene, la Corte, nello stabilire la rilevanza del diritto europeo, basa molto del suo ragionamento proprio sul concetto di solidarietà, declinato questa volta come la base del processo di integrazione europea, “parte integrante dell’identità dell’Unione europea come sistema legale specifico”. La Corte poi identifica anche gli elementi costitutivi del legame insito nel possedere la cittadinanza di uno Stato membro: tali elementi sono la speciale relazione di solidarietà e buona fede fra lo Stato e i suoi cittadini; e la reciprocità fra diritti e doveri. È proprio il nesso fra solidarietà e buona fede insito nel rapporto fra Stato e i suoi cittadini ad essere la base dei diritti e doveri riservati ai cittadini europei dai Trattati. E, per la Corte, un approccio transazionale alla cittadinanza nega questo nesso speciale di solidarietà e buona fede, caratterizzato dalla reciprocità di diritti e doveri, e di conseguenza viola il rapporto di fiducia reciproca sul quale si basa la cittadinanza europea.

---

<sup>40</sup> Più ottimisti C. FASONE, *Fighting Back? The Role of the European Parliament in the Adoption of Next Generation EU*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, p. 368 ss.; e D. FROMAGE, M. MARKAKIS, *The European Parliament in the Economic and Monetary Union after COVID: Towards a Slow Empowerment?*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2022, p. 385 ss.

<sup>41</sup> Joint White Paper for European Defence Readiness 2030 of the European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 19 March 2025, JOIN(2025) 120 final. Il riassunto in italiano del libro bianco è reperibile [online](#).

<sup>42</sup> European Commission, *The Future of European Competitiveness: Report by Mario Draghi*, 2024, reperibile [online](#).

<sup>43</sup> Su questi temi si veda anche M. CAMPUS, S. DORIGO, V. FEDERICO, N. LAZZERINI (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell’UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, Firenze, 2022.

<sup>44</sup> Sentenza del 29 aprile 2025, causa C-181/23, *Commissione europea c. Malta*. Si veda, prima della sentenza, C. MARGIOTTA, “Ricchi e poveri” alla prova della cittadinanza europea. Annotazioni sulla Relazione della Commissione europea sui programmi di cittadinanza per investitori, in *Ragion pratica*, 2020, p. 513 ss.

E questo approccio, in linea con una reale mutualità di prestazioni su cui si basa anche NGEU, è molto più costitutivo della solidarietà fra cittadini di quanto possa esserlo l'accesso a disborsi solidaristici che invero non creano una solidarietà europea, ma semplicemente includono cittadini di altri Stati nell'ambito della solidarietà nazionale.

#### 4. Conclusioni

In questo breve contributo abbiamo ripercorso i momenti salienti del rapporto fra solidarietà e cittadinanza europea. Mentre all'inizio la solidarietà, intesa come accesso alle prestazioni assistenziali del Paese ospitante, era uno dei mezzi utilizzati dalla Corte per attuare la cittadinanza europea, in tempi più recenti il rapporto fra solidarietà e cittadinanza si articola in maniera costituzionalmente più matura, introducendo una vera mutualità fra doveri e diritti. È questo il caso di NGEU, ma è questo anche il caso dell'approccio utilizzato dalla Corte nel recente caso sulla cittadinanza per investimento.

In questo modo, la cittadinanza europea non è più finalizzata a garantire al cittadino l'accesso al circolo solidaristico nazionale, quanto piuttosto intesa a "creare" un circolo solidaristico europeo. E, ad assicurare che oltre ai diritti vi siano anche corrispondenti doveri.

**ABSTRACT ITA:** Questo contributo ripercorre la giurisprudenza della Corte in materia di solidarietà e cittadinanza europea, sottolineando contraddizioni e tensioni nell'elaborare un modello solidaristico europeo. Dopo una prima fase di espansione nell'interpretazione delle norme concernenti cittadinanza e accesso alle prestazioni solidaristiche, la Corte adotta un atteggiamento molto più cauto, se non addirittura regressivo. In tempi più recenti, poi, la giurisprudenza è tutto fuorché lineare, rendendo le pronunce di difficile applicazione al di fuori del caso concreto. Allo stesso tempo però, assistiamo anche a una maggiore aderenza alle norme della direttiva 2004/38. Questo, insieme a sviluppi a livello costituzionale e legislativo come *Next Generation EU*, segna un cambiamento nella relazione fra solidarietà e cittadinanza, forse inaugurando una nuova fase verso un modello più maturo di solidarietà propriamente "europea".

**ABSTRACT ENG:** This contribution focuses on the Court's case law on solidarity and European citizenship, highlighting contradictions and tensions in developing a European model of solidarity. After an initial phase of expansion in the interpretation of the rules concerning citizenship and access to solidarity benefits, the Court adopted a much more cautious, if not downright regressive, stance. More recently, the Court's case law has been anything but linear, making its rulings difficult to apply beyond the specific circumstances of the cases referred. At the same time, however, we are also witnessing greater adherence to the provisions of Directive 2004/38. This, combined with constitutional and legislative developments such as *Next Generation EU*, marks a shift in the relationship between solidarity and citizenship, perhaps ushering in a new phase towards a more mature model of truly "European" solidarity.

**DANIELE GALLO\***

## LA RELAZIONE TRA SERVIZI PUBBLICI, TUTELA DELLA CONCORRENZA E SOLIDARIETÀ NELL'ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Oggetto del contributo: perimetrazione di “solidarietà”, “servizio pubblico” e “tutela della concorrenza”. – 2. Nozione di attività economica e solidarietà. – 3. Servizi d’interesse economico generale e solidarietà. – 4. I servizi d’interesse economico generale quale pilastro della solidarietà europea: l’economia *sociale* di mercato presa sul serio.

### **1. Oggetto del contributo: perimetrazione di “solidarietà”, “servizio pubblico” e “tutela della concorrenza”**

Il contributo indaga il ruolo che la solidarietà ricopre nell’ordinamento dell’Unione europea, con riferimento alla regolamentazione dei servizi pubblici e alla tutela della concorrenza. È escluso dall’ambito della riflessione il tema dell’applicazione congiunta delle norme UE sulla cittadinanza con quelle sul mercato interno.

L’esame richiede un brevissimo chiarimento preliminare circa la portata del concetto di solidarietà nell’ordinamento dell’Unione<sup>1</sup>: si tratta di una nozione

---

\* Ordinario di Diritto dell’Unione europea nella LUISS Guido Carli. Email: [dgallo@luiss.it](mailto:dgallo@luiss.it). L’articolo costituisce la versione, rivista e aggiornata, della relazione svolta presso l’Università degli Studi di Bari, il 20 marzo 2025, in occasione del convegno su *La solidarietà europea. Avanzamenti, arretramenti e prospettive a 15 anni dalla riforma di Lisbona*, organizzato dai professori Giuseppe Morgese e Valeria Di Comite.

<sup>1</sup> Sul ruolo della solidarietà nel diritto UE si vedano, tra gli altri, P. XUEREB, *The Future of Europe: Solidarity and Constitutionalism. Towards a Solidarity Model*, in *European Law Review*, 2002, p. 643 ss.; N. KARAGIANNIS, *European Solidarity*, Liverpool, 2007; i contributi raccolti in M. G. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2010; I. DOMURATH, *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 459 ss.; A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 213 ss.; F. DE WITTE, *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015; P. HILPOLD, *Understanding Solidarity Within EU Law: An Analysis of the “Islands of Solidarity” With Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 25 ss.; J. CZUZAI, *The Principle of Solidarity in the EU Legal Order – Some Practical Examples after Lisbon*, in *The EU as a Global Actor – Bridging Legal Theory and Practice*, Leiden, 2017, p. 225 ss.; A. GRIMMEL, S. MY GIANG, *Solidarity in the European Union:*

dai contorni sfumati, come osservato in letteratura<sup>2</sup>, tuttora “*in the making*”<sup>3</sup>, che le Istituzioni UE, inclusa la Corte di giustizia, scelgono di non definire nel suo contenuto, pur esistendo riferimenti alla solidarietà sia quale “principio”, generale<sup>4</sup>, costituzionale<sup>5</sup>, scritto e non scritto, sia quale “valore”<sup>6</sup> oppure “obiettivo”<sup>7</sup>, in fonti di diritto primario e secondario e nella giurisprudenza UE<sup>8</sup>.

Nella prospettiva del presente contributo, centrato sul rapporto tra *concorrenza* e servizi pubblici, la solidarietà presenta una connotazione essenziale<sup>9</sup>: l’attenzione a finalità e modalità d’intervento differenti da quelle sottese al funzionamento del mercato e al rispetto e alla pratica della libera concorrenza. Ciò implica che un’analisi avente per oggetto la solidarietà, i servizi

---

*A Fundamental Value in Crisis*, Berlin, 2017; i contributi raccolti in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018; i contributi raccolti in E. KASSOTI, N. IDRIZ (eds.), *The Principle of Solidarity: International and EU Law Perspectives*, The Hague, 2023; A. SANGIOVANNI (ed.), *Solidarity – Nature, grounds, and value*, Manchester, 2024, reperibile online.

<sup>2</sup> G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, pp. 5-8.

<sup>3</sup> La citazione è tratta dal titolo della collettanea di A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *op. cit.* Si vedano, tra gli altri, A. TH. MÜLLER, *Solidarität als Rechtsbegriff im Europarecht*, in C. SEDMAK (ed.), *Grundwerte Europas, Solidarität: Vom Wert der Gemeinschaft*, Frankfurt, 2010; M. ROSS, *Transnational Solidarity: A Transformative Narrative for the EU and its Citizens?*, in *Acta Politica*, 2023, p. 220 ss.; ID., *The EU and the Narrative of Solidarity*, in M. SEGERS, S. VAN HECKE (eds.), *The Cambridge History of the European Union*, Cambridge, 2024, II ed., pp. 600-625; T. KONSTADINIDES, *Framing the Solidarity Constitution*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2024, p. 665 ss.; G. BUTLER, *Solidarity on Trial: On Reliance, Reason and Logic at the Court of Justice of the European Union*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2024, p. 772 ss.; S. GARBEN, *The (Slow) Redress of the “Solidarity Deficit” in the EU and the Emerging Principle of Solidarity in EU Law*, *ivi*, p. 748 ss.

<sup>4</sup> S. GARBEN, *op. cit.*, pp. 755-760; S. MORANO-FOADI, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in *European Journal of Migration and Law*, 2017, p. 123 ss.; L. MARIN, *Solidarity and Crises in the European Union: A Constitutional Principle in the Pandemic and Energy Crises*, Bari, 2024, pp. 12-14, 22-24, 43, 87, 141-148.

<sup>5</sup> Cfr., *inter alia*, conclusioni dell’Avvocato generale Mengozzi del 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni e a.*, punto 33. Si vedano altresì, tra gli altri, M. ROSS, *Solidarity – A New Constitutional Paradigm for the EU?*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *op. cit.*, pp. 23 ss., 41-42; R. BIEBER, F. MAIANI, *Sans solidarité point d’Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2012, p. 295 ss., spec. p. 297.

<sup>6</sup> Cfr. *inter alia*, conclusioni dell’Avvocato generale Bot del 26 luglio 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, punti 17-18. Si veda G. BUTLER, *Solidarity and its Limits for Economic Integration in the European Union’s Internal Market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, p. 310 ss., spec. p. 315; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 56.

<sup>7</sup> Sentenza del Tribunale del 15 settembre 1998, cause riunite T-126 e 127/96, *BFMc. Commissione*, punto 101. Si veda altresì G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell’Unione europea*, in *Quaderno AISDUE (serie speciale Atti del Convegno “L’Unione europea dopo la pandemia”, Bologna 4-5 novembre 2021)*, Napoli, 2022, pp. 85 ss., 94.

<sup>8</sup> Si veda la ricostruzione di G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri*, *cit.*, pp. 44-56.

<sup>9</sup> Per qualche interessante considerazione preliminare si veda M. ROSS, *The EU and the narrative of solidarity*, *cit.*, pp. 600-625, 611.

pubblici e la concorrenza deve confrontarsi con altre categorie, giuridiche e non, tra le quali: la coesione sociale e territoriale, i diritti sociali<sup>10</sup>, il *welfare state*<sup>11</sup>, l'uguaglianza e la redistribuzione delle risorse<sup>12</sup>. In particolare, la solidarietà, per sua natura, si pone in tensione con i principi della libera concorrenza perché il suo obiettivo ultimo prescinde dalla salvaguardia *senza se e senza ma* del mercato, laddove la concorrenza ne è, invece, lo strumento imprescindibile per il suo completamento e rafforzamento.

Si potrebbe obiettare che esiste una componente solidaristica connaturata al diritto della concorrenza poiché i consumatori sono i beneficiari ultimi del “*level playing field*” associato alla corretta attuazione delle regole *antitrust*<sup>13</sup>. Un conto, però, è il consumatore, che si situa al cuore del diritto della concorrenza, un altro è il cittadino utente del servizio pubblico, che si situa al cuore della solidarietà e dei diritti di cui è titolare<sup>14</sup>. Ci può essere, ma non c'è necessariamente, convergenza tra interessi del consumatore e interessi del cittadino dal momento che la solidarietà genera un trasferimento di risorse da una categoria di persone, più avvantaggiata, a un'altra, più svantaggiata, ossia, una redistribuzione delle risorse. Insomma, la solidarietà impone una trasformazione dello *status quo* prodotta da un soggetto sovra-ordinato, nazionale, come lo Stato, e/o da un soggetto sovranazionale, come l'Unione, per ragioni indipendenti dalla creazione di un mercato libero ed efficiente. Essa incide sui rapporti di forza e sulle relazioni contrattuali, rimodulandole in chiave pubblicistica, cioè per il perseguimento di interessi collettivi. Questo è il motivo per il quale frequentemente la tutela della concorrenza, per un verso, e per l'altro, la solidarietà, entrano in conflitto. All'origine del conflitto c'è la tendenza della solidarietà a produrre effetti redistributivi, come chiarito poc'anzi, quale corollario del principio di uguaglianza.

---

<sup>10</sup> Si veda M. KOHN, *Solidarity and Social Rights*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2018, p. 561 ss.

<sup>11</sup> Si vedano i contributi raccolti in G. DE BÚRCA (a cura di), *EU Law and the Welfare State*, cit., e in M. DOUGAN, E. SPAVENTA (a cura di), *Social Welfare and EU Law*, Oxford-Portland, 2005.

<sup>12</sup> Per alcune osservazioni di ordine generale sul principio di solidarietà e sulla sua applicazione nell'ambito della concorrenza si vedano, *inter alia*, T. PROSSER, *Regulation and Social Solidarity*, in *Journal of Law and Society*, 2006, p. 364 ss.; N. BOEGER, *Solidarity and EC Competition Law*, in *European Law Review*, 2007, p. 319 ss. Secondo O. ODUDU, *The Boundaries of EC Competition Law: The Scope of Article 81*, Oxford, 2006, in specie pp. 23-56, 38: “[t]he feature unifying activities of ‘solidarity’ is that they are redistributive”. Si vedano altresì M. ROSS, *SSGIs and Solidarity: Constitutive Elements of the EU's Social Market Economy?*, in U. NEERGAARD, E. SZYSZCZAK, J. W. GRONDEN, M. KRAJEWSKI (eds.), *Social Services of General Interest in the EU*, Heidelberg, 2013, p. 287 ss., in specie p. 294; T. THAUVIN, *Les services sociaux dans le droit de l'Union européenne*, Paris, 2016.

<sup>13</sup> Questa idea si ricollega al c.d. “*consumer welfare standard*”, su cui si veda R. H. BORK, *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, New York, 1993, II ed. Dal punto di vista del diritto si veda S. ALBÆK, *Consumer Welfare in EU Competition Policy*, in U. B. NEERGAARD, S. T. POULSEN, C. HEIDE-JØRGENSEN, C. BERGQVIST (eds.), *Aims and Values in Competition Law*, Copenhagen, 2013, pp. 67-88.

<sup>14</sup> Si veda *amplius* P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977.

Fatta questa necessaria premessa, sul piano metodologico, occorre definire e, dunque, perimetrare le due nozioni di concorrenza e servizio pubblico rilevanti ai nostri fini.

Quanto alla concorrenza, per quel che qui interessa, cioè dal punto di vista della regolamentazione dei servizi pubblici, si tratta del diritto primario, in particolare<sup>15</sup> delle norme UE rivolte alle imprese private, ad iniziare dall'art. 102 TFUE, delle norme UE rivolte agli Stati, ad iniziare dall'art. 107 TFUE, e dell'art. 106 TFUE, norma quest'ultima che, pur contenuta nella Sezione I "Regole applicabili alle imprese", è rivolta anche agli Stati, ai quali è imposto, nel par. 1, il divieto di emanare o mantenere, "nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi". Nel par. 2 è inoltre affermato che le imprese incaricate dallo Stato della gestione dei servizi pubblici debbono essere sottoposte "alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata e lo sviluppo degli scambi non [sia] compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione". L'art. 106, par. 2, TFUE disciplinante i servizi pubblici, in effetti, è norma-deroga *antitrust* atipica in quanto, come scritto, non è indirizzata solo alle imprese e non opera esclusivamente come eccezione alle regole sulla concorrenza, ma anche alle libertà di circolazione e al divieto di aiuti di Stati. È norma-deroga-chiave in tema d'intervento pubblico nell'economia che, nel rispetto di una serie di condizioni, consente agli Stati di accordare un trattamento favorevole ad alcune imprese in ragione della natura particolare dei servizi, di rilevanza generale, da loro erogati.

Con riferimento al diritto derivato, si tratta del diritto derivato vincolante settoriale<sup>16</sup>, del diritto derivato vincolante non settoriale applicabile agli Stati e/o a una pluralità di imprese<sup>17</sup>, del diritto derivato vincolante

---

<sup>15</sup> Cfr. anche l'art. 3, par. 1, lett. b), TFUE.

<sup>16</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, direttiva 96/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 1996, concernente norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica.

<sup>17</sup> Cfr., ad es., il regolamento (UE) 2023/2832 della Commissione, del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore (*de minimis*) concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale.

indirizzato ad alcuni Stati<sup>18</sup> o ad imprese determinate<sup>19</sup>, e del diritto derivato non vincolante<sup>20</sup>.

Per quanto riguarda la nozione di servizio pubblico, essa ricomprende tutti quei servizi che hanno come obiettivo ultimo l'assolvimento di una missione d'interesse generale. Essi includono, a una primissima lettura<sup>21</sup>, sia le attività non economiche, come l'assistenza a lungo termine per cittadini disabili, disoccupati e il sostegno per la riqualificazione e il reinserimento dei cittadini e degli immigrati nel mondo professionale, sia le attività economiche. Quanto a queste ultime, servizio pubblico economico significa i servizi di rete, quali i trasporti, le poste, l'energia, il gas e le telecomunicazioni. Significa, inoltre, la radiodiffusione, la distribuzione dell'acqua e la gestione dei rifiuti e tutte quelle altre attività soggette a un pervasivo processo di privatizzazione e liberalizzazione sin dagli anni Ottanta e non interamente armonizzate. Servizi pubblici sono anche attività un tempo prestate al di fuori di logiche del mercato e concorrenziali, come, tra le altre, la sicurezza sociale e l'edilizia sociale, oggi caratterizzate, in misura più o meno significativa, da una natura prevalentemente economica.

In effetti, pochi settori sono di per sé esenti dall'applicazione del diritto UE della concorrenza perché l'attrazione nella sfera economica è stata progressiva nel corso dei decenni. Un'attrazione che assurge a preconditione per l'applicazione del diritto UE dal momento che l'assenza di economicità, qualora l'attività integri una compartecipazione all'esercizio di pubblici poteri oppure sia puramente sociale, implica, a monte, l'esenzione dal diritto *antitrust*, dal divieto di aiuti di Stato e da tutte le altre regole sui servizi pubblici di rilevanza economica. Detto in altri termini, il diritto UE trova attuazione solo se l'attività svolta da una o più persone fisiche o giuridiche abbia carattere (prevalentemente) economico<sup>22</sup>. In particolare, deve trattarsi di

---

<sup>18</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, decisione C(2020)1108 final della Commissione, del 2 marzo 2020, relativa all'aiuto di Stato n. C 64/99 (ex NN 68/99) attuato dall'Italia a favore delle imprese di navigazione Adriatica, Caremar, Siremar, Saremar e Toremar (gruppo Tirrenia).

<sup>19</sup> Cfr., *ex multis*, decisione della Commissione, del 2 ottobre 2017, relativa a un procedimento ai sensi dell'articolo 102 TFUE, caso AT.39813 – Baltic Rail, C(2017)6544 final.

<sup>20</sup> Libro verde della Commissione europea, del 21 maggio 2003, sui servizi di interesse generale, COM(2003)270 def.; libro bianco del 12 maggio 2004 sui servizi di interesse generale, COM(2004)374 def.; comunicazione del 20 settembre 2000, I servizi d'interesse generale in Europa, COM(2000)580 def.; comunicazione del 20 novembre 2007, I servizi di interesse generale, inclusi i servizi sociali di interesse generale: una nuova strategia europea, COM(2007)725 def.; comunicazione del 19 maggio 2016, Nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del TFUE, 2016/C 262/01.

<sup>21</sup> Cfr. *infra*, par. 3.

<sup>22</sup> Sulla nozione di attività economica nel diritto dell'Unione europea, con riferimento anche (ma non solo) ai servizi pubblici, si vedano, *inter alia*, O. ODUDU, *op. cit.*, pp. 23-56; J. L. BUENDÍA SIERRA, *Exclusive Rights and State Monopolies Under EC Law*, Oxford, 1999, in specie pp. 46-63; W. SAUTER, H. SCHEPEL, *State and Market in European Union Law. The Public and Private Spheres of the Internal Market before the EU Courts*, Cambridge, 2009, in specie pp. 75-83; V. HATZOPOULOS, *The Economic*

un'impresa, in *Höfner* definita come “qualsiasi entità che esercita un'attività economica”<sup>23</sup>.

Competente a decidere, in ultima istanza, circa la qualificazione di un soggetto quale impresa è la Corte di giustizia. La *ratio*, infatti, sta nell'impedire alle autorità nazionali di restringere, a loro piacimento, tale concetto al fine di escludere il maggior numero possibile di attività dal mercato, con il risultato di mettere in discussione l'effettività del diritto UE e la sua attuazione uniforme negli ordinamenti nazionali. In quest'ottica, rileva solamente il dato concreto della produzione e dello scambio di beni e servizi, a prescindere dallo *status* giuridico dell'ente, dalla sua organizzazione, dalle modalità di finanziamento e dal fine di lucro. Il criterio elaborato dai giudici UE è, quindi, funzionale. Anche con riguardo all'attività esercitata da un ente pubblico, la Corte di giustizia ha affermato, nella sentenza *Amministrazione monopoli di Stato* del 1987, che è economica “qualsiasi attività che consiste nell'offrire merci o servizi su un determinato mercato”<sup>24</sup>.

È chiaro, perciò, che più l'attività è caratterizzata da elementi di economicità, meno la solidarietà assume un ruolo decisivo, meno, cioè, l'attività può essere sottoposta a principi e criteri differenti da quelli di tipo mercatistico. Ciò dipende, caso per caso, da com'è regolamentato quel dato settore d'interesse generale nei vari ordinamenti nazionali<sup>25</sup>.

## 2. Nozione di attività economica e solidarietà

Da quanto osservato si desume che la presenza e la prevalenza di elementi solidaristici è il discrimine tra attività economica e attività non economica, dunque tra attività sottoposte all'applicazione del diritto UE della concorrenza e attività che non lo sono<sup>26</sup>. Ciò riguarda evidentemente anche i servizi

---

*Constitution of the EU Treaty and the Limits between Economic and Non-economic Activities*, in *European Business Law Review*, 2012, p. 973 ss.; J. W. VAN DE GRONDEN, *Services of General Interest and the Concept of Undertaking: Does EU Competition Law Apply?*, in *World Competition*, 2018, p. 197 ss.; D. GALLO, *Functional Approach and Economic Activity in EU Competition Law, Today: The Case of Social Security and Healthcare*, in *European Public Law*, 2020, p. 569 ss.; L. ZHU, *Services of General Economic Interest in EU Competition Law. Striking a Balance Between Non-economic Values and Market Competition*, The Hague, 2020, in specie pp. 40-59.

<sup>23</sup> Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Höfner*, punto 21.

<sup>24</sup> Cfr. sentenza del 16 giugno 1987, causa C-118/85, punti 6-10. Cfr. altresì le sentenze dell'11 luglio 1985, causa 107/84, *Commissione c. Germania*, punti 14-15; e del 24 ottobre 2002, causa C-82/01 P, *Aeroporti di Parigi*, punto 75.

<sup>25</sup> Cfr. comunicazione 2016/C 262/01, punto 13.

<sup>26</sup> Si veda, tra gli altri, J. L. BUENDÍA SIERRA, *op. cit.*, p. 50; S. GIUBBONI, *Solidarietà e concorrenza: “conflitto” o “concorso”?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1/2004, p. 75 ss.

pubblici. In questo senso la solidarietà è strumento di regolazione e di delimitazione dei rapporti (e dei limiti) tra diritto dell'Unione e diritti nazionali<sup>27</sup>. Come enunciato nell'art. 2 del Protocollo n. 26 sui servizi d'interesse generale, "le disposizioni dei trattati lasciano impregiudicata la competenza degli Stati membri a fornire, a commissionare e ad organizzare servizi di interesse generale non economico".

Due settori, particolarmente interessati da considerazioni di tipo solidaristico, sono paradigmatici: quello della sicurezza sociale e quello sanitario<sup>28</sup>.

Con particolare riguardo alla sicurezza sociale, Tribunale, Corte di giustizia e Commissione, pur avendo adoperato il criterio funzionale in maniera integrale in parecchie occasioni<sup>29</sup> e decisioni<sup>30</sup>, per cui la natura pubblicistica dell'ente o del finanziamento da esso ricevuto è stato ritenuto irrilevante, hanno preferito un approccio diverso in molte occasioni. Le Istituzioni UE, nel privilegiare un criterio funzionale temperato in un numero non trascurabile di casi<sup>31</sup>, non ragionano soltanto, in termini potenziali, di mercato. Da qui l'attenzione a come il sistema considerato è in concreto regolamentato nello Stato membro, con particolare attenzione alla possibile prevalenza di alcuni indici rispetto ad altri<sup>32</sup>. Si tratta, pertanto, di un temperamento significativo del criterio funzionale.

In un tale contesto la Corte di giustizia ha ritenuto che gli indici di solidarietà, sulla base dei quali individuare le attività prive di carattere economico, dovessero essere i seguenti: il fine esclusivamente sociale perseguito dal regime<sup>33</sup>;

---

<sup>27</sup> Al riguardo sono particolarmente interessanti le osservazioni di T. PROSSER, *Regulation*, cit., p. 365, il quale individua nella solidarietà la terza "rationale for regulation", insieme a quella "based on economic principles" e a quella "based on individual rights". Secondo l'A., "[t]he third rationale, that of social solidarity, is relatively neglected, but has found expression in continental legal concepts of public service and in some aspects of the Community law approach to services of general interest".

<sup>28</sup> D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare dell'Unione europea*, Milano, 2010, in particolare pp. 192, 285-294, 388-393; ID., *Functional Approach*, cit., p. 569 ss.; ID., *Public Services and EU Competition Law. The Social Market Economy in Action*, Oxon-New York-Torino, 2021, pp. 17-28, 68.

<sup>29</sup> Sentenze del 25 marzo 1998, causa C-174/97, *FFSA e altri c. Commissione*, punto 17; del 21 settembre 1999, causa C-67/96, *Albany*, punti 81 e 85; del 12 settembre 2000, cause riunite C-180 a 184/98, *Pavel Pavlov*, punto 75; del 12 febbraio 2008, causa T-289/03, *BUPA*; e del 3 marzo 2011, causa C-437/09, *AG2R Prévoyance*, punti 44, 50-51, 53-65.

<sup>30</sup> Cfr. decisione della Commissione, del 29 gennaio 2016, State Aid SA.41702 (2016/NN) – Ireland Risk Equalisation Scheme, C(2016)380 final.

<sup>31</sup> Si veda D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale*, cit., p. 288, e F. COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo. L'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi*, Napoli, 2011, in specie pp. 47-49.

<sup>32</sup> Cfr. comunicazione 2016/C 262/01, punto 22.

<sup>33</sup> Cfr. sentenza del 22 gennaio 2002, causa C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas c. INAIL*, punto 45.

lo scopo non di lucro del regime<sup>34</sup>; l'iscrizione obbligatoria al regime<sup>35</sup>; l'autonomia delle prestazioni dall'importo dei contributi versati<sup>36</sup>; la non necessaria proporzionalità tra l'importo delle prestazioni versate e i redditi dell'assicurato<sup>37</sup>; il controllo dello Stato sul regime<sup>38</sup>. Come affermato in *Poucet e Pistre*, il regime esula dall'economicità se è espressione della solidarietà distributiva, intergenerazionale e finanziaria<sup>39</sup>. La solidarietà distributiva determina "una redistribuzione del reddito tra i più abbienti e quelli che, in mancanza di un regime del genere e in ragione dei loro mezzi e delle loro condizioni di salute, sarebbero privati della necessaria tutela previdenziale"<sup>40</sup>. Nell'ambito della solidarietà intergenerazionale, i contributi versati dai lavoratori in attività finanziano le pensioni dei lavoratori a riposo<sup>41</sup>. La solidarietà finanziaria implica che risorse vengano trasferite da regimi eccedentari a regimi con difficoltà finanziarie<sup>42</sup>.

Nel caso *Dóvera zdravotná poisťovňa*<sup>43</sup> sia la Commissione che la Corte di giustizia, in merito a una serie di misure adottate dalla Repubblica Slovacca in favore delle società pubbliche di assicurazione *Všeobecná zdravotná poisťovňa* e *Spoločná zdravotná poisťovňa*, sulla base dei fattori sopra ricordati, hanno affermato che le misure in questione non costituissero aiuti di Stato, trattandosi di un regime di assicurazione obbligatoria, cioè privo di carattere economico nel suo complesso, con la conseguenza che le norme sugli aiuti di Stato non sono state considerate applicabili<sup>44</sup>.

Alla base di questa prassi<sup>45</sup>, c'è l'idea che lo Stato, quando l'azione che svolge è orientata all'assolvimento di funzioni di carattere pubblicistico, connotate da finalità redistributive, non quindi quando interviene come operatore di mercato, deve essere ritenuto esente dall'applicazione del diritto dell'Unione.

<sup>34</sup> Cfr. sentenza del 16 marzo 2004, cause riunite C-264, 306, 354 e 355/01, *AOK Bundesverband e a. c. Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co. e a.*, punti 47-55.

<sup>35</sup> Cfr. sentenza del 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre*, punto 13.

<sup>36</sup> *Ivi*, punti 15-18.

<sup>37</sup> Cfr. sentenza *Cisal*, punto 40.

<sup>38</sup> Cfr. sentenza *Poucet e Pistre*, punto 14; sentenza *Cisal*, punti 43-48; sentenza *AOK*, punti 51-55.

<sup>39</sup> Si veda F. COSTAMAGNA, *op. cit.*, p. 46.

<sup>40</sup> Cfr. sentenza *Poucet e Pistre*, punto 10.

<sup>41</sup> *Ivi*, punto 11.

<sup>42</sup> *Ivi*, punto 12.

<sup>43</sup> Cfr. sentenza del Tribunale del 5 febbraio 2018, causa T-216/15, *Dóvera zdravotná poisťovňa c. Commissione*.

<sup>44</sup> Sentenza dell'11 giugno 2020, cause riunite C-262 e 271/18 P, *Commissione c. Repubblica slovacca*.

<sup>45</sup> Si veda, in senso contrario, ad es., la sentenza del 22 ottobre 2015, causa C-185/14, *EasyPay*.

Quanto al settore sanitario, le Istituzioni UE, pur avendo ritenuto economiche diverse attività di tipo sanitario<sup>46</sup>, frequentemente negano che il servizio erogato dall'ospedale pubblico sia economico, l'ospedale possa considerarsi impresa e, dunque, il diritto *antitrust* trovi attuazione. In questo modo, l'attenzione alla circostanza che il finanziamento dell'ospedale sia pubblico, cioè provenga non dall'utente del servizio (il paziente) ma dalla fiscalità generale (lo Stato), determina un'evidente rivalutazione della dicotomia pubblico/privato, con la conseguente significativa relativizzazione del criterio funzionale. Il caso, risalente ma paradigmatico, relativo agli enti di gestione spagnoli del *Sistema Nacional de Salud*, e quello, più recente e altrettanto problematico, concernente in particolare gli ospedali laziali<sup>47</sup>, nei quali la loro natura economica è stata esclusa, mostrano la centralità assunta da considerazioni solidaristiche nell'impostazione adottata dalle istituzioni UE.

Come sottolineato dall'Avvocato generale Poiares Maduro nelle sue conclusioni rese nella causa *FENIN*, l'individuazione del punto di equilibrio tra la tutela della concorrenza ed il rispetto delle competenze degli Stati membri non può prescindere dal duplice assunto che “[i]l potere dello Stato, che viene esercitato nella sfera politica, è soggetto al controllo democratico” e che “[u]n tipo diverso di controllo viene imposto agli operatori economici che agiscono su un mercato”, essendo “la loro condotta (...) inquadrata dal diritto della concorrenza”<sup>48</sup>. Inoltre, l'Avvocato generale rileva che “[n]on avrebbe certo alcun senso introdurre esigenze concorrenziali in settori che non presentano le caratteristiche di un mercato” e che “lo Stato non agisce principalmente come un operatore di mercato, poiché uno dei suoi compiti precipui consiste nell'attuazione di meccanismi di redistribuzione (...), essendo dettata unicamente da un fine solidaristico, l'azione dello Stato è estranea alla logica del mercato”<sup>49</sup>. Ad avviso della Corte di giustizia in *FENIN*, in particolare, gli enti spagnoli non svolgevano alcun servizio economico poiché il principio che li guidava era quello di solidarietà e perché l'origine pubblica del finanziamento escludeva l'esistenza di una remunerazione<sup>50</sup>.

Quanto al caso riguardante gli ospedali laziali, secondo la Commissione, il fatto che il sistema sanitario nazionale, a seguito dei processi di modernizzazione iniziati negli anni Novanta, presentasse alcune caratteristiche tipiche

---

<sup>46</sup> Cfr. sentenze del 25 ottobre 2001, causa C-475/99, *Ambulanz Glöckner*, punti 18-22 e, in particolare, punto 20; e dell'11 luglio 2006, causa C-205/03 P, *FENIN*.

<sup>47</sup> Decisione della Commissione, del 4 dicembre 2017, Aiuto di Stato SA.39913 (2017/NN) – Italia. Presunta compensazione delle strutture ospedaliere pubbliche in Lazio, C(2017)7973 def.

<sup>48</sup> Cfr. conclusioni dell'Avvocato generale Poiares Maduro del 10 novembre 2005, causa C-205/03 P, *FENIN*, punto 26.

<sup>49</sup> *Ivi*, punto 27.

<sup>50</sup> *Ivi*, punti 25-29.

di un sistema guidato da principi di natura economica, tra cui *in primis* l'aziendalizzazione<sup>51</sup>, non avrebbe dovuto portare a privilegiare un approccio integralmente funzionale. Al contrario, nella decisione viene sottolineato che occorre capire come il servizio sia concretamente effettuato nello Stato membro, tenuto conto dell'origine e delle modalità del suo finanziamento. In un tale quadro, la Commissione, osservando che le riforme attuate negli anni in Italia fossero finalizzate proprio ad assicurare solidarietà e universalità, chiarisce che la natura non economica delle prestazioni era garantita dai seguenti fattori: l'accessibilità per tutti i cittadini a servizi di assistenza sanitaria di pari livello; l'obbligo per tutti gli ospedali pubblici di fornire cure mediche gratuitamente (o quasi); il finanziamento dei servizi a partire dal bilancio dello Stato, con la partecipazione dei cittadini, in particolare attraverso i contributi sociali<sup>52</sup>.

### 3. Servizi d'interesse economico generale e solidarietà

La circostanza che il diritto UE consideri la solidarietà un parametro importante per derogare, in alcuni settori e con riferimento ad alcune modalità di prestazione dei servizi, alla progressiva ricomprensione dei servizi d'interesse generale nell'alveo dell'economico, non significa che la solidarietà, quale interesse da contemperare con l'interesse sotteso al funzionamento del mercato e alla tutela della concorrenza, "scompaia" laddove il servizio pubblico, come accade nella maggior parte dei casi, sia qualificato alla stregua di un'attività economica.

È vero il contrario: si pensi alla variegata disciplina UE sui servizi d'interesse economico generale, su servizi, cioè, d'interesse generale e di carattere economico, la quale si poggia su una duplice necessità. La prima: nel presupposto che tra interesse generale e libera concorrenza c'è spesso convergenza e strumentalità reciproca, tanto che "al fine di evitare che la loro azione conduca ad impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza, gli Stati devono necessariamente tenere conto dell'interesse pubblico"<sup>53</sup>, i servizi d'interesse economico generale devono essere normalmente erogati in un contesto concorrenziale. La Commissione, infatti, nell'introduzione alla sua comunicazione del 2000 sui servizi d'interesse generale<sup>54</sup>, afferma che "i servizi di interesse economico generale, il mercato interno e la politica in materia di concorrenza della Comunità, lungi dall'essere incompatibili",

---

<sup>51</sup> Cfr. decisione C(2017)7973, punti 11-22.

<sup>52</sup> *Ivi*, punti 54, 57-62.

<sup>53</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, la sentenza del 1° ottobre 1998, causa C-38/97, *Librandi*, punto 45.

<sup>54</sup> COM(2000)580 def.

sono “complementari”, “la loro interazione” risolvendosi in un “vantaggio di ogni cittadino e della società nel suo insieme”<sup>55</sup>. Questo tipo di impostazione è confermata prima nel libro verde sui servizi di interesse generale<sup>56</sup>, ove si ravvisa un “collegamento coerente e armonioso tra l’obiettivo di mantenere alta la qualità dei servizi di interesse generale e la rigorosa applicazione delle regole della concorrenza e del mercato interno”<sup>57</sup> e poi nel libro bianco sui servizi di interesse generale<sup>58</sup>, nel quale la Commissione chiarisce di essere convinta che “l’obiettivo di creare un mercato interno aperto e competitivo sia compatibile con l’obiettivo di sviluppare dei servizi di interesse generale accessibili, di alta qualità e a prezzi abbordabili”<sup>59</sup>.

Nel contempo, la circostanza che le Istituzioni UE non ravvisino alcuna situazione di inevitabile e aprioristico conflitto tra servizi d’interesse economico generale e concorrenza non implica che, in concreto, le condizioni richieste all’impresa incaricata dell’erogazione di detti servizi siano insuscettabili di generare effetti distorsivi sui meccanismi del mercato e sull’applicazione delle regole di concorrenza. Al contrario, tali condizioni, finalizzate al perseguimento dell’obiettivo primario di accesso alle prestazioni piuttosto che di massimizzazione degli utili, si impongono inevitabilmente sul comportamento delle imprese, orientandole verso criteri, principi ed obiettivi extra-economici che potrebbero venire disattesi qualora le norme sulla concorrenza fossero rispettate nella loro totalità.

Da qui la seconda necessità che definisce la disciplina UE sui servizi d’interesse economico generale: qualora l’applicazione delle norme sulla concorrenza metta in discussione il rispetto degli obblighi di servizio pubblico, la logica del mercato connessa, soprattutto ma non solo, al divieto dell’abuso di posizione dominante di cui all’art. 102 TFUE e al divieto degli aiuti di Stato di cui all’art. 107 TFUE, deve cedere rispetto all’assolvimento della missione d’interesse generale. È quanto prevede l’art. 106, par. 2, TFUE: “[l]e imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata”.

Gli obblighi di servizio pubblico di cui trattasi sono individuati, innanzitutto, nell’art. 1 del sopra citato Protocollo n. 26 sui servizi d’interesse generale: “alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità economica, parità di

---

<sup>55</sup> *Ivi*, punto 3 dell’introduzione.

<sup>56</sup> COM(2003)270, punto 5.

<sup>57</sup> *Ivi*, punto 12.

<sup>58</sup> COM(2004)374.

<sup>59</sup> *Ivi*, punto 3.2.

trattamento e promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utente". Obblighi, peraltro, che – è scritto nel medesimo art. 1 del Protocollo – devono essere attuati tenuto conto della “diversità tra i vari servizi di interesse economico generale” e delle “differenze delle esigenze e preferenze degli utenti che possono discendere da situazioni geografiche, sociali e culturali diverse” e che sono integrati da altri obblighi richiamati nel diritto derivato, *soft* e *hard*, settoriale e meno, tra cui “la continuità” della fornitura del servizio<sup>60</sup>, “l'adattamento”<sup>61</sup>, “l'obbligatorietà/la doverosità”<sup>62</sup> e, in particolare nei settori dei trasporti e dell'energia, “la sicurezza”<sup>63</sup>. L'Unione individua e impone, pertanto, una serie di obblighi di servizio pubblico in capo alle autorità nazionali, la cui funzione è quella di garantire l'accesso a prestazioni di interesse generale da parte degli utenti, in tutti quei casi in cui il mercato non sia in grado di provvedere autonomamente alla loro erogazione. In quest'ottica, i servizi d'interesse economico generale, indissolubilmente associati al rispetto di obblighi di servizio pubblico, si comportano come una deroga alle norme sul mercato e sulla concorrenza<sup>64</sup>.

La solidarietà, peraltro, non rileva soltanto in riferimento, a monte, alla distinzione tra economico e non economico, come osservato nel par. 2, ma anche rispetto all'interpretazione, più o meno, flessibile della deroga di cui all'art. 106, par. 2, TFUE e al ruolo costituzionale dei servizi d'interesse economico generale nell'ordinamento UE. Quanto al primo aspetto, come si rileva dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, perché la deroga alla concorrenza possa trovare attuazione non è più necessario, com'era un tempo, che risulti minacciato l'equilibrio finanziario o la redditività economica dell'impresa incaricata della gestione del servizio pubblico, essendo sufficiente che il soggetto che eroga il servizio pubblico lo faccia “in condizioni economicamente accettabili”<sup>65</sup>. Quanto al secondo aspetto, la comunitarizzazione della nozione di servizio d'interesse economico generale, ossia l'individuazione di obblighi di servizio pubblico a livello europeo, pur avendo gli Stati ampia autonomia nella definizione dei servizi d'interesse economico generale, consente di delineare, in positivo e non soltanto in chiave derogatoria, un

<sup>60</sup> Cfr. l'art. 3, par. 1, della direttiva 97/67/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, sui servizi postali.

<sup>61</sup> Con la nozione di “adattamento” si fa riferimento ai profili organizzativi e funzionali del servizio, improntati al progresso tecnologico ed all'evoluzione dei bisogni sociali.

<sup>62</sup> Sul punto si veda F. GOGGIAMANI, *La doverosità nei servizi pubblici*, in *Rivista giuridica quadrimestrale dei servizi pubblici*, 2001, p. 18 ss.

<sup>63</sup> Libro verde COM(2003)270, punto 3.2.

<sup>64</sup> D. GALLO, *Public Services and EU Competition Law*, cit., pp. 47-52, 63, 73-74.

<sup>65</sup> Cfr., tra le altre, sentenza del 19 maggio 1993, causa C-320/91, *Corbeau*, punti 16-18; sentenza del Tribunale del 25 marzo 2015, causa T-556/08, *Slovenská pošta a.s. c. Commissione*, punti 363-367.

concetto comunitario di interesse generale<sup>66</sup>. Insomma, i servizi d'interesse economico generale sono anche valore e obbligo positivo, non soltanto deroga, e questa "positivizzazione" passa, innanzitutto, per l'art. 14 TFUE, letto insieme all'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali. L'affermazione, nel diritto UE, di una funzione positiva, oltre che negativa, dei servizi di interesse economico generale, rappresenta oramai "un punto di non ritorno" nell'ambito di qualsiasi indagine sul tipo di costituzione economica e sociale diretta a conciliare sviluppo e competitività. Essa costituisce il perno intorno al quale si sviluppa, prende forma ed evolve il cosiddetto modello sociale europeo, di cui i servizi pubblici sono un valore fondante<sup>67</sup>.

In particolare, l'art. 14 TFUE stabilisce che, "in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale", l'Unione e gli Stati membri "provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti". Quanto all'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali, esso prevede che "al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali".

Le due norme rendono palese, per un verso, che i servizi d'interesse economico generale fanno parte dei valori di cui si compone l'ordinamento UE, per l'altro, che esiste uno stretto e naturale collegamento tra servizi d'interesse economico generale, obblighi di servizio pubblico e coesione sociale e territoriale. Una nozione, quella di coesione sociale e territoriale, non definita in alcun atto UE, proprio come la nozione di solidarietà, e che presenta un chiaro nesso con quest'ultima. Come precisato dalla Commissione nella sua comunicazione sui servizi di interesse generale, "i cittadini chiedono anche che si presti attenzione ad un insieme di aspetti di più ampia natura, che comprende (...) una copertura territoriale completa dei servizi essenziali, che devono raggiungere anche zone distanti o inaccessibili"<sup>68</sup>; secondo la Commissione,

---

<sup>66</sup> Sottolineano, in particolare e recentemente, il processo di comunitarizzazione dei servizi di interesse economico generale, e i suoi limiti, F. MUNARI, *La disciplina dei cd. servizi essenziali tra diritto comunitario, prerogative degli Stati membri e interesse generale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1/2002, p. 39 ss.; M. ROSS, *The Europeanization of Public Services Supervision: Harnessing Competition and Citizenship?*, in *Yearbook of European Law*, 2004, p. 303 ss.; G. NAPOLITANO, *Towards a European Legal Order for Services of General Economic Interest*, in *European Public Law*, 2005, p. 565 ss.; T. PROSSER, *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*, Oxford, 2005, in specie pp. 121-173; E. SZYSZCZAK, *The Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*, Oxford-Portland, 2007, in specie pp. 211-253; G. CAGGIANO, *La disciplina dei servizi di interesse economico generale. Contributo allo studio del modello sociale europeo*, Torino, 2008, in specie pp. 79-106; L. ZHU, *op. cit.*, pp. 1-57; D. GALLO, *Public Services and EU Competition Law*, cit., pp. 65, 117.

<sup>67</sup> *Loc. ult. cit.*, pp. 73-74.

<sup>68</sup> Cfr. il punto 10 della comunicazione COM(2000)580.

in effetti, “l’esistenza di una rete di servizi d’interesse generale costituisce un elemento essenziale della coesione sociale; per contro, la scomparsa di tali servizi è il segno eloquente di un processo di desertificazione di una zona rurale o del degrado di una città”<sup>69</sup>. Nel libro bianco sui servizi di interesse generale è inoltre scritto che l’“eliminazione degli svantaggi causati dalla mancanza di accessibilità nelle regioni ultraperiferiche” rappresenta un fondamentale strumento “per evitare che i gruppi sociali o le regioni vulnerabili siano esclusi dall’accesso ai servizi essenziali”.

Pertanto, tra gli elementi costitutivi della politica di coesione, si affianca, alla politica strutturale e a quella per l’occupazione, anche l’intervento nel settore dei servizi pubblici<sup>70</sup>. Un intervento non ispirato da considerazioni di tipo economico: nonostante l’inserimento della locuzione “coesione economica, sociale e territoriale” nell’art. 3, par. 3, TUE, nell’art. 4, par. 2, lett. c), TFUE, nel Titolo XVIII (articoli 174-178) del TFUE e nel Protocollo n. 28 sulla coesione ad opera del Trattato di Lisbona, va sottolineato il fatto che è rimasta inalterata, ad oggi, la locuzione “coesione sociale e territoriale” sia nell’art. 14 TFUE sia nell’art. 36 della Carta dei diritti fondamentali. La *ratio* va individuata nel tentativo di enfatizzare il più possibile il ruolo del “sociale”, in relazione all’eliminazione delle sperequazioni tariffarie, piuttosto che dell’“economico”, nelle politiche di coesione sostenute dalle Istituzioni UE. Alla base di tale scelta si pone l’idea che il mercato debba realizzarsi non solo nel rispetto dell’integrazione economica, ma, con riferimento ai servizi di interesse economico generale, anche di un’integrazione di tipo sociale<sup>71</sup>. Come notato in letteratura, mentre la coesione economica mira a ridurre le differenze tra i vari Stati membri prevalentemente in termini di prodotto interno lordo (PIL), la coesione sociale investe la disparità legislativa, in senso più ampio di tutela, nel settore dei servizi essenziali, dall’istruzione e la sanità alla fornitura di acqua, elettricità, gas, ecc.<sup>72</sup>. Ciò spiega perché il Trattato di Lisbona, nel quale assumono grande peso le istanze di tutela sociale sottese ai servizi di interesse economico generale, non associ alla coesione sociale e territoriale anche l’aspetto economico.

Il nesso funzionale tra coesione e servizi si declina, in particolare, per l’interdipendenza, sul piano degli obiettivi perseguiti, tra coesione sociale e territoriale e servizio universale, inteso come “insieme minimo di diritti ed

<sup>69</sup> *Ivi*, punto 54.

<sup>70</sup> È quanto fa notare C. BUZZACCHI, *Le politiche comunitarie e il principio della coesione economica e sociale*, in U. DE SIERVO (a cura di), *La difficile costituzione europea*, Bologna, 2001, pp. 59-107.

<sup>71</sup> T. PROSSER, *The Limits of Competition Law*, cit., 2005; ID., *Regulation and Social Solidarity*, in *Journal of Law and Society*, 2006, p. 364 ss.

<sup>72</sup> Sul punto, si veda, con riferimento però solamente ai servizi sociali di interesse economico generale, M. AMPARO GRAU RUIZ, *La protección del interés económico general y de la cohesión social y territorial en la Unión Europea*, in *Comentarios a la Constitución Europea*, 2004, pp. 103 ss., 105.

obblighi”<sup>73</sup>, “efficace rete di sicurezza per coloro che non sarebbero altrimenti in grado di acquistare a titolo personale i servizi essenziali”<sup>74</sup> e sintomo-strumento del fenomeno di progressiva europeizzazione di integrazione dei mercati e dei diritti. La politica di coesione e il servizio universale mirano entrambi a ridurre le disuguaglianze, nel presupposto che il concetto di servizio universale si caratterizza per la natura non illimitata delle risorse finanziarie a disposizione degli Stati, ai quali è richiesto di operare una scelta, cioè di garantire agli utenti il minimo essenziale a prezzi accessibili<sup>75</sup>. Come evidenziato in dottrina, l’importanza della politica di coesione e del rapporto tra tale politica e le altre politiche comunitarie tocca uno degli aspetti cruciali dell’intero disegno di integrazione, evidenziandone ora i limiti, ora il potenziale di sviluppo<sup>76</sup>. Ed è proprio nella profonda interconnessione tra servizi d’interesse economico generale, universalità e coesione sociale e territoriale che si situa la solidarietà. Che esista questa relazione è evidente se si considera che l’art. 36 della Carta ha per oggetto l’accesso a detti servizi e la coesione sociale e territoriale e che questa norma è contenuta nel Titolo IV intitolato “Solidarietà”.

Alla luce di quanto fin qui osservato, il concetto di coesione va inteso in senso ampio, tale da includere, attraverso un’interpretazione estensiva, se non tutti, una buona parte dei valori di carattere sociale dell’Unione. Ebbene, nonostante i diritti sociali abbiano una natura storicamente condizionata, relativa, mutando il loro livello di tutela in funzione del differente ruolo attribuito allo Stato e al mercato nei vari Paesi membri, alcune prestazioni essenziali devono essere garantite a tutti. Proprio dall’esistenza di questo nocciolo duro emerge, prende forma e si sviluppa il concetto di cittadinanza sociale europea, che non riguarda solamente i servizi sociali di rilevanza non economica ma l’intera categoria dei servizi pubblici, la cui crescente rilevanza nell’ordinamento dell’Unione contribuisce ad orientare la costruzione della cittadinanza dell’Unione nella direzione di ricomprendervi non più solo i diritti civili-politici riconosciuti dal Trattato e dalla Carta dei diritti, ma anche l’accesso, l’organizzazione e la distribuzione dei cosiddetti “*public goods*”<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Cfr. comunicazione COM(2007)725, punto 3.

<sup>74</sup> Cfr. libro bianco COM(2004)374, punto 3.3.

<sup>75</sup> M. CLARICH, *Servizio pubblico e servizio universale: evoluzione normativa e profili ricostruttivi*, in *Diritto pubblico*, 1998, pp. 181 ss., 199.

<sup>76</sup> Così G. TESAURO, *La politica di coesione ed il rapporto con le altre politiche comunitarie: filosofia neoliberista o interventista nella Costituzione economica comunitaria*, in A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell’Unione europea. Atti del convegno. Firenze, 12-13 maggio 1995*, Milano, 1996.

<sup>77</sup> Sul punto si veda M. ROSS, *Article 16 EC and Services of General Interest: From Derogation to Obligation*, in *European Law Review*, 2000, pp. 22 ss., 37. Sul nesso tra accesso ai servizi, diritti sociali e diritti di partecipazione si vedano T. PROSSER, *Theorising Utility Regulation*, in *Modern Law Review*,

Per quel che concerne lo specifico rapporto tra servizi di interesse economico generale, diritti fondamentali e cittadinanza<sup>78</sup>, alcune affermazioni della Commissione sono particolarmente significative. Nel libro verde sui servizi di interesse generale, quest'ultima Istituzione rileva che “i servizi di interesse generale sono un elemento portante della cittadinanza europea e rappresentano una parte dei diritti goduti dai cittadini europei ed un'opportunità di dialogo con le autorità pubbliche nel contesto di una corretta *governance*”<sup>79</sup>. Negare il collegamento dei servizi d'interesse economico generale con lo *status* della cittadinanza europea “*viderait la citoyenneté d'une partie essentielle de sa substance et les services d'intérêt général d'une partie de leur raison d'être*”, dal momento che “*l'accès aux services d'intérêt générale et la citoyenneté constitue (...) un socle à l'épanouissement de la démocratie (...) l'accès aux services d'intérêt général est une voie d'accès à une citoyenneté pleine et entière*”<sup>80</sup>. L'accesso ai servizi di interesse economico generale costituisce, dunque, un essenziale fattore di inclusione sociale, capace di enfatizzare la figura del cittadino-utente, in linea con la nozione durkheimiana<sup>81</sup> di “interdipendenza *sociale*” e di “*lien collectif entre l'ensemble des individus*”<sup>82</sup>.

Ben altra storia è se tale accesso, per come garantito dall'art. 36 della Carta<sup>83</sup>, sia da intendersi quale diritto dotato di effetto diretto, sufficiente-

---

1999, pp. 216-217; G. GRAHAM, *Regulating Public Utilities: A Legal and Constitutional Approach*, Oxford, 2000, pp. 192-194.

<sup>78</sup> Sulla relazione tra servizi pubblici, cittadinanza europea e diritti fondamentali si vedano P. BAUBY, J.-C. BOUAL, *Pour une citoyenneté européenne. Quels services publics?*, Paris, 1994; la raccolta di contributi in M. FREEDLAND, S. SCIARRA (eds.), *Public Services and Citizenship in European Law. Public and Labour Law Perspectives*, Oxford, 1998; M. FREEDLAND, *The Marketization of Public Services*, in C. CROUCH, K. EDER, D. TAMBINI, *Citizenship, Markets, and State*, Oxford, 2000, p. 90 ss.

<sup>79</sup> Cfr. libro verde COM(2003)270, punto 2.

<sup>80</sup> B. NABLI, *L'accès aux services d'intérêt général et la citoyenneté*, in *Les Services publics en Europe. Académie de droit européen*, Trèves, 24-25 Janvier 2002, Documentation de base.

<sup>81</sup> Vedi É. DURKHEIM, *De la division du travail social*, Paris, 1893; traduzione it. *La divisione del lavoro sociale*, traduzione da F. AIROLDI NAMER, presentazione di A. PIZZORNO, Milano, 2021.

<sup>82</sup> Così J. M. BLANQUER, *Léon Duguit et le lien social*, in S. DECRETON (dir.), *Services publics et lien social*, Paris, 1999, p. 77.

<sup>83</sup> A. LUCARELLI, *Commento all'art. 36. Accesso ai servizi di interesse economico generale*, in R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Bologna, 2001, p. 251 ss.; O. PORCHIA, *Alcune considerazioni sull'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: l'accesso ai servizi di interesse economico generale*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, p. 633 ss.; E. SZYSZCZAK, *Article 36: Access to Services of General Economic Interest*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford, 2016, p. 999 ss.; J. ZEMANEK, *Access to Services of General Economic Interest Under Article 36 of the Charter of Fundamental Rights EU and the National Law*, in R. ARNOLD (ed.), *The Convergence of the Fundamental Rights Protection in Europe*, Heidelberg, 2016, p. 207 ss.; A. ARENA, *Art. 36: Accesso ai servizi d'interesse economico generale*, in S. ALLEGREZZA, R. MASTROIANNI, F. PAPPALARDO, O. POLLICINO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 680 ss.; D. GALLO, *Article 36 of the Charter and Access to Public Services: Scope, Extent and Limits of a Sui Generis Provision*, in *E-Pública*, 2/2018, p. 51 ss.

mente chiaro, preciso e incondizionato, dunque, da poter essere invocato dal singolo di fronte al giudice nazionale e chiedere a quest'ultimo la disapplicazione del confliggente diritto interno<sup>84</sup>. La risposta è che la norma in sé per sé ha un'intensità prescrittiva inferiore di altri articoli della Carta, come gli articoli 21, 31, 47 o 50, come dimostrato anche dal fatto che nelle Spiegazioni della Carta l'art. 36 è definito alla stregua di un "principio" e non di un "diritto" ai sensi degli articoli 51, par. 1, e 52, par. 3, della Carta<sup>85</sup>. Ciò, tuttavia, non significa che l'applicazione combinata dell'art. 36 e di norme dettagliate contenute in regolamenti, direttive o decisioni sui servizi d'interesse economico generale, sia insuscettibile di generare effetti concreti per le parti private intenzionate a servirsi dello schema preconizzato dalla Corte di giustizia a partire da *Mangold-Kücükdeveci-Dansk Industri*<sup>86</sup> fino alle cause, tra le altre, *IR*, *Egenberger*, *Max Planck*, *Bauer* e *K.L.*<sup>87</sup>. Ciò sia in rapporti verticali che in rapporti interindividuali e a prescindere dalla dicotomia tra "principi" e "diritti", allo stato attuale piuttosto datata<sup>88</sup>.

Quanto scritto fin qui circa la relazione naturalmente conflittuale tra solidarietà e concorrenza non riguarda soltanto i tradizionali servizi pubblici di rete, le attività che le Istituzioni UE definiscono servizi d'interesse economico generale e i servizi pubblici puramente sociali, cioè privi di carattere economico, ma si estende anche alla Rete *par excellence*, cioè Internet. Il tema riguarda, in particolare, in questa sede, l'accesso a Internet quale infrastruttura piuttosto che ai contenuti che sono veicolati sul web, tenuto conto del ruolo della solidarietà nella sua regolamentazione. Non c'è dubbio, infatti, che l'accesso a Internet rappresenta la preconditione per poter beneficiare di molte, se non di tutte oramai, le prestazioni di servizio pubblico, rappresentando un tale accesso il presupposto per l'esercizio dei diritti (sociali) fondamentali<sup>89</sup>. L'accesso a Internet è intimamente collegato alla solidarietà, alla

---

<sup>84</sup> D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, Oxford, 2025, pp. 87-103.

<sup>85</sup> Si veda Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articoli 21 (non discriminazione), 31 (condizioni di lavoro eque), 36 (servizi di interesse economico generale), 47 (ricorso effettivo), 50 (*ne bis in idem*), 51, par. 1, e 52, par. 3.

<sup>86</sup> Sentenze del 22 novembre 2005, causa C-144/04, *Mangold*; del 19 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*; e del 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri*.

<sup>87</sup> Sentenze del 17 aprile 2018, causa C-414/16, *Egenberger*; dell'11 settembre 2018, causa C-68/17, *IR*; del 6 novembre 2018, causa C-684/16, *Max Planck*; del 19 dicembre 2019, causa C-168/18, *Bauer*; e del 20 febbraio 2024, causa C-715/20, *K.L.*

<sup>88</sup> D. GALLO, *Direct Effect in EU Law*, cit., pp. 75-77.

<sup>89</sup> L. JASMONTAITE, P. DE HERT, *Access to the Internet in the EU: A Policy Priority, a Fundamental, a Human Right or a Concern for eGovernment?*, in *Russels Privacy Hub Working Paper*, 2020, p. 1 ss.; P. DAMIANI, *A Star(link) Is Born: What Consequences for the Right to Broadband Internet Access in Rural Areas of the EU?*, in *federalismi.it*, 28/2021, p. 26 ss.; M. ROJSZCZAK, *European Union and the Right to Open Internet: To Boldly Go Where No One Has Gone Before*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2023, p. 294 ss.; D. GALLO, *Un droit opposable à Internet en vertu des obli-*

coesione sociale e territoriale e all'universalità dei servizi prestati grazie a Internet, dunque al servizio universale, che ne è un elemento costitutivo.

Il tema merita attenzione perché, nonostante il diritto UE, vincolante e non<sup>90</sup>, effettui il collegamento tra servizio pubblico e Internet, non ci sono riferimenti a Internet e servizi d'interesse economico generale, in particolare all'art. 106, par. 2, TFUE, né in norme di diritto derivato<sup>91</sup> né in pronunce della Corte di giustizia<sup>92</sup>. Insomma, la nozione di servizio d'interesse economico generale non è mai richiamata in relazione a Internet. Non lo è perché alcune caratteristiche strutturali della regolamentazione dei servizi d'interesse economico generale, o delle modalità con le quali sono forniti, sono assenti nell'ambito di Internet. In primo luogo, non c'è sempre l'incarico da parte dello Stato agli operatori privati che forniscono la piattaforma nell'ambito della quale il servizio pubblico è erogato – la consulenza medica *online* o via WhatsApp, per es. –, come invece è previsto innanzitutto nell'art. 106, par. 2, TFUE<sup>93</sup>. In secondo luogo, i cavi sottomarini<sup>94</sup> che veicolano gran parte del traffico internet mondiale appartengono anche a operatori privati, quali Google, Amazon, Meta e Microsoft<sup>95</sup>, diversamente da quel che avviene normalmente nell'ambito degli altri settori d'interesse generale, laddove la rete è pubblica: si pensi alle rotaie e al trasporto ferroviario.

Queste circostanze dovrebbero ricevere un inquadramento giuridico specifico a livello europeo considerato che il regolamento (UE) 2015/2120 ha un ambito di applicazione piuttosto ristretto e comunque non riguardante l'accesso a Internet quale infrastruttura. Il regolamento, infatti, all'art. 1, definisce “norme comuni per garantire un trattamento equo e non discriminatorio del traffico nella fornitura di servizi di accesso a Internet e i relativi diritti degli

---

*gations de service publique européennes ?*, in F.-X. MILLET (dir.), *Le constitutionnalisme numérique*, Bruxelles, 2025, in corso di pubblicazione.

<sup>90</sup> Cfr. dichiarazioni comuni del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea, del 23 gennaio 2023, Dichiarazione europea sui diritti e i principi digitali per il decennio digitale, 2023/C 23/01, considerando 7 e par. 7. Si vedano B. BERTRAND, *Introduction – L'émergence d'une politique européenne “spontanée” du numérique*, Bruxelles, 2022, p. 15 ss.; R. TINIÈRE, *L'Union européenne et la régulation des plateformes en ligne – À la recherche de la voie du milieu*, in B. BERTRAND (dir.), *La politique européenne du numérique*, Bruxelles, 2023, p. 703 ss.

<sup>91</sup> Cfr., per es., regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (“regolamento sui mercati digitali”).

<sup>92</sup> Cfr., per es., sentenza del 2 settembre 2021, causa C-854/19, *Vodafone GmbH c. Bundesrepublik Deutschland*.

<sup>93</sup> W. SAUTER, *Public Services in EU Law*, Cambridge, 2015, pp. 40-83, 48.

<sup>94</sup> Si veda S. BESCH, E. BROWN, *The Geopolitics of Subsea Data Cables: Securing Europe's Subsea Data Cables*, Carnegie Endowment for International Peace, December 2024, p. 1 ss., reperibile *online*; L. MARTINO, *Sovranità digitale e competizione geopolitica nel contesto dei cavi sottomarini: Analisi comparata degli approcci di Cina, Stati Uniti e Unione europea*, in *MediaLaws*, 2/2024, p. 144 ss.

<sup>95</sup> V. la recente comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio, del 21 febbraio 2025, EU Action Plan on Cable Security, JOIN(2025)9 final.

utenti finali” e istituisce “un nuovo meccanismo di prezzi al dettaglio per i servizi di roaming regolamentati all’interno dell’Unione al fine di abolire i sovrapprezzi del roaming al dettaglio senza distorsioni nei mercati nazionali e visitati”. Un tale inquadramento dovrebbe esplicitare l’esistenza di un nesso indissolubile tra servizio universale, coesione sociale e territoriale, servizi d’interesse economico generale e solidarietà, tenuto conto della necessità di modulare gli obblighi di servizio pubblico in modo tale da cogliere le peculiarità di un atipico settore di interesse generale qual è Internet. Peculiarità che hanno evidentemente e necessariamente un impatto straordinario sui contorni della solidarietà, sulle sue esigenze e sulle sue finalità, che siamo abituati a considerare di origine e natura pubblicistica ed extra-economica e che, nell’ambito di Internet, rispondono a logiche differenti.

#### **4. I servizi d’interesse economico generale quale pilastro della solidarietà europea: l’economia *sociale* di mercato presa sul serio**

L’argomento ultimo di questo contributo è che, nell’ambito dei servizi pubblici, le Istituzioni UE sembrano essere riuscite a bilanciare efficacemente le esigenze del mercato, sottese al rispetto della concorrenza, con quelle d’interesse generale, sottese ai servizi d’interesse economico generale. L’affermazione di una duplice natura, derogatoria e nel contempo positiva/valoriale, dei servizi d’interesse economico generale, ne è la dimostrazione. Quel che rende detti servizi obbligo positivo è la finalità solidaristica, cioè, connessa alla coesione sociale e territoriale, quindi, al principio di uguaglianza, il cui nucleo fondamentale è la loro indole perequativa e redistributiva.

Quanto qui sostenuto evidenzia che il processo di comunitarizzazione, e di positivizzazione di valori che da deroghe nazionali diventano obblighi europei, non implica automaticamente compressione dei diritti, del *welfare state*, della coesione sociale e della solidarietà. Detto in altri termini, in merito ai servizi essenziali d’interesse generale, nonostante quanto sostenuto da sovranisti di vario genere, i principi dell’“economia sociale di mercato”, per come prefigurata all’art. 3 TUE, sono generalmente praticati con successo dall’Unione<sup>96</sup>. Lo sono grazie a una concezione di solidarietà dai contorni non esclusivamente nazionali: una solidarietà, cioè, anche europea. L’art. 2 TUE, infatti, considera la solidarietà strumento imprescindibile, come il “pluralismo”, la “non discriminazione”, la “tolleranza”, la “giustizia” e la “parità tra donne e uomini”, per la creazione di una “società” europea, a sua volta preconditione per la tutela dei valori condivisi da tutti (perlomeno sulla carta)

---

<sup>96</sup> Il collegamento tra solidarietà ed economica sociale di mercato è effettuato già da M. Ross, *The EU and the narrative of solidarity*, cit., pp. 600-625, soprattutto pp. 601-602 e 623-624.

gli Stati membri ivi riconosciuti: “il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani”.

L’auspicio è che questo tipo di impostazione, opportunamente rimodulata in funzione delle specificità di Internet, sia adoperata anche in quest’ultimo ambito, in particolare per quel che riguarda l’accesso alla Rete, intesa come infrastruttura connessa alla prestazione di servizi essenziali d’interesse generale e all’esercizio di diritti (soprattutto sociali) fondamentali.

**ABSTRACT ITA:** Il saggio si concentra sul rapporto tra concorrenza e servizi pubblici, dal punto di vista del ruolo che svolge in questo ambito la solidarietà. A tale fine viene indagata la nozione di attività economica e poi esaminato il concetto di servizio d’interesse economico generale. Infine, è chiarito che, in merito ai servizi essenziali d’interesse generale, i principi dell’“economia sociale di mercato”, per come prefigurata all’art. 3 TUE, sono generalmente praticati con successo dall’Unione.

**ABSTRACT ENG:** The essay focuses on the relationship between competition and public services, from the standpoint of the role played by solidarity in this area. To this end, both the notions of economic activity and services of general economic interest are examined. Finally, it is clarified that, with regard to essential services of general interest, the principles of the ‘social market economy’, as set out in Article 3 TEU, are generally successfully put into action by the Union.

TERESA MARIA MOSCHETTA\*

## LA POLITICA ENERGETICA DELL'UE QUALE “LABORATORIO SPERIMENTALE” PER LA SOLIDARIETÀ EUROPEA

SOMMARIO: 1. Il principio di solidarietà quale “strumento di bilanciamento” tra interessi nella politica energetica dell’Unione europea. – 2. La solidarietà energetica alla prova del diritto emergenziale. – 3. Il binomio solidarietà/sicurezza nelle più recenti misure “non emergenziali” adottate nel settore energetico a livello sovranazionale. – 4. Il silenzio della solidarietà in assenza di “minacce” esterne. – 5. La solidarietà “oltre” la sicurezza: un paradigma ancora da definire.

### **1. Il principio di solidarietà quale “strumento di bilanciamento” tra interessi nella politica energetica dell’Unione europea**

La portata trasversale della nozione di solidarietà interstatale nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea si esprime in diverse declinazioni di significato, ciascuna riferita alle diverse aree di competenza trasferite a livello sovranazionale. In via generale, l’esame delle rilevanti disposizioni del Trattato induce a rilevare come il riferimento alla solidarietà appaia intrinseco ad ambiti normativi in cui gli Stati membri tendono a preservare le loro prerogative sovrane<sup>1</sup>.

---

\* Associata di Diritto dell’Unione europea nell’Università Roma Tre. Email: teresamaria.moschetta@uniroma3.it.

<sup>1</sup> V., *ex multis*, P. HILPOLD, *Understanding Solidarity Within EU Law: An Analysis of the “Islands of Solidarity” with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Union*, 2015, p. 257 ss.; P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea: un panorama “costituzionale”*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (dirs.), *Étique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 137 ss.; E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance*, in A. BIONDI, E. DAGILYTÉ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU Law: Legal Principle in the Making*, Cheltenham, 2018, p. 38 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018; ID., *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell’Unione europea*, in *Quaderno AISDUE (serie speciale Atti del Convegno “L’Unione europea dopo la pandemia”, Bologna 4-5 novembre 2021)*, Napoli, 2022, p. 85 ss.; P. MENGOZZI, *L’idea di solidarietà nel diritto dell’Unione europea*, Bologna, 2022; V. CAPUANO, *La solidarietà nel diritto dell’Unione europea. Dalla solidarietà de facto alla solidarietà di diritto*, Napoli, 2024.

Il settore energetico rappresenta sicuramente un esempio di come le competenze attribuite all'Unione e le prerogative statali richiedano un necessario bilanciamento. Come ben noto, infatti, l'art. 194 TFUE offre una base giuridica onnicomprensiva per l'adozione a livello sovranazionale di atti normativi in materia di energia con l'obiettivo di garantire il funzionamento del mercato interno, il risparmio energetico, la promozione delle energie rinnovabili e le interconnessioni delle reti. Detta competenza, tuttavia, risulta contingentata dato che lo stesso art. 194 TFUE precisa che gli atti adottati dall'Unione europea non possono “incidere sul diritto di uno Stato membro di determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche, la scelta tra le varie fonti energetiche e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico”<sup>2</sup>.

Da tale *caveat* consegue che l'adozione di un atto normativo in materia di energia a livello sovranazionale deve rispettare non solo il principio di sussidiarietà, previsto dall'art. 5 TFUE con riferimento alle competenze di tipo concorrente, ma anche il limite materiale costituito da aspetti della materia energetica che sono considerati strettamente inerenti a scelte discrezionali da parte degli Stati membri<sup>3</sup>.

Sebbene in dottrina sia stata giustamente rilevata la portata non assoluta dei diritti così riconosciuti agli Stati membri in ossequio al rispetto del principio di leale cooperazione<sup>4</sup>, non sorprende che proprio in tale ambito la Corte di giustizia dell'Unione europea abbia attribuito allo “spirito di solidarietà” enunciato dall'art. 194 TFUE il valore di principio generale che funge non soltanto da parametro di interpretazione e di legittimità degli atti adottati a livello sovranazionale ma anche da strumento di bilanciamento tra gli interessi (statali e sovranazionali) coinvolti in tale delicato settore di competenza concorrente<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Sul punto v. A. JOHNSTON, *Ad Lucem? Interpreting the New EU Energy Provision, and Particular the Meaning of Article 194 (2) TFEU*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2013, p. 181 ss.; K. HARALDSDÓTTIR, *The Limits of EU Competence to Regulate Conditions for Exploitation of Energy Resources: Analysis of Article 194 (2) TFEU*, *ivi*, 2014, p. 208 ss.

<sup>3</sup> In generale sull'esercizio delle competenze concorrenti, v. *ex multis* P. DE PASQUALE, *L'esercizio delle competenze dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in T. VASSALLI DI DANHENHAUSEN (a cura di), *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, p. 211 ss.; G. L. TOSATO, *La delimitazione delle competenze dell'Unione europea tra istanze europee e nazionali*, in L. F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 67 ss.; U. VILLANI, *I principi di sussidiarietà e proporzionalità nel diritto dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, 2013, p. 605 ss.

<sup>4</sup> Sul punto v. K. HARALDSDÓTTIR, *ivi*, p. 212 ss.; K. TALUS, P. AALTO, *Competences in EU Energy Policy*, in *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, 2020, p. 15 ss. Sia inoltre consentito il riferimento a T. M. MOSCHETTA, *La governance europea per il clima e l'energia: un approccio “solidale” nel processo decisionale dell'UE*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 91, in particolare p. 97 ss.

<sup>5</sup> Sul principio di solidarietà nel settore energetico v. T. M. MOSCHETTA, *op. ult. cit.*; K. GALICZ, *Solidarietà nel settore energetico: prospettive e strumenti dell'Unione per contrastare la povertà energetica*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, p. 497 ss.; K. HUHTA, L. REINS, *Solidarity in European Union*

Nelle celeberrime sentenze sul caso *Opal*, il Tribunale e la Corte di giustizia hanno rilevato l'esistenza di un preciso obbligo giuridico in capo alle Istituzioni dell'Unione europea e agli Stati membri che, nell'esercizio delle loro rispettive competenze, sono tenuti a prendere in considerazione, nell'attuazione di detta politica, tanto gli interessi dell'UE quanto quelli dei diversi Stati membri potenzialmente riguardati e a procedere ad un bilanciamento tra tali interessi in caso di conflitti. In entrambe le sentenze richiamate, gli organi giurisdizionali dell'Unione hanno rimarcato la portata generale del principio di solidarietà che non rileva solo con riferimento alle situazioni emergenziali di cui all'art. 222 TFUE, dovendo essere assunto a guida per qualsiasi azione riguardante la politica in detto settore a livello sovranazionale<sup>6</sup>.

A questo riguardo, occorre rilevare come le pronunce sul caso *Opal* non abbiano definito espressamente il rapporto intercorrente tra l'art. 194 TFUE e l'art. 122 TFUE, che pure prevede l'adozione "in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, di misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia". Un tale limite, tuttavia, risulta solo apparente se si considera come lo spirito di solidarietà enunciato nell'art. 194 TFUE, nella già menzionata accezione offerta dalla Corte, abbia una portata generale che è sottesa a tutti gli obiettivi perseguiti a livello sovranazionale in tale settore, inclusa la sicurezza dell'approvvigionamento energetico cui fa riferimento anche l'art. 122 TFUE per le situazioni di crisi. In assenza di diversa specificazione nella giurisprudenza della Corte di giustizia e nella formulazione letterale del Trattato, pertanto, appare plausibile che "lo spirito di solidarietà" enunciato tanto nell'art. 122 TFUE quanto nell'art. 194 TFUE possa assumere il medesimo significato per entrambe le basi giuridiche in questione<sup>7</sup>.

---

*Law and Its Application in the Energy Sector*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2023, p. 771 ss.; S. VILLANI, *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'Unione europea*, in *federalismi.it*, 5/2023, p. 118 ss.; F. BUONOMENNA, *La governance dell'energia nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2024.

<sup>6</sup> Sentenze del Tribunale del 10 settembre 2019, T-883/16, *Repubblica di Polonia c. Commissione*, punti 70-71; e della Corte di giustizia del 15 luglio 2021, C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, punto 67. Sulle sentenze in questione v., *ex multis*, A. BOUTE, *The Principle of Solidarity and the Geopolitics of Energy: Poland v. Commission (Opal Pipeline)*, in *Common Market Law Review*, 2020, p. 889; T. M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in *Annali AISDUE*, 2020, p. 425 ss.; M. MÜNCHMEYER, *The Principle of Energy Solidarity: Germany v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 915 ss.; P. MENGOZZI, *La politica energetica della Commissione alla luce della pronuncia Opal della Corte di giustizia del 15 luglio 2021 e della rottura dei rapporti tra l'Unione e la Russia*, in *BlogDUE*, 30 marzo 2022.

<sup>7</sup> Sulla portata dell'art. 122 TFUE per l'adozione di misure emergenziali in situazioni di crisi e possibilità di sviluppo della competenza dell'Unione v. I. ANRÒ, *Le procedure decisionali di urgenza dell'Unione europea in tempo di crisi*, in *Eurojus.it*, 2017; B. DE WITTE, *Guest Editorial: EU Emergency Law and Its Impact on the EU Legal Order*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 3 ss.;

Le sentenze sul caso *Opal* hanno sicuramente segnato uno spartiacque nella definizione della politica energetica dell'Unione che ha anticipato di poco l'assurgere della questione energetica, nelle sue molteplici declinazioni, ad assoluta priorità per le azioni adottate a livello sovranazionale. In particolare, il *REPowerEU* ha reso evidente la stretta interrelazione tra sicurezza dell'approvvigionamento, promozione delle energie rinnovabili, risparmio energetico e funzionamento del mercato interno, facendo perno sul nuovo obiettivo della indipendenza dalle importazioni di gas<sup>8</sup>.

A seguito della guerra di aggressione subita dall'Ucraina, le numerose misure adottate dall'Unione europea – sia per “reagire” all'uso del gas naturale quale “arma politica”, sia per “agire” al fine di conseguire una effettiva indipendenza energetica – stanno offrendo un “laboratorio sperimentale” per testare la solidarietà energetica nella sua valenza di principio giuridico volto al bilanciamento tra interessi nazionali e sovranazionali<sup>9</sup>. A questo riguardo, appare interessante indagare in quale misura l'accezione di solidarietà delineata dalle sentenze sul caso *Opal* possa essere considerata una “nuova struttura portante” per le misure energetiche adottate a livello sovranazionale.

Purtroppo, almeno *prima facie*, la risposta a suddetto interrogativo appare quantomeno incerta se si considerano i più recenti sviluppi normativi e i cauti orientamenti giurisprudenziali sul tema.

---

L. MARIN, *Solidarity and Crises in the European Union*, Bari, 2024; M. CHARMON, *The EU's Dormant Economic Policy Competence: Reliance on Article 122 TFEU and Parliament's Misguided Proposal for Treaty Revision*, in *European Law Review*, 2024, p. 166 ss.; P. DERMONE, *Article 122 TFEU and the Future of the Union's Emergency Power*, in *EU Law Live*, 2024, p. 1 ss., reperibile online; A. PAU, *Verso la dichiarazione di uno “stato di emergenza sovranazionale”? Clausola di solidarietà e prospettive di riforma dei trattati*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale 3/2024, p. 105 ss.

<sup>8</sup> V. comunicazione della Commissione, dell'8 marzo 2022, *RePowerEU: Azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*, COM(2022)108 final, a cui ha fatto seguito la comunicazione del 20 luglio 2022, *Save Gas for a Safe Winter*, COM(2022)370 final. In generale sull'integrazione tra obiettivi energetici ed ambientali v. M. D. SÁNCHEZ GALERA, *The Integration of Energy and Environment Under the Paradigm of Sustainability Threatened by the Hurdles of the Internal Market*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2017, p. 13 ss.; M. GIULI, S. OBERTHUR, *Third Time Lucky? Reconciling EU Climate and External Energy Policy During Energy Security Crisis*, in *Journal of European Integration*, 2023, p. 395; T. G. ILIOPOULOS, P. GALBIATTI SILVEIRA, S-L. PENTTINEN, *Legal Principles for a European Green Energy Transition*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 248.

<sup>9</sup> Sul tema v. F. EROICO, *Conflitto Russia-Ucraina: l'impatto sulle politiche energetiche in Europa e in Italia*, in *BlogDUE*, 6 aprile 2022; L. MARIN, *Unus Pro Omnibus, Omnes Pro Uno? The Energy Crisis, RePowerEU and the Principle of Solidarity*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, *EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers*, Bari, 2023, p. 32 ss., reperibile online; G. PIZZOLANTE, *Il principio di solidarietà energetica tra crisi di approvvigionamento e funzionamento del mercato interno*, *ivi*, p. 176 ss.; T. NORDVERT, *Energy Law Practice or Rather a Functional Approach?*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 300 ss.

## 2. La solidarietà energetica alla prova del diritto emergenziale

Il termine solidarietà è stato ampiamente "usato" e forse anche "abusato" negli atti di *soft law* e nelle misure emergenziali che sono state adottate nell'arco di pochi mesi per affrontare la crisi dell'approvvigionamento energetico seguita all'aggressione russa subita dall'Ucraina, lasciando aperti importanti interrogativi in merito alla sua effettiva capacità di plasmare una rinnovata dimensione sovranazionale della politica energetica europea<sup>10</sup>. A questo riguardo, occorre rilevare come dette misure siano state adottate sul fondamento di diverse basi giuridiche del Trattato<sup>11</sup>.

Cionondimeno, in ragione di quanto già esposto, in questa sede si ritiene opportuno richiamare soltanto gli atti che sono stati adottati in base alle disposizioni di diritto primario in cui è fatta espressa menzione allo "spirito di solidarietà". In particolare, per quanto riguarda le misure emergenziali adottate in base all'art. 122 TFUE per far fronte in via temporanea all'interruzione delle forniture di gas russo, occorre rilevare come esse abbiano finito con lo sbilanciare l'equilibrio tra la dimensione sovranazionale e la dimensione statale delle azioni intraprese a favore di quest'ultima. A questo riguardo, si ritiene opportuno richiamare due esempi che peraltro attengono ad atti normativi la cui portata giuridica si è ormai esaurita o risulta in via di esaurimento data la durata transitoria determinata dalla base giuridica in questione<sup>12</sup>.

Il regolamento 2022/1369 sul coordinamento delle misure nazionali di riduzione della domanda e l'attivazione del meccanismo di allerta sovranazionale accordava in via temporanea al solo Consiglio la competenza a dichiarare lo stato di allerta europeo, con conseguente obbligo per gli Stati membri di riduzione della domanda di gas nel caso di insufficienza delle misure da essi intraprese<sup>13</sup>. La scelta di attribuire suddetto potere all'Istituzione

---

<sup>10</sup> Sulle misure adottate in risposta alla crisi energetica determinate dall'aggressione Russia dell'Ucraina v. F. FABBRINI, *The EU's Response to the War-Induced Energy Crisis: Legal and Budgetary Issues to "Insure Domestic Tranquility"*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2024, p. 349 ss.; N. A. GEORGIA, *The EU's Geopolitical Awakening Following the Russian Invasion of Ukraine: How the Commission Shifted from a Regulatory Market-Based Approach to a Geopolitical Approach in its External Energy Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2024, p. 447 ss.; D. C. HORNG, *The EU's Energy Crisis Management to the Russia - Ukraine War*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 173 ss. Sul tema sia consentito il riferimento a T. M. MOSCHETTA, *Le misure dell'Unione europea per affrontare la sfida della sicurezza energetica: basi giuridiche e strumenti di attuazione*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 487 ss.

<sup>11</sup> In particolare, le basi giuridiche in questione concernenti la politica di coesione economica e sociale (articoli 174-177 TFUE), le deroghe al divieto di aiuti di Stato (art. 107 TFUE) nonché la già menzionata clausola di solidarietà in materia di politica economica (art. 122 TFUE).

<sup>12</sup> Sul punto sia consentito il riferimento a T. M. MOSCHETTA, *Le misure dell'Unione europea per affrontare la sfida della sicurezza energetica*, cit., p. 497 ss.

<sup>13</sup> V. regolamento (UE) n. 2022/1369 del Consiglio, del 5 agosto 2022, relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas, modificato dal regolamento (UE) n. 2023/706 del Consiglio, del 30 marzo 2023, per prorogare il periodo di applicazione delle misure di riduzione della domanda

rappresentativa degli interessi statali, ribaltando l'originaria proposta della Commissione, è stata motivata in ragione della natura politica di suddetta decisione e delle relative implicazioni orizzontali per gli Stati membri. Le misure di riduzione della domanda sono state dapprima prorogate ed attualmente sono confluite in un atto non vincolante che esorta gli Stati membri a proseguire nelle riduzioni di consumo di gas nell'ambito dell'esercizio delle prerogative loro riconosciute dall'art. 194, par. 2, TFUE in materia di utilizzo delle fonti energetiche a livello nazionale<sup>14</sup>. La portata non vincolante di suddetta esortazione può d'altro canto essere riconducibile al buon esito conseguito dalle misure statali sinora adottate sotto il profilo della domanda e del consumo di gas naturale<sup>15</sup>.

Con l'estinzione del regolamento *de quo*, rimane applicabile il regolamento posto a salvaguardia della sicurezza dell'approvvigionamento energetico adottato in base all'art. 194 TFUE, che stabilisce la competenza della Commissione europea a definire lo stato di emergenza ed un meccanismo di solidarietà interstatale. Anche in questo caso, tuttavia, al ruolo di bilanciamento tra interessi, apparentemente riconosciuto all'organo esecutivo dell'Unione europea, si oppone un ridotto margine di apprezzamento ad esso conferito che si applica alle richieste provenienti da un solo Stato membro, sussistendo invece un obbligo di accoglimento delle richieste plurime che siano formulate da più di uno Stato membro<sup>16</sup>.

Un altro esempio di misura emergenziale che sbilancia il baricentro decisionale a favore degli interessi statali è il regolamento 2022/1854 che, nel definire gli interventi volti a far fronte agli effetti elevati dei prezzi dell'energia, sembra limitarsi ad un mero ravvicinamento delle misure emergenziali

---

di gas e rafforzare la comunicazione e il monitoraggio della loro attuazione. Ai sensi del regolamento 2022/1369, ciascuno Stato membro era tenuto a adoperarsi al massimo per ridurre del 15% il consumo di gas, dapprima nel periodo compreso tra il 1° agosto 2022 e il 31 marzo 2023 e successivamente, dopo che il periodo di applicazione del regolamento 2022/1369 è stato prorogato dal regolamento 2023/706, nel periodo compreso tra il 1° aprile 2023 e il 31 marzo 2024.

<sup>14</sup> V. raccomandazione del Consiglio, del 25 marzo 2024, sulla proroga delle misure coordinate di riduzione delle domande di gas, C(2024)2476, che esorta gli Stati membri a ridurre il consumo di gas nel periodo 1° aprile 2024 al 31 marzo 2025 di almeno il 15% rispetto al loro consumo medio di gas nel periodo di riferimento (dal 1° aprile 2017 al 31 marzo 2022).

<sup>15</sup> V. relazione della Commissione, del 12 settembre 2024, Stato dell'Unione dell'energia 2024 (in applicazione del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima), COM(2024)404 final, p. 6, in cui si rileva come l'UE abbia "ridotto la propria domanda di gas del 18% dall'agosto 2022 al maggio 2024, con un risparmio di 138 miliardi di m<sup>3</sup> di gas".

<sup>16</sup> V. regolamento (UE) n. 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2017, concernente misure volte a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di gas, così come modificato dal regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2022, per quanto riguarda lo stoccaggio del gas. Sulla valutazione complessiva degli strumenti in questione v. la recente relazione della Commissione, del 5 marzo 2025, sulla solidarietà e determinati aspetti dello stoccaggio del gas conformemente al regolamento (UE) 2017/1938 del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2025)98 final.

adottate a livello statale con riferimento a ciascun obiettivo individuato a livello sovranazionale. Anche in questo caso si tratta di misure eccezionali, mirate e limitate nel tempo, che gli Stati membri adottano per ridurre la domanda di energia elettrica e distribuire i ricavi e profitti eccedenti del settore dell'energia, potendo contare su margini di apprezzamento piuttosto elastici sia nella scelta di suddette misure sia nella definizione di strumenti nazionali di crisi in merito al tetto sui ricavi. Agli Stati membri, inoltre, sono state attribuite le scelte relative all'impiego dei contributi di solidarietà entro un ampio alveo di possibilità stabilite a livello sovranazionale<sup>17</sup>.

In via generale, si può rilevare come dette misure, anziché realizzare un effettivo bilanciamento tra interessi statali attraverso un approccio autenticamente sovranazionale, abbiano posto la Commissione europea in una posizione di sostanziale subalternità sia nei confronti del Consiglio sia degli Stati membri nella definizione e adozione delle misure da attuare<sup>18</sup>. A questo riguardo, anche lo strumento emergenziale che sembra più avvicinarsi ad una nozione di solidarietà energetica, intesa quale parametro di bilanciamento tra interessi, presenta il limite di essere ancorato alla autonoma volizione degli Stati membri per il tramite del Consiglio. Il riferimento va al regolamento (UE) 2022/2576 sul coordinamento degli acquisti congiunti di gas che, pur prevedendo un sistema di *governance* teso a trovare un punto di equilibrio tra interessi sovranazionali, statali e delle imprese energetiche, rimane comunque espressione di una misura temporanea la cui efficacia giuridica è subordinata ai rinnovi decisi dal Consiglio all'unanimità secondo quanto previsto dall'art. 122 TFUE<sup>19</sup>.

D'altro canto, questo sbilanciamento a favore di una visione statale della strategia energetica nelle situazioni di crisi dell'approvvigionamento non può sorprendere. Esso, infatti, appare in linea con il c.d. "diritto emergenziale" dell'Unione europea che, più che spostare il baricentro del procedimento decisionale dal potere legislativo al potere esecutivo (come accade negli ordinamenti statuali), sembra determinare nei diversi ambiti di

---

<sup>17</sup> V. regolamento (UE) 2022/1854 del Consiglio, del 6 ottobre 2022, relativo ad un intervento di emergenza per far fronte a prezzi elevati dell'energia (non più in vigore). Sulla valutazione complessiva degli strumenti in questione v. la recente relazione della Commissione, del 26 febbraio 2025, sui prezzi e costi dell'energia in Europa, COM(2025)72 final.

<sup>18</sup> Sul punto sia consentito il riferimento a T. M. MOSCHETTA, *Le misure dell'Unione europea per affrontare la sfida della sicurezza energetica*, cit., p. 503 ss.

<sup>19</sup> V. regolamento (UE) 2022/2576 del Consiglio, del 19 dicembre 2022, che promuove la solidarietà mediante un migliore coordinamento degli acquisti di gas, parametri di riferimento affidabili per i prezzi e scambi transfrontalieri (non più in vigore). Sul punto v. P. MENGOZZI, *L'idea di istituire un meccanismo di assistenza per l'approvvigionamento energetico modellato sull'operare del SURE e il regolamento 2022/2576 del Consiglio*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2022, p. 699 ss. Sulla nuova disciplina sulla aggregazione della domanda v., *infra*, il regolamento (UE) n. 2024/1789 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, sui mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno.

competenza dell'Unione la definizione di un nuovo equilibrio tra la dimensione sovranazionale e la dimensione statale delle azioni intraprese a favore di quest'ultima<sup>20</sup>.

Di converso, certamente più sorprendenti possono apparire gli esiti che sembrano emergere da una prima indagine sulle “tracce” lasciate dalle sentenze *Opal* nel “laboratorio sperimentale” dell'Unione europea con riferimento a situazioni non emergenziali della politica energetica a livello sovranazionale.

### **3. Il binomio solidarietà/sicurezza nelle più recenti misure “non emergenziali” adottate nel settore energetico a livello sovranazionale**

La riforma *in itinere* del mercato interno dell'energia e delle misure volte a realizzare la stretta interrelazione tra obiettivi ambientali ed energetici, che è stata espressa nel *Green Deal* europeo e nel *REPowerEU*, sembra in qualche misura ridimensionare la portata del principio di solidarietà da “elemento strutturale” della politica energetica dell'Unione europea ad “elemento di finitura” dell'adozione di misure che non possono prescindere dalla centralità degli Stati membri nella preservazione dei propri interessi in materia. Fatte salve alcune eccezioni, infatti, occorre rilevare come nei più recenti atti normativi adottati in base all'art. 194 TFUE per riformare il settore energetico europeo, appaiono piuttosto scarni i riferimenti alla solidarietà energetica<sup>21</sup>.

D'altro canto, anche laddove siffatti riferimenti siano rinvenibili, dal loro contenuto sembra emergere un'accezione di solidarietà legata alla sola sicurezza e non già a quel bilanciamento generale tra interessi sovranazionali e statali prefigurato dalle sentenze *Opal* in relazione a tutti gli obiettivi stabiliti dall'art. 194 TFUE. A questo riguardo, particolarmente interessanti appaiono il regolamento 2024/1789 e la direttiva 2024/1788 sulle norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, gas naturale e idrogeno, in cui i riferimenti

---

<sup>20</sup> B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 3 ss.

<sup>21</sup> Tra gli atti normativi in cui viene fatta espressa menzione della solidarietà v. regolamento (UE) 2022/869 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2022, sugli orientamenti per le infrastrutture energetiche transeuropee e il già citato regolamento 2022/1032 sullo stoccaggio del gas. Diversi sono, invece, gli esempi di recenti atti normativi in cui la solidarietà non è assunta a parametro di bilanciamento nell'attuazione della normativa *ivi* prevista. Al riguardo v. regolamento (UE) 2024/1747 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che modifica i regolamenti (UE) 2019/942 e (UE) 2019/943 per quanto riguarda il miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica; direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2023, sull'efficienza energetica; direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio (*infra*).

alla solidarietà attengono ad ambiti su cui insistono rilevanti questioni attinenti alla sicurezza del mercato energetico<sup>22</sup>.

Nella direttiva 2024/1788, il riferimento alla solidarietà si rinviene nelle disposizioni in materia di *unbundling* con riferimento al rilascio di certificazioni ai proprietari di sistemi di trasporto o a un gestore di sistema di trasporto che sia controllato da una persona di un Paese terzo<sup>23</sup>. A questo riguardo, l'atto in questione rileva come le autorità di regolazione nazionale "dovrebbero tenere nella massima considerazione" il parere della Commissione europea, sottolineando gli elementi di cui l'organo esecutivo dell'Unione dovrebbe tenere conto in ragione del loro impatto sugli interessi essenziali a livello statale e sovranazionale<sup>24</sup>. Nella medesima prospettiva, si pone la disciplina sulla procedura di abilitazione per l'apertura di negoziati tra Stati membri e Stati terzi volti a concludere accordi relativi all'esercizio di gasdotti di trasporto o di interconnettori di idrogeno<sup>25</sup>.

Il binomio solidarietà-sicurezza trova conferma anche nel regolamento 2024/1789 con particolare riferimento al meccanismo di aggregazione della domanda e all'accesso di terzi ai gestori di trasporto e agli impianti di stoccaggio. Il considerando 61 afferma che, "al fine di tutelare gli interessi essenziali di sicurezza dell'Unione o di uno degli Stati membri e di salvaguardare la sicurezza degli approvvigionamenti (...) le forniture di gas dalla Russia

---

<sup>22</sup> V. regolamento 2024/1789 e direttiva (UE) 2024/1788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa a norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno.

<sup>23</sup> Sin dall'elaborazione del terzo pacchetto di riforma del mercato energetico, la separazione del regime proprietario delle attività di produzione e distribuzione costituisce una questione di fondamentale importanza nella costruzione di un mercato interno dell'energia fondato sul principio di libera concorrenza, che coinvolge questioni strategiche di protezione del settore energetico europeo nei confronti di operatori extraeuropei controllati da governi autarchici. Sul tema sia consentito il riferimento a T. M. MOSCHETTA, *Il mercato comunitario del gas naturale. Investimenti esteri diretti e diritto internazionale*, Milano, 2009. Sui più recenti sviluppi v. T. M. DRALLE, *Ownership Unbundling and Related Measures in the EU Energy Sector: Foundations, the Impact of WTO Law and Investment Protection*, *European Yearbook of International Economic Law*, Dresden, 2018; E. J. MORRIS, *Unbundling, Markets, and Regulation*, in M. HAFNER, G. LUCIANI (eds.), *The Palgrave Handbook of International Economics*, Cham, 2022.

<sup>24</sup> Vedi considerando 76 direttiva 2024/1788, secondo cui la Commissione deve tener conto in particolare delle "relazioni commerciali che potrebbero incidere negativamente sugli incentivi e sulle capacità del gestore di svolgere i propri compiti, nonché degli obblighi internazionali dell'Unione e di eventuali altri specifici fatti e circostanze del caso quali la riduzione delle forniture di gas naturale, utilizzata come arma, e la manipolazione dei mercati attraverso perturbazioni intenzionali dei flussi di gas naturale che possono evidentemente avere un impatto diretto e grave sugli interessi essenziali dell'Unione e degli Stati membri in materia di sicurezza internazionale".

<sup>25</sup> V. art. 89, par. 3, lett. b), direttiva 2024/1788 secondo cui la Commissione europea rilascerà la relativa autorizzazione "a meno che non reputi che l'avvio dei negoziati (...) pregiudicherebbe il funzionamento dei mercati interni del gas naturale o dell'idrogeno, la concorrenza o la sicurezza dell'approvvigionamento in uno Stato membro o nell'Unione, tenuto conto del principio di solidarietà tra Stati membri di cui all'art. 194 par. 1 TFUE".

e dalla Bielorussia non dovrebbero essere offerte attraverso il meccanismo di aggregazione fino al 31 dicembre 2025. Dopo tale data, la Commissione dovrebbe poter decidere di escludere temporaneamente le forniture di gas da detti Paesi per periodi non superiori ad un anno, prorogabili ove sia necessario tutelare gli interessi essenziali di sicurezza o la sicurezza dell'approvvigionamento dell'Unione o di uno Stato membro. Tali limitazioni non dovrebbero perturbare indebitamente il corretto funzionamento del mercato interno di gas naturale e i flussi transfrontalieri di gas naturale tra Stati membri, non dovrebbero compromettere la sicurezza dell'approvvigionamento di uno Stato membro, dovrebbero rispettare il principio di solidarietà energetica e dovrebbero essere adottate nel rispetto dei diritti ed obblighi dell'UE e degli Stati membri verso lo Stato terzo<sup>26</sup>.

Un ulteriore riferimento alla solidarietà si rinviene nel considerando 103 del regolamento in esame, che fa discendere dagli effetti dell'*escalation* dell'aggressione militare russa "il diritto degli Stati membri di adottare, a titolo eccezionale, misure proporzionate per limitare temporaneamente le offerte anticipate di capacità da parte di un singolo utente della rete ai punti di entrata da Paesi terzi purché tengano conto dei potenziali effetti delle loro misure sugli altri Stati membri e, in particolare, rispettare il principio della solidarietà energetica, anche allo scopo di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento"<sup>27</sup>.

Nella medesima direzione vanno l'art. 54, secondo cui "la Commissione europea, mediante un atto di esecuzione, può decidere di escludere temporaneamente le offerte di forniture di idrogeno provenienti dalla Russia attraverso il meccanismo di sostegno allo sviluppo del mercato dell'idrogeno laddove ciò sia necessario per tutelare gli interessi essenziali di sicurezza o la sicurezza di approvvigionamento dell'Unione o di uno Stato membro a condizione che tali misure (...) rispettino il principio della solidarietà energetica"; nonché l'art. 78, che prevede deroghe nell'applicazione delle disposizioni del regolamento in favore di nuove importanti infrastrutture per il gas naturale e l'idrogeno a condizione che "le autorità nazionali competenti tengano conto della situazione in altri Stati membri interessati e bilancino i possibili effetti negativi con gli effetti positivi sul loro territorio"<sup>28</sup>.

Infine, il meccanismo di solidarietà energetica, già previsto nel citato regolamento 2017/1938, è modificato dall'art. 13 del regolamento *de quo* in

---

<sup>26</sup> V. considerando 61 regolamento 2024/1789. Con riferimento al principio di solidarietà quale parametro di proporzionalità delle limitazioni temporanee alle forniture di gas russo v. in particolare gli articoli 6 (accesso di terzi in relazione ai gestori di sistemi di trasporto), 8, (servizi di accesso di terzi in relazione agli impianti di stoccaggio di gas naturale), 48 (possibilità di limitare la partecipazione al meccanismo di aggregazione della domanda e acquisto di gas naturale).

<sup>27</sup> V. considerando 103 regolamento 2024/1789.

<sup>28</sup> V. articoli 54, par. 1, lett. b), e 78, par. 1, e considerando 103 del regolamento 2024/1789.

una accezione redistributiva degli oneri derivanti dall'obbligo di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento del gas nell'Unione, assicurando allo stesso tempo il corretto e costante funzionamento del mercato interno del gas e permettendo l'adozione di misure eccezionali da attuare qualora il mercato non sia più in grado di fornire i necessari approvvigionamenti<sup>29</sup>.

L'esame delle disposizioni degli atti normativi con cui l'Unione ha inteso riformare il mercato interno di risorse energetiche considerate fondamentali, anche nella prospettiva della realizzazione dell'obiettivo della neutralità climatica, induce a rilevare come l'eco del necessario bilanciamento tra interessi nelle decisioni adottate a livello nazionale e sovranazionale, riconosciuto nelle sentenze sul caso *Opal*, sia sì in essi rinvenibile, ma limitatamente a questioni che investono la sicurezza, con particolare riferimento alla sicurezza dell'approvvigionamento nell'alterato panorama delle relazioni internazionali.

#### 4. Il silenzio della solidarietà in assenza di "minacce" esterne

Il binomio solidarietà-sicurezza espresso nella più recente normativa di diritto derivato dell'Unione europea appare per certi versi ancora più evidente se si esaminano altri ambiti della *policy* energetica in cui sarebbe senza dubbio necessario un bilanciamento tra interessi nel raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello sovranazionale, ma invece manca un espresso riferimento al principio di solidarietà negli atti normativi di più recente adozione. A tal riguardo, un ambito particolarmente significativo è la promozione delle energie rinnovabili che costituisce di per sé una azione chiave per la realizzazione delle finalità ambientali, di lotta al cambiamento climatico e dell'indipendenza dall'importazione di gas, in coerenza con quanto previsto nelle strategie del *Green Deal* e del sopra menzionato *REPowerEU*<sup>30</sup>.

Un primo esempio è la nuova direttiva 2023/2413 sulla promozione dell'energia da fonti rinnovabili, in cui non ritroviamo alcun riferimento alla solidarietà. Anche volendo andare al di là del mero uso (o non uso) delle parole negli atti normativi, quel che colpisce è che la solidarietà, quale parametro di legittimità delle decisioni adottate a livello nazionale e sovranazionale e quale strumento di bilanciamento di interessi, non sembra rilevare in alcun

---

<sup>29</sup> La disposizione in parola precisa le condizioni per l'applicazione di una misura di solidarietà "in ultima istanza" e prevede il versamento di un'equa compensazione che lo Stato richiedente dovrà tempestivamente versare allo Stato membro che presta solidarietà.

<sup>30</sup> V. comunicazione della Commissione europea, dell'11 dicembre 2019, Il Green Deal europeo, COM(2019)640 final. Sul punto v. A. BUONFRATE, *I principi del nuovo sviluppo sostenibile. La complessità assiologica del sistema di tutela ambientale conformato agli obiettivi di agenda 2030 e del Green Deal europeo*, Milano, 2020, p. 41 ss.; M. FALCONE, *Il Green Deal europeo per un continente a impatto climatico zero: la nuova strategia europea per la crescita tra sfide, responsabilità e opportunità*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 379 ss.

modo nell'ambito dei regimi di sostegno nazionali alle energie rinnovabili la cui frammentazione determina, come noto, ostacoli alla realizzazione del mercato interno<sup>31</sup>.

A questo riguardo, occorre ricordare come l'adozione di atti di *soft law* sull'adozione dei regimi di sostegno statali possa essere considerato uno strumento di "armonizzazione sostanziale" o di "europeizzazione" delle misure volte allo sviluppo di detto delicato settore, su cui vengono ad insistere molteplici interessi e si intersecano i diversi obiettivi della politica energetica dell'Unione europea stabiliti in base all'art. 194 TFUE<sup>32</sup>.

Come noto, gli atti di *soft law* adottati a livello sovranazionale, pur non producendo effetti giuridici vincolanti, costituiscono parametri che l'istituzione da cui promanano si impegna a rispettare nell'esercizio delle proprie competenze<sup>33</sup>. Il riferimento al principio della solidarietà energetica nelle linee guida della Commissione in materia di regimi di sostegno alle energie rinnovabili, pertanto, avrebbe potuto integrare il bilanciamento tra interessi nella valutazione che l'organo esecutivo dell'Unione europea svolge sulla compatibilità dei regimi di sostegno nazionali con il diritto sovranazionale<sup>34</sup>.

Ciononostante, nella comunicazione sugli aiuti di stato per il clima, l'ambiente e l'energia, la Commissione non menziona in via generale la solidarietà tra i parametri per valutare la compatibilità delle misure nazionali, che pure producono un impatto sul bilanciamento degli interessi tra Stati membri nonché tra Stati membri e Unione. Unico riferimento alla solidarietà, infatti, si rinviene in merito alla valutazione di misure di sostegno riguardanti le infrastrutture che collegano l'Unione e un Paese terzo. Anche in questo

---

<sup>31</sup> Sul tema v., *ex multis*, P. R. VERGANO, E. LAURENZA, *Subsidies to Renewable Energy Sources and International Trade: Issues and Tools to Reconcile Trade Rules and Environmental Policies*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2010, p. 223; R. CALLAERTS, *State Aid for the Production of Electricity from Renewable Energy Resources*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2015, p. 17; T. M. MOSCHETTA, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili: questioni di coerenza con i principi del mercato comune dell'Unione europea*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2015, p. 94 ss.; M. SZYDLO, *How to Reconcile National Support for Renewable Energy with Internal Market Obligation? The Task for the EU Legislature After Alands Vindkraft and Essent*, in *Common Market Law Review*, 2015, p. 489 ss.; D. BEHN, O. K. FAUCHALD, L. LETOURNEAU-TREMBLAY, *Promoting Renewable Energy in the EU: Shifting Trends in Member State Policy Space*, in *European Business Law Review*, 2017, p. 217 ss.; J. J. LÓPEZ, *The Transformation of EU State Aid Law... and Its Discontents*, in *Common Market Law Review*, 2023, p. 1623; T. G. ILIOUPOULOS, *EU Renewable Energy Support Law: An Autonomous Principled Sub-Field of Energy Law*, in *European Energy and Environmental Law Review*, 2024, p. 289.

<sup>32</sup> Sul punto, sia consentito il riferimento a T. M. MOSCHETTA, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili*, cit., p. 114 ss.

<sup>33</sup> Sul punto v. sentenza della Corte di giustizia del 12 ottobre 2023, causa C-11/22, *Est Wind Power*, punti 30-31.

<sup>34</sup> Sul tema sia consentito il riferimento a T. M. MOSCHETTA, *L'armonizzazione normativa mediante 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, p. 297 ss.

caso, dunque, il richiamo alla solidarietà energetica sembra richiamare situazioni attinenti alla "dimensione esterna" delle azioni intraprese, se non addirittura alle possibilità che l'organizzazione del mercato energetico dei Paesi terzi da cui provengono le risorse energetiche possa "minacciare" gli interessi degli Stati membri e dell'Unione europea nell'integrazione del mercato energetico<sup>35</sup>.

Un secondo esempio è dato dall'attuazione del regolamento 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione dell'energia, che pure avrebbe potuto rappresentare uno strumento di sintesi e di bilanciamento tra interessi statali e sovranazionali nella definizione delle misure adottate a livello statale per raggiungere gli obiettivi ambientali ed energetici individuati negli atti di diritto derivato adottati nell'ambito del quadro strategico del *Green Deal*. Come noto, infatti, il regolamento *de quo* articola le rispettive competenze dell'Unione e degli Stati membri prevedendo un dialogo strutturato tra Commissione europea e Stati membri nella definizione ed attuazione dei piani nazionali per il clima e l'energia. In tale ambito, l'organo esecutivo dell'UE esprime raccomandazioni non soltanto nella fase della definizione ma anche nelle successive fasi dell'aggiornamento e della valutazione attuativa dei piani nazionali integrati, potendo anche adottare misure vincolanti nell'esercizio dei poteri ad esso conferiti dal Trattato qualora i piani nazionali non siano sufficienti a conseguire collettivamente gli obiettivi posti a livello sovranazionale<sup>36</sup>.

Sebbene nella comunicazione sugli orientamenti agli Stati membri per l'aggiornamento dei rispettivi piani nazionali per l'energia e il clima 2021-2030, la Commissione abbia integrato la solidarietà tra gli obiettivi di un'Unione dell'energia forte ed un'azione coordinata per il clima, invitando gli Stati membri a far leva sul sistema di *governance* istituito a livello europeo<sup>37</sup>, nella più recente comunicazione del dicembre 2023 sulla valutazione a livello UE delle proposte di aggiornamento dei piani nazionali per il clima e l'energia non si rinviene alcun riferimento alla solidarietà, intesa come analisi

---

<sup>35</sup> Vedi note 144 e 145 della comunicazione della Commissione, del 18 febbraio 2022, Disciplina in materia di aiuti di stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia, C/80/01, in cui si precisa che "la Commissione provvederà a valutare se il Paese terzo o i Paesi terzi in questione presentino un livello elevato di allineamento normativo e sostengono gli obiettivi politici generali dell'Unione, in particolare per quanto riguarda un mercato interno dell'energia ben funzionante, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, basato sulla cooperazione e la solidarietà".

<sup>36</sup> V. regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima; relazione della Commissione, dell'11 settembre 2024, sul riesame del regolamento sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, COM(2024)550 final. Sul tema sia consentito il riferimento a T. M. MOSCHETTA, *La governance europea per il clima e l'energia*, cit., p. 91 ss.

<sup>37</sup> V. comunicazione della Commissione, del 29 dicembre 2022, sugli orientamenti agli Stati membri per l'aggiornamento dei piani nazionali per l'energia e il clima 2021-2030, C 495/02.

dell'impatto che ciascun PNEC può produrre sugli interessi energetici degli altri Stati membri e della Unione in sé<sup>38</sup>.

Anche in questo caso, sembra che la solidarietà energetica, nell'accezione proposta dalla sentenza sul caso *Opal*, non trovi espressione nella valutazione della adeguatezza dei piani nazionali per il clima e l'energia rispetto al raggiungimento degli obiettivi stabiliti a livello sovranazionale e al conseguente esercizio da parte della Commissione europea del suo potere di integrazione delle azioni degli Stati membri, al fine di realizzare un "bilanciamento" tra interessi nazionali e sovranazionali, offrendo un "raccordo" tra le misure intraprese a livello statale.

## 5. La solidarietà "oltre" la sicurezza: un paradigma ancora da definire

Il principio di solidarietà può essere considerato come la "chiave di volta" della politica energetica dell'Unione europea, che è tesa a realizzare gli obiettivi stabiliti a livello sovranazionale nel rispetto delle prerogative riconosciute agli Stati membri. Il bilanciamento tra interessi, che discende da detto principio, offre una interessante lente prospettiva attraverso cui esaminare gli sviluppi nel laboratorio sperimentale dell'UE in materia energetica.

Le riflessioni sin qui svolte, pur non avendo la pretesa di esaurire l'estrema articolazione e complessità di un quadro normativo in continua evoluzione, inducono a rilevare come la politica energetica europea sia stata travolta dallo tsunami della crisi derivante dall'aggressione russa dell'Ucraina, producendo un "appiattimento" del significato di "solidarietà energetica" su questioni eminentemente securitarie. Sebbene questo sia comprensibile in relazione alla portata degli eventi occorsi, rimane la preoccupazione che detto principio, così come definito nelle sentenze sul caso *Opal*, venga a perdere la sua "portata strutturale" nella definizione della politica energetica dell'Unione europea<sup>39</sup>.

A questo riguardo, la stessa Corte di giustizia è apparsa di recente più cauta nel definire la portata della solidarietà energetica quale principio sotteso a tutti gli obiettivi della politica energetica dell'Unione europea. Nell'unico caso in cui è tornata sinora a pronunciarsi sul tema, la Corte non soltanto

<sup>38</sup> V. comunicazione della Commissione, del 18 dicembre 2023, Valutazione a livello UE delle proposte di aggiornamento dei piani nazionali per l'energia e il clima. Un passo importante verso il conseguimento degli obiettivi più ambiziosi per il 2030 in materia di clima e di energia nel quadro del Green Deal europeo e di REPowerEU, COM(2023)796 final.

<sup>39</sup> Sul tema delle attuali tendenze nel settore energetico v. M. CARNEGIE LA BELLE, *Breaking the Era of Energy Interdependence in Europe: A Multidimensional Reframing of Energy Security, Sovereignty and Solidarity*, in *Energy Strategies Reviews*, 52/2024, p. 1 ss., reperibile online; M. DOUGAN, *From "Crisis" to "Resilience" in EU Internal Market Law: Foundations, Techniques and Challenges*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2024, p. 317 ss.

ha ancorato la solidarietà al "solo" obiettivo di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, ma ha anche ridimensionato la portata dell'obbligo di bilanciare gli interessi coinvolti a livello sovranazionale. La sentenza sul caso *Orlen* riguarda un ricorso per annullamento, presentato in secondo grado di giudizio da una società polacca, avverso una decisione della Commissione con cui quest'ultima aveva approvato gli impegni assunti dalla Gazprom nell'ambito di un procedimento amministrativo avente ad oggetto la violazione del divieto di abuso di posizione dominante, causato da talune pratiche attuate dalla società russa, nel settore del gas naturale in alcuni Paesi membri dell'Unione europea<sup>40</sup>.

Nel suo ricorso, la ricorrente sosteneva che il Tribunale, al pari della Commissione, non avesse affatto considerato che per sua "natura" il caso rientrasse nell'ambito del settore energetico, privando così l'art. 194 TFUE di ogni effetto utile nei confronti dell'organo esecutivo dell'Unione europea. In altri termini, secondo la ricorrente la Commissione avrebbe dovuto tener conto del principio di solidarietà, considerando gli interessi degli Stati membri in cui le misure asseritamente contrarie ai principi di libera concorrenza venivano ad insistere.

Il giudizio della Corte ricorda che "il principio di solidarietà energetica, contemplato all'art. 194 TFUE, deve essere preso in considerazione dalle istituzioni dell'Unione nonché dagli Stati membri nell'ambito della creazione o del funzionamento del mercato interno e, segnatamente di quello del gas naturale, provvedendo a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione" non soltanto per far fronte a situazioni di emergenza ma anche per prevenire situazioni di crisi. L'emanazione di atti in suddetta materia richiede pertanto "una valutazione sull'esistenza di rischi per gli interessi energetici degli Stati membri e dell'Unione e segnatamente per la sicurezza degli approvvigionamenti"<sup>41</sup>.

In base a tale assunto, nell'ambito di un procedimento amministrativo relativo a situazioni di abuso di posizione dominante, la Commissione europea "non potrebbe accettare impegni che rischiano di portare ad una violazione dell'art. 194 TFUE e porre così in pericolo gli obiettivi perseguiti dal principio di solidarietà energetica, malgrado il fatto che tali impegni possano rispondere alle preoccupazioni in materia di concorrenza della Commissione nel mercato interessato". Cionondimeno, con specifico riferimento al caso di specie, la Corte ha rilevato come la Commissione europea, agendo in qualità di regolatore della concorrenza nei procedimenti all'uopo previsti a livello sovranazionale, non disponga della competenza ad imporre agli operatori

---

<sup>40</sup> V. sentenza della Corte di giustizia del 26 settembre 2024, causa C-255/22 P, *Orlen c. Commissione*.

<sup>41</sup> *Ivi*, punto 94.

economici interessati “obblighi indipendenti ed ulteriori rispetto a quelli diretti a porre rimedio ai problemi di concorrenza individuati nel corso della sua indagine, richiedendo su tale base impegni maggiormente vincolanti”<sup>42</sup>.

Con detto inciso, la Corte, pur non disconoscendo l’orientamento espresso nella sua pronuncia sul caso *Opal*, appare metterne in sordina la portata, sottolineando come “il fatto che la Commissione europea non abbia espressamente menzionato il principio della solidarietà energetica nella decisione controversa non significa che essa non ne abbia tenuto conto e che tale decisione non la rispetti”<sup>43</sup>.

Sebbene il tenore della sentenza *Orlen* appaia in linea con quel binomio solidarietà-sicurezza rinvenibile nei più recenti sviluppi normativi in materia energetica, è necessario sottolineare il rischio che detta attenuazione dei riferimenti alla solidarietà vada a svilire la portata generale di un principio che l’art. 194 TFUE riferisce a tutti gli obiettivi *ivi* stabiliti “nel quadro dell’instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell’esigenza di preservare e migliorare l’ambiente”. Detto riferimento ad una unica “cornice” per la politica energetica dell’UE, infatti, sembra richiamare quell’obbligo di coerenza che l’art. 7 TFUE pone in capo all’Unione nella realizzazione delle sue politiche ed azioni conformemente all’insieme dei suoi obiettivi e nel rispetto del principio di attribuzione.

Le considerazioni che precedono rendono arduo tracciare considerazioni conclusive sul significato che, ad oggi, la solidarietà assume nel laboratorio sperimentale dell’Unione europea, al di là delle questioni inerenti alla sicurezza dell’approvvigionamento energetico. Probabilmente, la situazione attuale è stata efficacemente fotografata nelle conclusioni dell’Avvocato generale sul caso *Opal* in cui si legge: “come è accaduto con altri principi del diritto UE, tale valutazione degli interessi alla luce del principio di solidarietà energetica dovrà delinearli nel tempo, passando attraverso l’esame della Corte e presenterà un carattere evolutivo sul quale influirà anche il futuro sviluppo della politica energetica dell’Unione europea”<sup>44</sup>.

In altre parole, la definizione di una politica energetica a livello sovranazionale, basata sul principio di solidarietà, sembra ancora trovarsi in una fase interlocutoria di cui si dovranno attendere i futuri sviluppi per i quali sarà comunque necessario trovare un punto di equilibrio tra interessi statali e interessi sovranazionali nel perseguimento degli obiettivi stabiliti dall’art. 194 TFUE.

---

<sup>42</sup> *Ivi*, punto 96.

<sup>43</sup> *Ivi*, punto 99.

<sup>44</sup> V. conclusioni dell’Avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona, del 18 marzo 2021, causa C-848/19 P, punto 117.

**ABSTRACT ITA:** Le sentenze sul caso *Opal* hanno segnato uno spartiacque nella definizione di una politica energetica dell'Unione basata sul bilanciamento tra interessi a livello nazionale e sovranazionale. Il presente lavoro intende indagare in quale misura l'accezione di solidarietà *ivi* delineata possa essere considerata una "nuova struttura portante" per le misure energetiche adottate a livello sovranazionale, esaminando le tendenze di sviluppo rinvenibili nei più recenti atti normativi e nell'orientamento giurisprudenziale della Corte di giustizia.

**ABSTRACT ENG:** The *Opal* Case judgments have marked a turning point in the definition of the Union's energy policy that balances interests at national and supranational levels. Our aim is to investigate whether the meaning of solidarity outlined in the *Opal* Case can be considered a new structure for energy measures adopted at supranational level considering the latest legal acts and developments in case law on the subject.



PARTE TERZA

**LA SOLIDARIETÀ EUROPEA  
RIEQUILIBRATORIA**



GIANLUCA CONTALDI\*

## LA LEGACY DEL NGEU ED IL FUTURO DELLA SOLIDARIETÀ ECONOMICA EUROPEA

SOMMARIO: 1. L'indifferibile conclusione del programma *Next Generation EU*. – 2. La *legacy* del NGEU: a) il nuovo metodo di governo. – 3. *Segue*: i problemi strutturali del nuovo metodo di governo. La partecipazione del Parlamento europeo al programma *Next Generation EU*. – 4. b) L'incidenza del NGEU sull'assetto istituzionale interno: la partecipazione al programma dei parlamenti nazionali. – 5. c) Il futuro del NGEU dopo il 2026.

### 1. L'indifferibile conclusione del programma *Next Generation EU*

Il *Next Generation EU* è un programma istituito dall'Unione europea per aiutare gli Stati membri a ricostituire il tessuto socioeconomico danneggiato dalla pandemia da COVID-19. Esso è stato approvato nel corso di un Consiglio europeo straordinario nel corso del mese di luglio 2020<sup>1</sup> e la sua attuazione ha richiesto una nutrita serie di atti di diritto derivato<sup>2</sup>.

---

\* Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Macerata. Email: gianluca.contaldi@unimc.it.

<sup>1</sup> Consiglio europeo, Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020) – Conclusioni, 21 luglio 2020, EUCO 10/20. In dottrina v. G. L. TOSATO, *The Recovery Fund: Legal Issues*, in *LUISS Policy Brief*, 2020, p. 1 ss., reperibile online; A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Bari, 2021, p. 168 ss.; F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021; L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p. 169 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, p. 635 ss.; G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 245 ss.; F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022.

<sup>2</sup> Si tratta dei seguenti atti: decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea; regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione; regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027; regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento

Il piano, imponente per dimensioni e fondi distribuiti, prevedeva che la Commissione emettesse obbligazioni sul mercato finanziario per raccogliere le somme necessarie e che, successivamente, a fronte della progressiva attuazione dei programmi di riforme economiche presentati dagli Stati membri, procedesse all'erogazione di fondi a questi ultimi, sia a titolo gratuito, sia quali prestiti a tasso agevolato.

La data di conclusione di detto programma è indifferibilmente fissata al 31 agosto 2026<sup>3</sup>. Entro questa data, le riforme e gli investimenti previsti dai piani nazionali concordati con la Commissione devono essere integralmente completati. La data di conclusione è considerata a tal punto inderogabile, che lo stesso esecutivo europeo ha recentemente invitato gli Stati membri a rivedere i piani nazionali, eliminando gli obiettivi che non possono essere conseguiti con certezza entro il 31 agosto 2026. Successivamente, il 30 settembre 2026 dovranno essere inviate le richieste di pagamento alla Commissione europea e dovranno essere fornite le prove atte a dimostrare di avere conseguito i risultati auspicati. La Commissione effettuerà quindi le proprie valutazioni e, al più tardi entro il 31 dicembre 2026, verserà le ultime *tranche* agli Stati membri<sup>4</sup>.

---

dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19; regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 febbraio 2021, che istituisce uno strumento di sostegno tecnico; regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. È inoltre opportuno ricordare che la Commissione ha adottato due atti delegati, di integrazione del regolamento 2021/241: si tratta dei regolamenti (UE) 2021/2105 e (UE) 2021/2106 del 28 settembre 2021. Infine, è necessario menzionare che detto sistema è stato oggetto di talune modifiche, le più importanti delle quali sono state apportate, rispettivamente, con il regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza; e con il regolamento (UE) 2024/795 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP), per consentire agli Stati membri di introdurre misure a sostegno delle operazioni di investimento che contribuiscono agli obiettivi strategici nei rispettivi piani di ripresa e resilienza.

<sup>3</sup> V. art. 18, par. 4, lett. i), del regolamento 2021/241, il quale chiarisce che, nella predisposizione dei piani nazionali di ripresa e resilienza, gli Stati membri debbano prevedere “i traguardi e gli obiettivi previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme, nonché degli investimenti da completare entro il 31 agosto 2026”. Detto termine è, inoltre, previsto dall'art. 20, par. 5, del medesimo regolamento, il quale chiarisce che la Commissione, nel formulare la proposta di decisione del Consiglio di approvazione dei piani di ripresa e resilienza nazionali, prevede che “d) il periodo, non oltre il 31 agosto 2026, entro cui devono essere completati i traguardi e gli obiettivi sia per i progetti di investimento che per le riforme”. In attuazione di detta disposizione, il termine è poi ribadito nelle decisioni di attuazione con le quali il Consiglio approva i piani nazionali (v., ad es., l'art. 2, par. 4, della decisione di esecuzione del Consiglio, del 13 luglio 2021, relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, il quale precisa che “per essere ammissibili al pagamento, l'Italia deve conseguire i traguardi e gli obiettivi entro il 31 agosto 2026”).

<sup>4</sup> V. la comunicazione della Commissione, del 4 giugno 2025, NextGenerationEU – The Road to 2026, COM(2025)310 final, p. 7 ss.

Dovranno poi essere completate le attività di reperimento delle risorse per ripagare il debito contratto dalla Commissione: i debiti dovranno essere restituiti con nuove risorse proprie che saranno, di volta in volta, introdotte con il meccanismo previsto dall'art. 311 TFUE.

Da questo assetto discendono, a nostro avviso, due conseguenze. La prima è che, a prescindere dalle ricostruzioni prevalenti tendenti a ricondurre il programma *Next Generation EU* nel novero delle applicazioni del principio di solidarietà<sup>5</sup>, il fatto stesso che il programma debba essere finanziato con oneri posti a carico dei cittadini europei, i quali graveranno soprattutto sulle nuove generazioni – ovvero coloro che saranno attivi sul piano lavorativo da oggi fino al 2058 – ne rende perlomeno problematica l'automatica riconducibilità al principio di solidarietà intergenerazionale.

In secondo luogo, la data di conclusione del programma, inderogabilmente fissata al 2026, rende fortemente improbabile la possibilità che il programma possa essere reiterato con nuove assunzioni di debito da parte delle Istituzioni europee. Ciò è, infatti, da escludersi in maniera assoluta all'interno del quadro finanziario pluriennale vigente, che, per l'appunto, non contempla tale eventualità<sup>6</sup>. D'altro canto, non è neppure certo che, a Trattati vigenti, ed al di fuori dell'esperienza emergenziale determinata dalla crisi economica discendente dal COVID, sia possibile per le Istituzioni europee contrarre nuovo debito<sup>7</sup>.

Posta, pertanto, la data del 31 agosto 2026 come il momento conclusivo di un'esperienza eccezionale e, verosimilmente, irripetibile nell'ordinamento

---

<sup>5</sup> La solidarietà insita nel programma *Next Generation EU* si svilupperebbe in entrambe le direzioni ipotizzate dall'art. 3, par. 2, TFUE: sia in senso orizzontale, dal momento che lo stesso crea un meccanismo di ripartizione dei debiti assunti dagli Stati membri; sia in senso intergenerazionale, perché permette di finanziare progetti per la riconversione dei sistemi industriali tradizionali e, conseguentemente, di consegnare alle generazioni future un mondo più pulito. V. G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, 2020, p. 77 ss., p. 110 ss.; P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022, p. 181 ss. Per una diversa ricostruzione v. G. CONTALDI, *Stiamo realmente assistendo ad un cambio di paradigma del concetto di solidarietà economica nel diritto dell'Unione europea?*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea. A che punto siamo?*, *EUSTIC Jean Monnet Working Papers 2023*, Bari, 2023, p. 20 ss.

<sup>6</sup> Regolamento 2020/2093.

<sup>7</sup> In giurisprudenza v. la nota sentenza della Corte costituzionale federale tedesca del 6 dicembre 2022: «Es dürfen keine dauerhaften Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten, zwischenstaatlicher Einrichtungen oder internationaler Organisationen hinauslaufen, vor allem, wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im unionalen und internationalen Bereich muss vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden» (Bundesverfassungsgericht, 6 dicembre 2022, 2 BvR 547/21, punto 135). In dottrina, esclude la possibilità di ricorrere a debito per finanziare le politiche europee, A. NATO, *Finanziare le politiche europee attraverso il debito comune UE: riflessioni sul dilemma dell'emergenza e sulla conciliabilità dell'istituto con i principi di bilancio e di stabilità finanziaria sovranazionali*, in *Unione europea e diritti*, 2/2025, p. 1 ss..

sovranaZIONALE, è a questo punto necessario riflettere sulle implicazioni che essa ha prodotto sul piano dell'assetto istituzionale.

## 2. La *legacy* del NGEU: a) il nuovo metodo di governo

La prima conseguenza immediata di un programma di siffatta latitudine è l'introduzione di un metodo di coordinamento di tipo autonomo. L'attuazione del *Next Generation EU* ha in effetti comportato l'introduzione di un nuovo metodo di governo. Si ritiene infatti che, per portare a termine un programma caratterizzato da un elevato tecnicismo, le Istituzioni europee abbiano dato vita ad un sistema particolarmente dettagliato, che si articola su diversi livelli, che a propria volta danno vita a molteplici procedimenti (di tipo normativo o amministrativo) che si intersecano a vicenda.

Detto metodo si articolerebbe in cinque fasi, che possono essere così sintetizzate<sup>8</sup>. Nella prima di queste, le Istituzioni europee definiscono gli obiettivi generali del programma ed individuano le priorità. Nella seconda, gli Stati membri predispongono i piani di sviluppo per lo sfruttamento dei fondi; detti piani, che sono costruiti attraverso un dialogo progressivo con la Commissione europea, appaiono estremamente dettagliati: essi devono, infatti, indicare chiaramente i risultati che si intendono conseguire e le tempistiche per la loro realizzazione. Nella terza, i piani sono soggetti all'approvazione da parte delle Istituzioni europee<sup>9</sup>. Nella quarta, i programmi vengono attuati ("messi a terra"). Nella quinta e conclusiva fase, viene attuato un monitoraggio continuo da parte delle Istituzioni europee sul conseguimento dei risultati e sulla sussistenza delle ulteriori condizioni necessarie per la percezione dei fondi<sup>10</sup>.

Si ritiene abitualmente che questo metodo di governo, che è stato per la prima volta adombrato con il programma SURE<sup>11</sup>, ma che è stato poi replicato su scala notevolmente più ampia con il programma *Next Generation*

<sup>8</sup> F. FABBRINI, *The Recovery and Resilience Facility as a New Legal Technology of European Governance*, in *Journal of European Integration*, 2024, p. 85 ss.

<sup>9</sup> I piani presentati dagli Stati membri sono valutati dalla Commissione europea e, successivamente, approvati con decisione di esecuzione del Consiglio (v. articoli 19 e 20, regolamento 2021/241).

<sup>10</sup> Tra le condizioni ulteriori per la percezione dei fondi, rilievo preminente deve riconoscersi al rispetto dello Stato di diritto, specie in seguito dell'adozione del citato regolamento 2020/2092, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. È opportuno ricordare che avverso detto regolamento sono stati proposti due ricorsi per annullamento da parte dell'Ungheria e della Polonia, respinti dalla Corte di giustizia con sentenze del 16 febbraio 2022, causa C-156/21 e causa C-157/21. V., anche per ulteriori riferimenti, A. GUAZZAROTTI, *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, Milano, 2023, p. 22 ss.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

EU, abbia riscontrato un certo successo nella tecnica legislativa. Diversi atti normativi, adottati in anni recenti, vi fanno infatti ricorso<sup>12</sup>. Tra questi si annoverano il *RePowerEU*<sup>13</sup>, il fondo sociale per il clima<sup>14</sup>, il meccanismo di assistenza per l'Ucraina<sup>15</sup> e, infine, la riforma del Patto di stabilità e di crescita<sup>16</sup>.

Questo metodo presenta indubbiamente diversi vantaggi<sup>17</sup>. Quello più evidente è che, implicando la partecipazione diretta degli Stati, si riscontra in genere un maggiore tasso di adempimento volontario, rispetto a quanto si verifica nelle ipotesi nelle quali l'attuazione viene disposta in maniera coatta. D'altro canto, l'elevato tasso di adempimento è strettamente correlato con la percezione dei fondi per il perseguimento degli obiettivi europei. Come è stato efficacemente descritto, si tratta di una tecnica di “*governing through funding*” particolarmente efficace nel conseguimento dei risultati<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> V. F. FABBRINI, *The Recovery and Resilience Facility*, cit., par. 3.

<sup>13</sup> Regolamento 2023/435.

<sup>14</sup> Regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un Fondo sociale per il clima. Detto regolamento è stato successivamente modificato con la direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 settembre 2023, sull'efficienza energetica (rifusione).

<sup>15</sup> Regolamento (UE) 2022/2463 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2022, che istituisce uno strumento per fornire sostegno all'Ucraina nel 2023 (assistenza macrofinanziaria +).

<sup>16</sup> La riforma del Patto di stabilità e crescita è stata realizzata con tre atti. Si tratta, nella specie, del regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio; del regolamento 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; e infine, della direttiva 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

<sup>17</sup> Alcuni autori affermano che il programma NGEU *non* introduca realmente un nuovo metodo di governo, sul presupposto che questo sia invero molto simile al c.d. “metodo aperto di coordinamento”. In effetti, se si prendono in considerazione le modalità di coordinamento delle strutture europee e di quelle nazionali, tra i due metodi non si ravvisano differenze significative. Tuttavia, se si valuta l'impatto e la capacità di penetrazione all'interno dei sistemi nazionali, non vi è dubbio che tra i due sistemi (metodo aperto di coordinamento e *Next Generation EU*) intercorrano differenze rilevanti. Innanzitutto, perché solo nel secondo caso si utilizza il debito comune per finanziare le politiche sovranazionali. Poi, perché solo nel NGEU si valuta il risultato conseguito in termini di impatto prodotto (ad es., l'incremento dell'occupazione indotto da determinati investimenti): si suole infatti dire che detto programma sia il primo strumento europeo “*performance-based*” (v. comunicazione COM(2025)310, p. 2). In terzo luogo, il NGEU è dotato di una forte capacità di penetrazione nei sistemi nazionali: esso ha, infatti, indotto una sorta di centralizzazione delle strutture deputate ad amministrare il processo. Da ultimo, il nuovo metodo di governo è caratterizzato da un ricorso massivo all'art. 122 TFEU, anche se l'uso di detta disposizione è spesso accompagnato anche dal ricorso ad altre basi giuridiche. V., in generale, M. FORLIVESI, *Next Generation EU: una nuova frontiera dell'integrazione europea*, in *Lavoro e diritto*, 2023, p. 211 ss.; S. SILEONI, *Primi spunti per una individuazione di un indirizzo politico euro-nazionale, dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza al Patto di stabilità*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2025, p. 73 ss.

<sup>18</sup> M. PATRIN, *Governance by Funding: NGEU, Solidarity and the EU Institutional Balance*, in *REBUILD Centre Working Paper*, 4/2023, p. 1 ss.; L. TSOURDI, M. VAN DER SLUIS (eds.), *Governing through Funding in the EU*, Cambridge, in corso di pubblicazione.

In secondo luogo, lo stesso metodo è maggiormente rispettoso del principio di sussidiarietà, dal momento che lo stesso si articola in due fasi nettamente distinte: una sovranazionale, caratterizzata dall'individuazione delle finalità generali, ed una più propriamente nazionale, nella quale gli Stati vanno a dettagliare i programmi in funzione delle proprie esigenze e procedono, poi, alla loro attuazione.

A fronte, tuttavia, di detti vantaggi, lo stesso metodo di governo presenta anche rilevanti carenze, la più evidente delle quali sembra essere una scarsa partecipazione democratica<sup>19</sup>.

Il principio democratico è incluso tra i valori di cui all'art. 2 TUE<sup>20</sup>. Tale principio è poi specificato nell'art. 10 del medesimo Trattato, che appunto precisa che l'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. Il par. 2 di detta disposizione chiarisce che i cittadini europei sono rappresentati nel Parlamento europeo, ma che il controllo politico sui rappresentanti degli Stati in sede di Consiglio e di Consiglio europeo, si svolge davanti ai Parlamenti nazionali<sup>21</sup>.

Ora, è proprio questa duplice accezione della democrazia rappresentativa, sovranazionale e nazionale<sup>22</sup>, che sembra assente nell'assetto della *governance* economica, come questa risulta configurata attraverso il ricorso al nuovo metodo di governo sopra descritto.

### 3. *Segue: i problemi strutturali del nuovo metodo di governo. La partecipazione del Parlamento europeo al programma Next Generation EU*

Il programma *Next Generation EU* appare, per molteplici ragioni, scarsamente rispondente al rispetto del principio democratico. Risulta, infatti, troppo esteso il potere di controllo che la Commissione può esercitare nei confronti degli Stati membri; mentre, al contrario, eccessivamente ristretti

<sup>19</sup> Inoltre, il ricorso a detto metodo di governo è avvenuto anche attraverso un'interpretazione alquanto estensiva delle basi giuridiche previste dai Trattati. Così N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto pubblico*, 2022, p. 729 ss.; C. FASONE, N. LUPO, *Learning from the Euro-crisis. A New Method of Government for the EU's Economic Policy Coordination after the Pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2024, p. 882 ss., in particolare p. 889 ss.

<sup>20</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2024, VII ed., p. 53 ss.; L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2024, IX ed., p. 16.

<sup>21</sup> Secondo L. DANIELE, *ivi*, p. 17, la "norma mette in risalto come anche dalla rappresentanza degli Stati membri discenda una forma indiretta di rappresentanza dei cittadini".

<sup>22</sup> V. S. FABBRINI, *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Answer to the Euro Crisis*, in *Comparative Political Studies*, 2013, p. 1005 ss.; E. GRIGLIO, *I circuiti e i "buchi neri" del controllo parlamentare sull'esecutivo frammentato dell'Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, p. 209 ss.

appaiono i poteri deliberativi e di controllo riconosciuti all'assemblea parlamentare europea e a quelle nazionali.

Sotto questo profilo, viene in rilievo principalmente il regolamento 2021/241, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Per accedere alle risorse economiche, i Paesi beneficiari hanno infatti dovuto presentare, entro il 30 aprile 2021, un piano dettagliato delle riforme e degli investimenti che intendevano attuare. La scadenza del 30 aprile era prevista in modo da collegare gli interventi al semestre europeo e consentire così alla Commissione di esercitare il potere di controllo sull'elaborazione dei bilanci nazionali.

I piani presentati dai Paesi membri sono, in effetti, estremamente dettagliati. Essi si articolano in scadenze e obiettivi, intermedi e finali; devono inoltre chiarire quale sia l'impatto sperato sulla crescita economica e l'incidenza di questa sull'incremento dei livelli occupazionali, in modo da consentire alla Commissione di espletare più agevolmente le verifiche sulla corretta attuazione e sul conseguimento dei risultati auspicati. Detti piani sono stati valutati dalla Commissione e successivamente approvati dal Consiglio con apposite decisioni di esecuzione. Dopo la decisione di esecuzione, ogni piano ha costituito l'oggetto di uno specifico accordo tra la Commissione e lo Stato membro beneficiario, con il quale vengono precisate le condizioni per ricevere le erogazioni: ed in questo atto consisterebbe, per l'appunto, l'accettazione "volontaria" del programma sopra evidenziata.

Le verifiche sull'attuazione del programma, come avviene di norma per la percezione dei fondi europei, si articolano su più livelli<sup>23</sup>. Una prima modalità di controllo è posta in essere in sede nazionale, da parte dello stesso Stato percettore, il quale deve verificare che, nella catena di erogazione dei finanziamenti per lo sviluppo dei progetti, non ricorrano casi di corruzione o di collusione. Il principio generale è, infatti, quello della trasparenza, con la conseguenza che spetta allo Stato beneficiario e, successivamente, all'OLAF e alla Procura europea, agire per la repressione degli eventuali illeciti.

Un secondo livello di controlli si situa a livello macroeconomico e si raccorda con la procedura per i disavanzi eccessivi. La prima fase della procedura per i disavanzi eccessivi prevede che la Commissione indirizzi allo Stato membro un parere, laddove intraveda la possibilità di un deficit di bilancio. Se lo Stato membro prosegue nel disattendere le indicazioni della Commissione, il Consiglio può indirizzare allo stesso determinate raccomandazioni. Nel caso in cui lo Stato membro beneficiario sia incorso in una duplice raccomandazione da parte del Consiglio, la Commissione europea può presentare,

---

<sup>23</sup> V. in generale G. CENTURELLI, *I controlli nazionali e comunitari sui programmi e progetti e l'esperienza del PNRR*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2024, p. 611 ss.

ai sensi dell'art. 10, del regolamento 2021/241, una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni assunti e, conseguentemente, dei pagamenti.

Si tratta di un aspetto molto rilevante. La realizzazione del programma di riforme e di investimenti concordato con la Commissione, infatti, si fonda sul presupposto che lo Stato mantenga un livello di debito pubblico sostenibile. Questo implica un ulteriore vincolo per lo Stato membro beneficiario, perché solo le riforme "pro-mercato" sono abitualmente accolte favorevolmente dagli investitori, i quali sono disposti a sottoscrivere le quote di debito pubblico necessarie per la realizzazione del programma. Si determina, così, una sorta di circolo "virtuoso": se lo Stato rispetta gli accordi sottoscritti con la Commissione, attira gli investitori e, conseguentemente, riesce a mantenere i tassi di interesse sul proprio debito ad un livello contenuto.

Il potere di stabilire la sospensione spetta al Consiglio. Tuttavia, come già avviene nello svolgimento ordinario della procedura per i disavanzi eccessivi di cui all'art. 126 TFUE, per effetto delle modifiche introdotte nel corso degli anni al Patto di stabilità e crescita, il procedimento di votazione all'interno del Consiglio è strutturato secondo il principio della "maggioranza inversa"<sup>24</sup>, in base al quale la decisione di sospensione dei finanziamenti si ritiene adottata se il Consiglio non riesce, entro un mese dalla presentazione della proposta della Commissione, a respingerla a maggioranza qualificata.

Se viene adottata la decisione di sospensione, lo Stato membro interessato deve porre in essere talune "misure opportune" (che sono, verosimilmente, già indicate nella proposta di decisione presentata dalla Commissione) entro sei mesi; e, solo successivamente, dietro dimostrazione di avere posto in essere tali misure, può chiedere la revoca della decisione e riattivare l'erogazione dei finanziamenti.

Il terzo livello di controlli è poi quello che si verifica, con cadenza semestrale, al momento della richiesta, da parte del Paese beneficiario, del pagamento delle rispettive quote, sulla base degli stati di avanzamento nella realizzazione dei progetti. L'erogazione delle somme presuppone, infatti, che la Commissione abbia verificato l'effettiva esecuzione delle riforme e degli investimenti concordati ed il raggiungimento dei target intermedi. In questo caso, alla Commissione spetta un potere non solo di controllo, ma anche di decisione, che può esercitare senza ricorrere all'approvazione del Consiglio.

---

<sup>24</sup> Il meccanismo della *reverse majority* è stato introdotto, nell'articolazione della procedura per i disavanzi eccessivi, con il c.d. *Six-Pack* (così definito perché si componeva di cinque regolamenti e di una direttiva) nel corso del 2011. Nella specie, per effetto degli articoli 4, 5 e 6, del regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva sorveglianza di bilancio nella zona euro, si determinava un semi-automatismo delle procedure per l'irrogazione delle sanzioni per i Paesi che violavano le regole del Patto. Le sanzioni venivano infatti raccomandate dalla Commissione, ma le stesse erano automaticamente approvate dal Consiglio, a meno che quest'ultimo non le respingesse entro dieci giorni, con voto a maggioranza qualificata degli Stati dell'area euro, calcolata senza computare il voto dello Stato membro interessato.

Nell'ipotesi in cui la Commissione abbia adottato una valutazione negativa, l'erogazione del contributo è "sospesa" fintantoché lo Stato membro non pone in essere le misure richieste. Se l'inadempimento dello Stato prosegue per un periodo di diciotto mesi (quindi, nella sostanza, se lo Stato membro riceve tre valutazioni negative da parte della Commissione), il finanziamento stesso può essere oggetto di revoca. In questo caso, l'accordo viene risolto e le quote di finanziamento percepite a titolo di prefinanziamento sono oggetto di recupero.

È evidente, pertanto, che il potere di controllo attribuito alla Commissione, per ciò che attiene al grado di realizzazione del programma concordato con lo Stato, risulta estremamente pervasivo. L'organo esecutivo può, infatti, verificare sia l'esistenza di disavanzi eccessivi, sia le eventuali difformità rispetto al piano approvato. E, in questo secondo caso, può autonomamente decidere di sospendere il finanziamento. In conclusione, il potere di decisione che può esercitare la Commissione nell'ambito del programma *Next Generation EU* risulta ben più esteso di quello attribuito alla stessa Istituzione nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi.

Per provare a controbilanciare in qualche modo il potere della Commissione, il regolamento 2021/241 ha previsto una forma, invero alquanto flebile, di controllo politico da parte del Parlamento europeo. Ai sensi dell'art. 26 del citato regolamento, infatti, il Parlamento può invitare, ogni due mesi, la Commissione a discutere dei vari aspetti concernenti l'attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza: questi comprendono i piani nazionali concordati dagli Stati membri, le valutazioni effettuate dalla Commissione, il progressivo conseguimento degli obiettivi.

Questo aspetto deve essere valutato unitamente a quanto stabilito in un apposito accordo interistituzionale, concluso tra le tre Istituzioni politiche, nel mese di dicembre dell'anno precedente<sup>25</sup>. Detto accordo prende, infatti, atto della necessità di un adeguato coinvolgimento del Parlamento e del Consiglio nella realizzazione del programma *Next Generation EU* e, a tal fine, cerca di introdurre ulteriori forme di cooperazione interistituzionale. Secondo l'accordo, la Commissione è soggetta a determinati obblighi supplementari rispetto a quelli previsti dalla normativa derivata. Innanzitutto, l'organo esecutivo deve fornire dettagliate informazioni (che è tenuto ad aggiornare costantemente), comprensive delle stime finanziarie, degli stanziamenti e degli impegni. Il Parlamento europeo ed il Consiglio devono poi disporre della specificazione, in un apposito documento allegato al progetto di bilancio, di tutte le entrate finalizzate alla realizzazione del programma ed

---

<sup>25</sup> Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea, del 16 dicembre 2020, sulla disciplina di bilancio, nonché sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, Allegato I, paragrafi 41-46.

in particolare di quelle destinate al fondo per la ripresa e la resilienza. Inoltre, devono essere organizzate riunioni interistituzionali, con cadenza quadrimestrale ovvero dietro specifica richiesta. Infine, sia il Parlamento europeo, sia il Consiglio possono indirizzare in ogni momento osservazioni scritte alla Commissione, delle quali essa si impegna “a tenere debitamente conto”. Tali obblighi supplementari di informazione devono, poi, essere rispettati anche nel caso in cui si verificano degli scostamenti significativi rispetto alle previsioni iniziali.

Pur alla luce delle previsioni dell'accordo interistituzionale, l'equilibrio dei poteri tra le Istituzioni politiche coinvolte nella realizzazione del programma *Next Generation EU* non sembra migliorare in maniera significativa<sup>26</sup>. A fronte di competenze estremamente pervasive della Commissione europea nei confronti della politica economica degli Stati membri, il potere del Parlamento europeo di “invitare” la Commissione a riferire sull'attuazione dei programmi ad una certa cadenza temporale ovvero di presentare osservazioni scritte rappresenta una forma di controllo assai labile. Sembrerebbe quasi che la finalità del legislatore europeo non sia tanto quella di favorire il dialogo interistituzionale, quanto piuttosto quella di circoscrivere un ricorso frequente, da parte del Parlamento, ai consueti strumenti di pressione politica previsti dai Trattati. Il sistema istituito dal regolamento 2021/241 si configura, in effetti, come un meccanismo sostanzialmente chiuso, diretto a velocizzare le procedure per l'erogazione dei finanziamenti e per l'attuazione dei progetti. Rispetto a questo disegno, commissioni di inchiesta, *question time* e mozioni di censura costituiscono evidentemente delle interferenze che possono incidere sulla tempestiva realizzazione del programma<sup>27</sup>. In quest'ottica, la previsione di specifici momenti di dialogo interistituzionale assolve quasi più alla funzione di cercare di escludere, almeno sul piano dialettico, altre eventuali e più penetranti forme di controllo politico, piuttosto che a favorirle.

Per completezza, deve precisarsi che la fonte regolamentare prevede che la Commissione elabori un quadro di valutazione di ripresa e di resilienza “che illustra i progressi dell'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri”: tale quadro è progressivamente aggiornato e dà conto, attraverso un sito web, degli sviluppi, in relazione a taluno dei pilastri di operatività del programma (art. 30 del regolamento 2021/241). Si tratta, quindi, essenzialmente di un espediente per incrementare la trasparenza dell'attuazione del programma, ma che non dà luogo ad alcuna forma diretta di controllo politico.

---

<sup>26</sup> Così anche L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, 2024, p. 265.

<sup>27</sup> Si tratta, verosimilmente, di prerogative sempre esercitabili da parte del Parlamento europeo, stante la superiorità gerarchica del Trattato istitutivo, rispetto ad una fonte di diritto derivato.

Il dato sorprendente è, tuttavia, che tutti i momenti di confronto tra la Commissione e l'assemblea democratica vertono non sulla definizione degli obiettivi economici, ma soltanto sul livello di attuazione dei piani nazionali ovvero sul funzionamento complessivo del sistema. Il Parlamento europeo è, infatti, escluso da ogni determinazione sul contenuto dei programmi presentati dagli Stati membri e dalla definizione degli obiettivi economici. Inoltre, ogni Paese membro, nella predisposizione dei rispettivi piani economici, deve tenere conto delle specifiche raccomandazioni indirizzate dalla Commissione europea nel corso del semestre europeo. Detti obiettivi sono stati decisi dal Consiglio europeo in occasione dell'approvazione del piano straordinario di aiuti; e lo stesso aggiornamento delle indicazioni dirette al Paese, avviene solo in occasione delle raccomandazioni specifiche per Paese (CSR, *Country Specific Recommendations*) emanate dalla Commissione europea nel corso del semestre europeo<sup>28</sup>.

Come si può agevolmente rilevare, il Parlamento europeo è di fatto escluso dall'esercizio di qualunque potere deliberativo. Mentre sarebbe indubbiamente più ragionevole che l'assemblea parlamentare potesse incidere sulle decisioni che riguardano il futuro dei cittadini dell'Unione. Conclusione tanto più logica laddove si ponga in rilievo che la base giuridica del citato regolamento 2021/241 è quella che concerne la coesione economica e sociale – ovvero l'art. 175 TFEU<sup>29</sup> – che per l'appunto prevede un'estesa partecipazione del Parlamento europeo.

Quale conclusione provvisoria, si può quindi osservare come il ruolo del Parlamento europeo risulti sostanzialmente svilito nel funzionamento della nuova *governance* economica europea. Vediamo se a questa situazione possono, in qualche modo, supplire i parlamenti nazionali.

#### **4. b) L'incidenza del NGEU sull'assetto istituzionale interno: la partecipazione al programma dei parlamenti nazionali**

Si ritiene abitualmente che, ad un *deficit* di poteri di controllo politico da parte del Parlamento europeo, facciano da contraltare i poteri spettanti ai parlamenti nazionali<sup>30</sup>. Sembra tuttavia che, nel funzionamento del

---

<sup>28</sup> Le ultime raccomandazioni della Commissione europea, pubblicate in data 4 giugno 2025 e riguardanti i ventisette Stati membri, sono reperibili *online*.

<sup>29</sup> Seppure detta base giuridica corrisponda a quella normalmente utilizzata per i fondi strutturali, l'impiego di questa in relazione al piano *Next Generation EU* suscita perplessità, data la diversa finalità dei predetti strumenti. V. B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 635 ss.; G. CONTALDI, *La normativa*, cit., p. 246 ss.

<sup>30</sup> V. N. LUPO, A. MANZELLA, *Il Parlamento europeo*, Roma, 2024, p. 111 ss.: “si è compreso quindi che il problema della democrazia europea non doveva essere analizzato considerando solo ed esclusivamente il livello europeo. Esso risiedeva invece proprio in quelle disconnessioni: tra livello sovranazionale e livello nazionale”.

programma *Next Generation EU*, anche il ruolo dei parlamenti nazionali sia alquanto residuale.

È, innanzitutto, sorprendente che il citato regolamento 2021/241 non preveda espressamente un intervento dei parlamenti nazionali nell'approvazione dei singoli piani presentati dagli Stati<sup>31</sup>. D'altro canto, la prassi dimostra che, pure laddove detta approvazione è intervenuta, essa si è ridotta a poco più di un passaggio formale. In Italia, ad es., il piano è stato definito dal Governo e presentato alle Camere, che sono state chiamate a visionarlo, discuterlo ed approvarlo, nel giro di tre giorni<sup>32</sup>. Insomma, un calendario dei lavori che è stato studiato con il precipuo fine di contenere il dibattito parlamentare, alla luce della ristrettezza dei tempi disponibili.

È un po' come se la verticalizzazione nella gestione del programma che si è verificata a livello sovranazionale abbia, a propria volta, determinato anche una verticalizzazione delle strutture nazionali. Il soggetto coinvolto in massima parte è stato, infatti, il Governo italiano, il quale ha accentrato presso di sé la maggior parte delle funzioni, che ha successivamente articolato attraverso la costituzione di una serie di strutture di controllo che devono, tuttavia, riferire sempre al vertice, ovvero alla Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>33</sup>.

In questo contesto, l'unico intervento dei parlamenti nazionali che è specificamente richiesto per l'attuazione del programma *Next Generation EU* è quello necessario per l'introduzione dei nuovi tributi europei che dovranno essere adottati per finanziare il programma. Più precisamente, il meccanismo per l'introduzione di una nuova tipologia di risorse proprie, di cui all'art. 311

<sup>31</sup> V. L. GUTTENBERG, T. NGUYEN, *How to Spend It Right. A More Democratic Governance for the EU Recovery and Resilience Facility*, Bertelsmann Stiftung e Jacques Delors Centre research paper, 11 giugno 2020, reperibile *online*, p. 3; N. LUPO, *Next Generation EU*, cit., p. 749.

<sup>32</sup> La data di scadenza dei programmi nazionali di ripresa e resilienza era stata fissata per il 30 aprile 2021 per coordinare i programmi di riforma e di investimento con il semestre europeo. Una scadenza così ravvicinata rispetto alla data di definizione del programma ha, tuttavia, privato di contenuto la discussione sul contenuto del piano. In via esemplificativa, il PNRR italiano è stato presentato dal Governo solo in data 25 aprile 2021 ed è stato successivamente approvato dalla Camera e dal Senato, rispettivamente, in data 26 e 27 aprile 2021. La circostanza che lo stesso sia stato presentato e discusso, da entrambe le Camere, in meno di tre giorni, ha reso pressoché impraticabile un effettivo dibattito parlamentare. Il PNRR italiano è stato poi definitivamente approvato dal Consiglio con decisione di esecuzione, in data 13 luglio 2021; la decisione è stata poi oggetto di svariate modifiche, l'ultima delle quali è intervenuta in data 17 giugno 2025 (per il testo delle varie decisioni v. il sito [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it)).

<sup>33</sup> Alcune di dette strutture sono state costituite *ad hoc*. Così è, ad es., avvenuto in Italia, dove sono state istituite una "Cabina di regia", presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano di volta in volta i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti ed una "Segreteria tecnica", presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, per supportare le attività della Cabina di regia, la cui durata si protrae fino al completamento del piano nazionale di ripresa e resilienza. V., in generale, G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2021, p. 945 ss.; A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, *ivi*, 2022, p. 725 ss.; G. D'ARRIGO, *NGEU e PNRR: il rafforzamento della governance europea e delle amministrazioni centrali dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2024, p. 1199 ss.

TFUE, attribuisce il ruolo principale al Consiglio, mentre assegna alle assemblee parlamentari un ruolo consultivo ovvero di mera approvazione<sup>34</sup>. Da un lato, infatti, il Parlamento europeo viene semplicemente consultato, senza disporre al riguardo di un effettivo potere deliberativo; dall'altro, i parlamenti nazionali, sono chiamati ad approvare la decisione del Consiglio, senza quindi potere interloquire sul contenuto. Il ruolo delle assemblee parlamentari, nella procedura per l'introduzione di nuove risorse, risulta pertanto alquanto sacrificato: in definitiva, nessuna di queste, né quella europea, né quelle nazionali, partecipano al procedimento deliberativo, ma intervengono solo nel momento in cui le decisioni sono già state assunte in altra sede<sup>35</sup>.

Con specifico riferimento all'attuazione del piano *Next Generation EU*, la decisione 2020/2053, con la quale sono state istituite talune nuove risorse proprie, da un lato ha previsto l'introduzione di una nuova tassa sugli imballaggi in plastica e, dall'altro, stabilito un aumento straordinario della quota di contributo a carico degli Stati membri.

Per quanto concerne la tassa sugli imballaggi in plastica non riciclabile, l'art. 2, lett. c), della decisione 2020/2053, prevede l'introduzione "di un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati generati in ciascuno Stato membro. L'aliquota uniforme di prelievo è pari a 0,80 EUR per chilogrammo". In questo modo, tuttavia, è stato posto in essere un mutamento di prospettiva nella concezione stessa del sistema delle risorse proprie. Mentre prima erano essenzialmente tributi di derivazione statale (tali erano sia la percentuale sull'IVA nazionale, sia la quota di RNL) ovvero strettamente connessi al funzionamento del mercato interno (come la tariffa doganale comune, che evidentemente attiene all'operatività dell'unione doganale), con la decisione 2020/2053 è stata attribuita all'Unione una vera e propria capacità fiscale, che prescinde in sé dall'esercizio di una specifica libertà fondamentale<sup>36</sup>.

A questo punto sorge spontaneo il dubbio se il procedimento previsto dal Trattato istitutivo per l'introduzione di nuove risorse proprie rappresenti lo strumento idoneo per operare un cambiamento di portata siffatta<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> Sul tema v. G. ROSSOLILLO, *Autonomia finanziaria ed integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, p. 793 ss.; ID., *Risorse proprie, democrazia e autonomia: il ruolo di istituzioni e Stati membri nella determinazione delle entrate dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 21 ss.

<sup>35</sup> V. M. C. FREGNI, *Legitimacy in Decision-Making in Tax Law: Some Remarks on Taxation, Representation and Consent to Imposition*, in *Rivista di diritto finanziario*, 2017, p. 410 ss., in particolare par. 3.1.

<sup>36</sup> La tassa prescinde infatti dalla circolazione della merce in altri Paesi membri.

<sup>37</sup> È in realtà dubitabile se il procedimento in questione realizzi autonomamente una modifica del Trattato istitutivo o se esso non sia piuttosto una mera integrazione o attuazione delle norme del Trattato. In dottrina, v. G. ISAAC, *Les finances communautaires*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1980, p. 302 ss.; L. S. ROSSI, *La dinamica interistituzionale nella definizione del bilancio comunitario*, in *Il*

L'aspetto critico è proprio l'assenza di un reale potere deliberativo in capo ad un'assemblea rappresentativa dei cittadini europei. Se ne potrebbe finanche dedurre che il meccanismo previsto dalla disposizione pattizia violi, sul piano sostanziale, il principio, ricorrente nei moderni sistemi di diritto tributario, “*no taxation without representation*”, secondo cui solo coloro che sono liberamente eletti dal popolo possono introdurre prelievi fiscali. Si tratta di un principio, nato con la Costituzione inglese<sup>38</sup>, che tuttora costituisce il presupposto di ogni sistema impositivo<sup>39</sup> e che, a livello europeo, può essere considerato come una derivazione del principio democratico di cui al menzionato art. 10 del Trattato istitutivo.

In questo contesto, si assume di norma che solo l'assemblea parlamentare, democraticamente eletta e politicamente responsabile delle proprie scelte, possa legittimamente imporre i tributi. È evidente che, sotto questo profilo, un procedimento nel quale le assemblee elettive intervengono solo per approvare quanto deciso in altra sede non risponda pienamente a questa diffusa idea di democrazia.

A ciò si aggiunga che l'introduzione di un'imposta in misura fissa e generalizzata in tutti gli Stati membri potrebbe non rispettare il principio di progressività, abitualmente previsto a livello di norma costituzionale<sup>40</sup>. La tassa sugli imballaggi di plastica non riciclabile, infatti, grava in maniera uniforme su tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito ed a prescindere dal sistema economico e fiscale del Paese nel quale essi sono stabiliti<sup>41</sup>.

---

*Diritto dell'Unione Europea*, 2006, p. 179 ss.; M. DONY, *La réforme des procédures financières au sein de l'Union européenne*, in M. DONY, L. S. ROSSI (dirs.), *Démocratie, cohérence et transparence: vers une constitutionalisation de l'Union européenne?*, Bruxelles, 2008, p. 89 ss.

<sup>38</sup> V. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in CORTE COSTITUZIONALE, *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, 2014, reperibile online, p. 2.

<sup>39</sup> Per il nostro ordinamento, il principio “*no taxation without representation*” è codificato dall'art. 23 Cost. V. A. FEDELE, *Art. 23*, in U. DE SIERVO, A. FEDELE (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Rapporti civili (artt. 22-23)*, Bologna, 1978, p. 21 ss.

<sup>40</sup> Il principio di progressività dell'imposta, in ragione della capacità contributiva, è espressamente previsto, per il nostro sistema giuridico, dall'art. 53 Cost. La dottrina in genere ammette che lo stesso sia suscettibile di deroghe in ipotesi circoscritte. V. G. FALSITTA, *Il principio della capacità contributiva nel suo svolgimento storico fino all'Assemblea Costituente*, in *Rivista di diritto tributario*, 2013, p. 761 ss.; G. MELIS, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2024, V ed., p. 45 ss.

<sup>41</sup> Anche se poi la stessa tassa sugli imballaggi di plastica non riciclabile viene calcolata in via statistica per ognuno degli Stati membri, detratta la rispettiva quota di RNL, per non risultare eccessivamente regressiva. Peraltro, la Corte dei conti europea ha recentemente rilevato una discrepanza tra le previsioni iniziali e la raccolta concreta del prelievo (v. la relazione speciale n. 16/2024 della Corte dei conti europea, del 18 settembre 2024, *Entrate dell'UE basate sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati – Un esordio difficile ostacolato da dati che non sono sufficientemente comparabili o affidabili*, C/2024/5583).

Infine, si può anche desumere che la stessa imposta finisca per essere poco rispondente ai principi che dovrebbero governare ogni sistema impositivo. È infatti evidente che la stessa non risponde a finalità allocative, se non in maniera del tutto indiretta, attraverso il meccanismo di erogazioni agli Stati attraverso il piano NGEU. Per finalità allocativa nel diritto tributario, si intende, tuttavia, una redistribuzione del reddito a favore delle classi meno agiate, attraverso strumenti di sussidio sociale ovvero di servizi pubblici<sup>42</sup>. Al contrario, il piano europeo mira a favorire uno stimolo economico, che verosimilmente avvantaggia, in primo luogo, le imprese e le categorie produttive. In altri termini, la divisione delle risorse tra gli Stati membri, attraverso il programma di erogazioni, non corrisponde all'accezione che detto termine normalmente riveste in materia fiscale<sup>43</sup>. Tale mutamento, proprio per il carattere di novità in essa insito, avrebbe verosimilmente richiesto una modifica del Trattato istitutivo, in modo da rendere maggiormente incisivo il ruolo delle assemblee parlamentari.

Per concludere in relazione all'equilibrio istituzionale del programma *Next Generation EU*, è piuttosto evidente che il ruolo delle assemblee parlamentari, che già risultava piuttosto carente nella definizione degli obiettivi economici, nonché nell'esercizio dei controlli politici sull'organo esecutivo, risulti di fatto sacrificato anche per le modalità concretamente seguite per l'introduzione di una nuova categoria di risorse proprie<sup>44</sup>.

## 5. c) Il futuro del NGEU dopo il 2026

Cosa succederà al programma successivamente alla scadenza del 2026 non è, allo stato, del tutto chiaro. Anche se la comunicazione della Commissione

---

<sup>42</sup> Si ritiene abitualmente che il principio distributivo discenda dal combinato disposto degli articoli 3 e 53 Cost. Così F. GALLO, *Ordinamento comunitario e principi costituzionali tributari*, in A. DI PIETRO (a cura di), *Per una Costituzione fiscale europea*, Padova, 2008, p. 407 ss.

<sup>43</sup> Se si assume che i principi ora delineati – ed in particolare quelli di progressività e di redistribuzione – siano fondamentali per il nostro assetto costituzionale, si potrebbe teoricamente giungere alla conclusione che il conferimento di una potestà impositiva in capo alle Istituzioni europee si ponga al di fuori del campo di operatività dell'art. 11 Cost. V. F. SALMONI, *op. cit.*, p. 88.

<sup>44</sup> Si tratta di un aspetto delicato, perché, nei prossimi anni, saranno introdotte, con il medesimo procedimento, altre categorie di risorse proprie. Nella specie, l'accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, nonché sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie come previsto dall'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020, cit., all'allegato II, p. 45 ss., che prevede in futuro, oltre all'introduzione di una tassa sulle emissioni di carbonio (in parte già attuata), un prelievo sul digitale e l'istituzione di una base imponibile comune sulle società.

europea del mese di aprile di quest'anno<sup>45</sup> fornisce qualche risposta parziale a tale quesito.

Innanzitutto, gli Stati membri possono decidere, in relazione ai progetti più articolati che sono solo parzialmente realizzabili entro il 2026, di finanziare solo la parte del progetto effettivamente attuabile entro la data di scadenza con fondi del programma NGEU; mentre la parte residua, che verrà realizzata solo successivamente alla data di conclusione del programma, potrà essere finanziata con risorse statali ovvero con quelle provenienti da altri fondi europei.

In secondo luogo, gli Stati membri beneficiari che non riescono a spendere l'intera quota di loro pertinenza entro la data di conclusione del programma, possono imputare le somme residue, in misura variabile dal 4% al 6% della quota ricevuta in attuazione del proprio piano di ripresa e resilienza, ad altri programmi europei quali in particolare quelli denominati *InvestEU*<sup>46</sup> e *STEP*<sup>47</sup>. Detti fondi, entrambi riconducibili alla politica di coesione, prevedono infatti una scadenza prolungata nel tempo: il termine ultimo è infatti previsto per il mese di dicembre 2029<sup>48</sup>. In sostanza, con questo espediente, è possibile concorrere a finanziare i progetti previsti dai rispettivi piani nazionali di ripresa e resilienza, che non sono stati completati entro la data di conclusione del programma NGEU, con ulteriori fondi a carico del bilancio europeo.

Da ultimo, gli Stati membri possono utilizzare i fondi residui per contribuire in maniera volontaria (in questo caso, senza limiti di spesa) allo sviluppo dell'industria europea di difesa<sup>49</sup> ovvero ai programmi satellitari per le comunicazioni<sup>50</sup>.

In realtà questa comunicazione, dal punto di vista strettamente istituzionale, non appare di portata tale da mutare l'essenza stessa del programma NGEU. Più che altro essa si configura come un mezzo per offrire una via di uscita agli Stati membri che non siano riusciti, per qualsivoglia ragione (magari dipendente da motivi oggettivi, quali l'insorgenza di conflitti internazionali

---

<sup>45</sup> Comunicazione COM(2025)310, pp. 10-11.

<sup>46</sup> Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il programma InvestEU.

<sup>47</sup> Regolamento 2024/795.

<sup>48</sup> V. M. SENSINI, *Pnrr, l'altolà di Fitto: nessuna proroga*, in *Il Corriere della sera*, 6 giugno 2025, p. 15.

<sup>49</sup> Si tratta di un programma, denominato EDIP, ancora in fase di elaborazione. V. la proposta del 5 marzo 2024, COM(2024)150 final.

<sup>50</sup> Regolamento (UE) 2023/588 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2023, che istituisce il programma dell'Unione per una connettività sicura per il periodo 2023-2027.

ed il conseguente aumento del costo dell'energia) a spendere l'intera somma messa loro a disposizione<sup>51</sup>.

Semmai, il fatto di offrire una via di uscita conferma, in maniera implicita, l'idea di fondo della attuale non rinnovabilità del programma *Next Generation EU*. Esso, pertanto, seppure indirettamente, adduce un ulteriore elemento a favore di coloro che ravvisavano una natura non perfettamente solidaristica di detto programma.

**ABSTRACT ITA:** La data di conclusione del programma *Next Generation EU* è improrogabilmente fissata al 31 agosto 2026. Entro questa data, le riforme e gli investimenti previsti dai piani nazionali devono essere completati. A questo punto è opportuno iniziare ad interrogarsi sull'eredità giuridica di detto programma. In primo luogo, il programma NGEU ha introdotto un nuovo metodo di governo o, perlomeno, una modalità originale di coordinamento tra Istituzioni europee e autorità nazionali. Detto metodo si è dimostrato estremamente efficace allorché si vogliono perseguire gli obiettivi europei, ma appare carente dal punto di vista del rapporto interistituzionale e, soprattutto, del rispetto del principio democratico. Cosa potrà avvenire dopo il 31 agosto 2026 è una questione in parte risolta da una recente comunicazione della Commissione europea. La Commissione consente, infatti, di trasferire parte delle risorse non utilizzate ai fondi di coesione. Questo sembra implicitamente escludere la possibilità che un analogo programma possa essere replicato in futuro.

**ABSTRACT ENG:** The end date of the *Next Generation programme EU* is set for 31 August 2026 and cannot be postponed. By this date, the reforms and investments provided for in the national plans must be completed. At this point, it is worth considering the legal legacy of this programme. Firstly, the NGEU programme introduced a new method of governance which consists of an original method of coordination between European institutions and national authorities. This method has proved extremely effective when it comes to pursuing European objectives, but it appears to be lacking in terms of interinstitutional relations and, above all, respect for the democratic principle. What will happen after 31 August 2026 is a problem partially solved by a recent communication from the European Commission. The Commission allows part of the unused resources to be transferred to the cohesion funds. This seems to implicitly rule out the possibility of a similar programme being replicated in the future.

---

<sup>51</sup> Pertanto, a nostro sommosso avviso, non appaiono del tutto giustificati i toni trionfalistici con i quali la citata comunicazione della Commissione europea è stata accolta dalla stampa. V. G. SANTILLI, *Così il PNRR cambia pelle nel silenzio assoluto della politica*, in *Il Foglio*, 12 giugno 2025, p. 8.



ILARIA OTTAVIANO\*

# DA STRUMENTO DI SOLIDARIETÀ A STRUMENTO DI *GOVERNANCE* ECONOMICA: L'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. L'ordinamento sovranazionale fra liberalismo e solidarietà. – 2. La coesione territoriale, economica e sociale come espressione operativa della solidarietà europea. – 3. Gli incerti confini della politica di coesione e l'incidenza su altre politiche ed obiettivi UE. – 4. L'incidenza dell'ingresso delle condizionalità sugli obiettivi solidaristici della coesione. – 5. Ulteriori interazioni fra politica di coesione e *governance* economica. – 6. Conclusioni.

## 1. L'ordinamento sovranazionale fra liberalismo e solidarietà

Fin dalle sue origini, il processo di integrazione europea si è alimentato di un lessico e di una visione fortemente improntati al principio di solidarietà, considerato elemento costitutivo della costruzione sovranazionale. Tale principio, pur non essendo inizialmente formalizzato nei Trattati, trova fondamento nei documenti ideali che hanno ispirato l'unificazione europea: dal *Manifesto di Ventotene*, che auspicava una solidarietà tra i popoli europei nel rispetto della loro dignità e libertà<sup>1</sup>, alle *Mémoires* di Jean Monnet, che prefigurava un effetto moltiplicatore delle solidarietà settoriali sancite nei Trattati<sup>2</sup>, fino alla Dichiarazione Schuman del 1950, che individuava nelle realizzazioni concrete il mezzo per generare una “solidarietà di fatto”<sup>3</sup>.

---

\* Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi G. d'Annunzio, Chieti-Pescara. Email: [ilaria.ottaviano@unich.it](mailto:ilaria.ottaviano@unich.it).

<sup>1</sup> A. SPINELLI, *Il Manifesto di Ventotene. Per un'Europa libera e unita*, Ventotene, 1941. Nel testo si riafferma la volontà di salvaguardare “par une Union encore plus étroite, (...) la paix et (...) la liberté (...) appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort”, accrescendo “la solidarité des peuples européens dans le respect de leur personnalité historique, de leur dignité et de leur liberté au sein d'institutions communes librement acceptées”.

<sup>2</sup> J. MONNET, *Mémoires*, Fayard, 1976, capitolo XXI: “la Communauté (...) avait un objet limité aux solidarités inscrites dans les traités, et (...) nous avons toujours pensé que ces solidarités en appellerait d'autres, et de proche en proche entraîneraient l'intégration, la plus large des activités humaines”.

<sup>3</sup> Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, reperibile *online*: “l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto

È stata evocata una “*exigence de solidarité*” che permea l’intero impianto del Trattato di Roma<sup>4</sup>, ne è stata evidenziata la natura “immanente” al progetto europeo<sup>5</sup> e si è sottolineato il legame tra solidarietà e identità europea: “si l’*identité européenne* est assez forte pour inspirer à ses citoyens ce sens de la solidarité (...) alors l’Union européenne résistera à toutes les crises”<sup>6</sup>.

Tuttavia, sul piano giuridico-positivo, i Trattati istitutivi CECA e CEE riflettevano prevalentemente una razionalità economica di matrice ordoliberal<sup>7</sup>, incentrata sulla responsabilità individuale e sul primato del mercato come strumento regolativo dell’ordine sociale.

L’approccio ordoliberal, sviluppatosi nella Germania del secondo dopoguerra e teorizzato dalla Scuola di Friburgo<sup>8</sup>, ha esercitato un’influenza importante sulla struttura istituzionale del sistema sovranazionale, in particolare nella sua fase iniziale. Esso non rigettava *in toto* il concetto di solidarietà, ma lo subordinava a una logica di stabilità e legalità economica. L’idea di *Ordnungsökonomik*, si traduceva in una costruzione istituzionale fondata sull’equilibrio tra libertà economica e rigore normativo, dove la nascente comunità sovranazionale interveniva principalmente per garantire la concorrenza e prevenire distorsioni sistemiche, senza configurare meccanismi redistributivi strutturati. In questa visione, l’ordinamento sovranazionale

---

una solidarietà di fatto”.

<sup>4</sup> S. LABAYLE, *Les valeurs de l’Union*, Aix-en-Provence, 2017, p. 117, in cui si legge: “l’*exigence de solidarité* maintes fois évoquée tout au long du traité de Rome constitue par exemple elle aussi une caractéristique centrale du traité. Elle s’impose, à la lecture du traité, parmi les lignes directrices fortes du projet d’intégration européenne et s’adresse déjà en 1957 aussi bien aux Etats membres qu’aux individus”.

<sup>5</sup> C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité dans l’Union européenne. Eléments constitutionnels et matériels*, Paris, 2011.

<sup>6</sup> D. ENGELS, *Le Déclin. La crise de l’Union européenne et la chute de la République romaine. Analogies historiques*, Paris, 2012.

<sup>7</sup> O. MALATESTA, *One Size Fits All. Ordoliberalismo e neutralizzazione del conflitto alle origini della costituzione economica europea*, in Zapruder, 2020, p. 121 ss.; M. PENDENZA, *Il ritorno dell’ordoliberalismo in Europa*, in *Quaderni di sociologia*, 2024, p. 7 ss. Essi riportano che Walter Hallstein, uno dei padri fondatori della CEE e primo presidente della Commissione europea (1958-1967), si definiva un seguace delle idee di Walter Eucken (fra i padri fondatori dell’ordoliberalismo tedesco); parimenti rilevante in proposito appare il ruolo di Hans von der Goeben, che ricoprì l’incarico di primo Commissario europeo alla concorrenza (1958-1967), espressione della scuola ordoliberal, nonché coestensore del cosiddetto *Rapporto Spaak*, che costituì uno dei principali riferimenti per la redazione del Trattato di Roma del 1957. Si faccia riferimento anche al contributo di Alfred Müller-Armack, figura centrale del pensiero ordoliberal e ideatore della nozione di “economia sociale di mercato”, il quale operò, a partire dal 1952, presso il Ministero federale dell’Economia in collaborazione con Ludwig Erhard, assumendo successivamente, dal 1958 al 1963, la carica di Segretario di Stato per gli affari europei.

<sup>8</sup> L. DI NELLA, *La scuola di Friburgo o dell’ordoliberalismo*, in N. IRTI (a cura di), *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Padova, 1999, p. 171 ss.; G. CONTALDI, *Il significato attuale dell’economia sociale di mercato nell’ordinamento dell’Unione europea*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 544 ss.

ha il compito di creare un quadro normativo che garantisca la concorrenza, evitando concentrazioni di potere economico e garantendo l'ordine del mercato; l'intervento redistributivo è limitato e l'impianto è basato sul rispetto dei vincoli della responsabilità individuale.

È in questo contesto che si spiegano la scarsità di riferimenti espliciti alla solidarietà nei Trattati originari e la prevalenza di norme volte a costruire un mercato comune efficiente e competitivo: la formula "economia sociale di mercato", coniata dall'ordoliberal Alfred Müller-Armack<sup>9</sup>, non figurava nel testo originario del Trattato che istituisce la Comunità economica europea del 1957. Essa compare per la prima volta in un atto di diritto primario nel progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004, per essere successivamente recepita nel diritto vigente con il Trattato di Lisbona. E la ricordata nozione di "solidarietà di fatto" evocata nella Dichiarazione Schuman del 1950, che riflette una forma embrionale e funzionale di solidarietà, appare più fondata su interdipendenza economica che su un'etica redistributiva.

Nonostante ciò, alcuni autori<sup>10</sup> ritengono che l'ordoliberalismo non sia del tutto incompatibile con una forma limitata di solidarietà, purché essa sia orientata alla preservazione dell'ordine economico e non alla redistribuzione indiscriminata. In questo senso, si è parlato di una "solidarietà condizionata"<sup>11</sup> o "solidarietà regolata", compatibile con i presupposti dell'economia sociale di mercato. È proprio questo concetto a fungere da ponte tra l'approccio ordoliberal e la progressiva apertura verso un modello più inclusivo: un'economia che, pur basandosi sulla concorrenza, si preoccupa della coesione sociale e della protezione dei più vulnerabili.

Tuttavia, se da un lato la solidarietà non veniva concepita come principio giuridico dotato di efficacia prescrittiva, ma piuttosto come nozione programmatica, subordinata alla logica del mercato, dall'altro, sin dalle origini, la Corte di giustizia ha rinvenuto obblighi di solidarietà e mutua assistenza anche in relazione ad ambiti materiali in cui essa formalmente non compariva, nell'ambito di procedure di infrazione contro gli Stati<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> A. MÜLLER-ARMACK, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg, 1947.

<sup>10</sup> A. LUCARELLI, *Le radici dell'Unione Europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico dell'economia*, in *Diritto pubblico europeo*, numero speciale 1/2019, p. 12 ss.; ID., *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, Genova, 2020, p. 1 ss.; A. RIVIEZZO, *Di norma solidale. Costituzione e progetto sociale nell'acquis della solidarietà*, Milano, 2024, p. 185.

<sup>11</sup> M. PENDENZA, *La solidarietà europea alla prova delle crisi. Le alterne vicende del cosmopolitismo normativo europeo*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2022, p. 1 ss.

<sup>12</sup> Si veda, ad es., sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, *Commissione c. Francia*, punti 16-17: "la solidarietà, che sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso, trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza di cui all'art 108 prevista per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro". V. anche sentenza del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, punti 24-25: "Nel consentire agli Stati membri di trarre vantaggio dalla Comunità, il trattato impone loro l'obbligo

E progressivamente, con l'evoluzione della costruzione sovranazionale verso un'Unione di diritto e con l'attribuzione di valore vincolante alla Carta dei diritti fondamentali – la quale dedica un intero Titolo alla solidarietà e pone la dignità umana a fondamento del sistema di valori – il principio solidaristico ha iniziato ad assumere un ruolo autonomo nel diritto dell'Unione, affermandosi non più come semplice retaggio ideale, ma come criterio interpretativo e fondamento sostanziale dell'azione giuridica e politica dell'Unione.

E la nozione di solidarietà è oggi ampiamente richiamata nei Trattati dell'Unione. Il preambolo del TUE sottolinea la volontà degli Stati membri di “intensificare la solidarietà tra i loro popoli”. L'art. 2 TUE, pur non qualificando la solidarietà come valore autonomamente giustiziabile ai sensi dell'art. 7 TUE, la include tra le caratteristiche di una società democratica e pluralista. L'art. 3 TUE ne rafforza il richiamo, identificando tra gli obiettivi dell'Unione la “coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri”, e lo sviluppo sostenibile, “basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale”, e prevedendo la promozione della solidarietà intergenerazionale e tra gli Stati membri. Anche l'azione esterna dell'Unione è ispirata al principio solidaristico.

Nel TFUE, riferimenti alla solidarietà sono rinvenibili in diversi ambiti: nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (in particolare per quanto riguarda la politica migratoria), nella *governance* economica, nella cooperazione esterna.

Tuttavia, i contorni della solidarietà nell'Unione europea non appaiono delineati compiutamente nei Trattati, sia con riferimento alla definizione della sua esatta natura (principio, obiettivo o valore nel sistema dell'Unione) che in relazione ai suoi caratteri distintivi<sup>13</sup>. E allora è stata l'attività interpretativa della Corte di giustizia a riconoscerle natura di precetto vincolante, che

---

di osservarne le norme. Il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello stato che trasgredisce le norme comunitarie. Questo venir meno ai doveri di solidarietà, accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità, scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario. Rifiutando volontariamente di dare attuazione sul suo territorio ad uno dei regimi istituiti dai regolamenti nn. 1975/69 e 2195/69, la Repubblica italiana è venuta meno, in modo grave, agli obblighi ad essa incombenti per il fatto della sua appartenenza alla Comunità”. Su tali pronunce, e sul ruolo “preventivo-responsabilizzante” del principio di solidarietà, si vedano P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2022, p. 11 ss.; MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Quaderno AISDUE (serie speciale Atti del Convegno “L'Unione europea dopo la pandemia”, Bologna 4-5 novembre 2021)*, Napoli, 2022, pp. 85 ss., in particolare p. 102; G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023, Bari, 2023, reperibile online.

<sup>13</sup> Per una panoramica, v. P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, cit.; G. MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*,

impone agli Stati membri obblighi giuridici anche in assenza di un interesse immediato<sup>14</sup>, non potendo gli Stati violare gli obblighi imposti dall'appartenenza all'Unione per tutelare la propria concezione di interesse nazionale<sup>15</sup>.

## 2. La coesione territoriale, economica e sociale come espressione operativa della solidarietà europea

Fra gli obiettivi dell'Unione, quello che certamente si configura come concretizzazione della solidarietà, anche per via del suo esplicito richiamo nell'art. 3, par. 3, TUE, è quello della coesione, destinata a ridurre le disuguaglianze socioeconomiche fra i territori dell'Unione<sup>16</sup>. Notoriamente, la coesione è stata interpretata come un nucleo fondante dell'integrazione europea, esprimendo, al pari dei diritti fondamentali e della cittadinanza europea, un principio costituzionale essenziale, che riflette la solidarietà come valore

---

in *Eurojus.it*, numero speciale "L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive", 2020, p. 77 ss.

<sup>14</sup> Sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, punto 291.

<sup>15</sup> Sentenza *Commissione c. Italia*, punti 24-25. Ancora, nella causa C-718/17, *Commissione c. Ungheria (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale)*, l'Avvocato generale Sharpston ha affermato che la solidarietà "esige anche l'assunzione di responsabilità collettive nonché oneri (...) per promuovere il bene comune", criticando approcci riduzionistici fondati esclusivamente su valutazioni utilitaristiche e nazionalistiche: "la condivisione non equivale ad esaminare i trattati e il diritto derivato per verificare che cosa si può rivendicare. Essa esige anche l'assunzione di responsabilità collettive nonché oneri (sì, oneri) per promuovere il bene comune. Rispettare le «regole del club» e fare la propria parte nella solidarietà con gli altri colleghi europei non possono fondarsi su un'avara analisi costi-benefici sul modello (ahimè noto, proveniente dalla retorica dei sostenitori della Brexit). Tale egocentrismo è un tradimento della visione dei padri fondatori di un continente pacifico e prospero" (punti 253-254).

<sup>16</sup> Sulla politica di coesione dell'Unione europea, A. PREDIERI (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea: atti del Convegno Firenze, 12-13 maggio 1995*, Milano, 1996; J. SCOTT, *Regional Policy: An Evolutionary Perspective*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, 1999, p. 625 ss.; G. GUILLERMIN, H. OBERDORFF (dirs.), *La cohésion économique et sociale: une finalité de l'Union européenne*, Paris, 2000; R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Milano, 2003; Y. PETIT, *La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne?*, in S. LECLERC (dir.), *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, 2004, p. 139 ss.; W. MOLLE, *European cohesion policy*, London-New York, 2007; H. OBERDORFF, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, in C. BOUTAYEB (dir.), *La solidarité*, cit., p. 283 ss.; J. BACHTLER, C. MENDEZ, *Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds*, in *Journal of Common Market Studies*, 2007, p. 535 ss.; J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform*, New York, 2013; F. CARUSO, *Articoli 174 ss.*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2013, II ed., p. 1573 ss.; S. PIATTONI, L. POLVERARI (eds.), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham-Northampton, 2016. Sia anche consentito il rinvio a I. OTTAVIANO (ed.), *Legal perspectives of the EU cohesion policy*, Torino, 2024.

imprescindibile per il funzionamento dell'Unione<sup>17</sup>. In tal senso, la coesione rappresenta il “cuore” del progetto europeo, manifestandosi quale espressione tangibile di solidarietà tra gli Stati membri e i loro popoli<sup>18</sup>.

Tale lettura ha trovato anche avallo nella giurisprudenza della Corte di giustizia: l'Avvocato generale Bot, nelle conclusioni relative alla causa C-166/07<sup>19</sup>, ha ribadito come la politica di coesione costituisca un meccanismo di riequilibrio e redistribuzione tra gli Stati membri, con l'obiettivo di ridurre le disparità economiche e sociali esistenti all'interno dell'Unione, considerando la coesione non solo strumento economico ma espressione di solidarietà tra gli Stati membri e tra i popoli che li compongono, volto a garantire una maggiore equità e un miglioramento delle condizioni di vita nelle regioni meno sviluppate.

La realizzazione di tale obiettivo implica l'attuazione di politiche e interventi orientati a colmare gli squilibri fra territori: delineata dagli articoli 174 ss. TFUE, la coesione ha l'obiettivo di diminuire i divari tra i livelli di sviluppo dei vari territori e di compensare i ritardi delle regioni meno sviluppate. Tale politica si configura come una competenza concorrente, caratterizzata da una strutturazione in ambiti di intervento che rispondono a principi di *governance* multilivello, che coinvolgono la Commissione europea, gli Stati membri e gli attori regionali e locali, nonché da un cofinanziamento nazionale, la cui entità è proporzionata al livello di sviluppo dei territori destinatari<sup>20</sup>. Essa si fonda, quindi, su un approccio integrato che prevede l'intervento di vari livelli di governo, e si articola in meccanismi di redistribuzione delle risorse, con l'intento di indirizzare gli interventi finanziari, basati sulla logica della spesa, alle regioni caratterizzate da un indice di sviluppo inferiore alla media

---

<sup>17</sup> C. BLUMANN, *Historique de la politique communautaire de cohésion économique et sociale*, in S. LECLERC (dir.), *L'Europe et les régions*, cit., p. 18 ss.; M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, in M. HEQUARD-THÉRON (dir.), *Solidarité(s): Perspectives Juridiques*, Toulouse, 2018, p. 155 ss.

<sup>18</sup> C. BLUMANN, *op. cit.*, *passim*.

<sup>19</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 2 aprile 2009, causa C-166/07, *PE c. Consiglio*, in un ricorso per annullamento del regolamento (CE) n. 1968/2006 - Contributi finanziari della Comunità al Fondo internazionale per l'Irlanda, p. 83 ss.: “la politica di coesione si definisce come un meccanismo di riequilibrio e di redistribuzione tra gli Stati membri. Essa è inoltre espressione di una solidarietà tra questi ultimi e i tra loro popoli”.

<sup>20</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2021/1130 della Commissione, del 5 luglio 2021, che definisce l'elenco delle regioni ammissibili al finanziamento del Fondo europeo di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo Plus nonché degli Stati membri ammissibili al finanziamento del Fondo di coesione per il periodo 2021-2027; e art. 112 regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

dell'Unione, come indicato da parametri quali il prodotto interno lordo, i tassi di disoccupazione e la densità demografica.

Seppur i Trattati originari della Comunità economica europea non facesero esplicito riferimento alla politica di coesione per via della contrarietà espressa da alcuni Stati membri ad una sua introduzione<sup>21</sup>, impliciti riferimenti ad essa possono rinvenirsi nelle disposizioni contenute nel Protocollo n. 49, allegato al Trattato di Roma del 1957, che riconosceva l'utilità di un intervento comunitario per sanare gli squilibri strutturali nell'economia italiana, con particolare riferimento alle regioni del Mezzogiorno e delle isole, considerandolo "interesse comune agli Stati membri"<sup>22</sup>.

Con l'Atto Unico Europeo la coesione è stata formalmente integrata nel sistema sovranazionale, e progressivamente rafforzata sino alla sua attuale configurazione.

Del resto, la politica di coesione costituisce una delle voci principali di spesa nel bilancio dell'Unione europea, come indicato nel Quadro finanziario pluriennale<sup>23</sup>. Il bilancio, quale strumento di "massima concretizzazione della solidarietà europea"<sup>24</sup>, non solo evidenzia l'impegno dell'Unione nella promozione dell'uguaglianza tra i suoi membri, ma riflette anche la fiducia reciproca tra gli Stati membri, ulteriormente tutelata dall'adozione di misure destinate a garantire la protezione delle risorse comuni e il rispetto dei principi fondamentali dell'Unione.

### **3. Gli incerti confini della politica di coesione e l'incidenza su altre politiche ed obiettivi UE**

Sebbene la politica di coesione sia formalmente delineata nei Trattati, essa si configura come un ambito normativo dai contorni ancora in parte indeterminati e suscettibili di progressiva evoluzione.

---

<sup>21</sup> M. BRUNAZZO, *The History and Evolution of EU cohesion policy*, in S. PIATTONI, L. POLVERARI (eds.), *op. cit.*, p. 17 ss.

<sup>22</sup> Protocollo n. 49 concernente l'Italia, allegato nel 1957 al Trattato CEE: è "interesse comune di tutti gli SM aiutare il governo italiano a sanare squilibri strutturali dell'economia italiana, attraverso attrezzature nelle zone meno sviluppate del mezzogiorno e isole, e nuovi posti di lavoro per combattere la disoccupazione".

<sup>23</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

<sup>24</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Polonia e Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, relativa al regolamento 2020/2092: "Il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell'Unione, il principio di solidarietà, di cui all'articolo 2 TUE, il quale costituisce a sua volta uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione" (punto 129).

La stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha riconosciuto la natura eminentemente programmatica delle sue disposizioni<sup>25</sup>, a sottolineare come l'attuazione concreta di tale politica dipenda fortemente dalla discrezionalità politico-legislativa delle Istituzioni dell'Unione e dalla sua capacità di adattarsi alle circostanze contingenti. Ed anche il Servizio giuridico del Consiglio ha chiarito che “the scope of Article 174 TFEU is not limited to specific sectors and is defined functionally – on the basis of its objectives –, rather than organically”<sup>26</sup>.

Questa flessibilità è del resto esplicitamente prevista nell'art. 175, par. 3, TFUE, che consente l'adozione di misure *ad hoc* anche al di fuori degli strumenti finanziari ordinari della politica di coesione, e si presta ad essere attivata non soltanto per perseguire finalità generali di riequilibrio territoriale, ma anche per affrontare situazioni critiche circoscritte a singoli Stati membri o regioni.

In questa prospettiva, l'art. 175, par. 3, TFUE è divenuto nel tempo la base giuridica di numerose iniziative riconducibili al principio di solidarietà, che eccedono l'ambito classico della politica regionale. Tra queste si annoverano il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE)<sup>27</sup>, così come i dispositivi eccezionali messi in campo in risposta alla crisi pandemica, quali le *Coronavirus Response Investment Initiatives* (CRII e CRII+)<sup>28</sup>, il programma *REACT-EU*<sup>29</sup>, nonché strumenti finanziari più strutturali come *InvestEU*<sup>30</sup>. Lo stesso *Recovery and Resilience Facility* (RRF)<sup>31</sup>, introdotto nel quadro del dispo-

---

<sup>25</sup> Sentenza del 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Portogallo c. Consiglio*, punto 86.

<sup>26</sup> V. Opinion of the Legal Service, 15 January 2019, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a European Investment Stabilisation Function, 5347/19, par. 34. V. anche Opinion of the Legal Service, Proposal for a Regulation amending Regulations (EU) No 1316/2013 and (EU) 2015/1017 as regards the extension of the duration of the European Fund for Strategic Investments, 14745/16, par. 19.

<sup>27</sup> Regolamento (CE) n. 1024/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

<sup>28</sup> Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (iniziativa di investimento in risposta al coronavirus); e regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013 e (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di COVID-19.

<sup>29</sup> Regolamento (UE) 2020/2221 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020, che modifica il regolamento (UE) n. 1303/2013 per quanto riguarda le risorse aggiuntive e le modalità di attuazione per fornire assistenza allo scopo di promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia (REACT-EU).

<sup>30</sup> Regolamento (UE) 2021/523 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 marzo 2021, che istituisce il programma InvestEU e che modifica il regolamento (UE) 2015/1017.

<sup>31</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

tivo *Next Generation EU*<sup>32</sup>, trova fondamento giuridico nell'art. 175 TFUE, segnando una profonda trasformazione dell'architettura della coesione<sup>33</sup>.

Tale evoluzione ha determinato una progressiva espansione funzionale della politica, che oggi opera non solo per ridurre le disparità tra le regioni, ma anche come veicolo di orientamento e implementazione di altre politiche dell'Unione. La coesione diventa così uno strumento di integrazione trasversale, capace di supportare finalità ulteriori, tra cui: le politiche migratorie, che richiamano anch'esse la solidarietà interstatale; la promozione e tutela dei valori fondanti dell'Unione, con particolare attenzione al rispetto dello Stato di diritto<sup>34</sup>; la risposta alla crisi energetica<sup>35</sup>; e il sostegno politico ed economico all'Ucraina.

Peraltro, l'art. 175, par. 1, TFUE<sup>36</sup> evidenzia la portata orizzontale della politica, che impone agli Stati membri di coordinare le loro politiche

---

<sup>32</sup> Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19. Con l'RRF diventa particolarmente esplicita una modifica già timidamente introdotta nei fondi strutturali a fini di semplificazione e di maggiore efficienza ed efficacia dei fondi stessi, in cui i fondi non risultano più sostanzialmente allocati a rimborso di spese sostenute da enti territoriali previa presentazione di giustificativi quietanzati, ma sulla logica del "money for reform", a raggiungimento di determinati targets e milestones concordati fra Commissione e Governi degli Stati membri.

<sup>33</sup> Sull'evoluzione degli obiettivi della politica, v. P. LEINO-SANDBERG, *Cohesion Policy and the Principle of Subsidiarity – A Legal Analysis*, in *ZEW Discussion Paper*, 24-042/2024, p. 1 ss., reperibile online; M. PATRIN, *Solidarietà e coesione tra continuità e trasformazione. La politica di coesione come strumento di governance dell'Unione*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2024, p. 509 ss.; S. PAZOS-VIDAL, *A Legal Perspective on the Origins and Evolution of the EU Cohesion Policy*, in N. F. DOTTI, I. MUSIAŁKOWSKA, S. DE GREGORIO HURTADO, J. WALCZYK (eds.), *EU Cohesion Policy. A Multidisciplinary Approach*, 2024, p. 47 ss.; L. DIEZ SÁNCHEZ, *Why Cohesion Policy is not about Cohesion*, in *Common Market Law Review*, 2025, p. 13 ss. Sia anche consentito rinviare a I. OTTAVIANO, *Il ruolo della politica di coesione sociale, economica e territoriale dell'Unione europea nella risposta alla COVID-19*, in *Eurojus*, 2020, p. 123 ss.; ID., *Politica di coesione e governance economica europea: prospettive giuridiche di un'interazione in evoluzione*, *ivi*, 2023, p. 104 ss.; ID., *The European Economic Governance and the Role of the EU Cohesion Policy*, in I. OTTAVIANO (ed.), *Legal Perspectives*, cit., p. 101 ss.

<sup>34</sup> M. FISICARO, *Protection of the Rule of Law and "Competence Creep" via the Budget: The Court of Justice on the Legality of the Conditionality Regulation: ECJ Judgments of 16 February 2022, Cases C-156/21, "Hungary v Parliament and Council" and C-157/21, "Poland v Parliament and Council"*, in *European Constitutional Law Review*, 2022, p. 334 ss.; ID., *Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Spending Power to Foster the Union's Values*, in *European Papers*, 2022, p. 697 ss.; L. FROMONT, *What EU Conditionality Says about the Rule of Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, 8/2024, p. 1 ss.; V. SACHETTI, *The Rule of Law Conditionality*, in I. OTTAVIANO (ed.), *Legal Perspectives*, cit., p. 129 ss.; A. TORRES PEREZ, *The Constitutional Impact of Rule-of-Law Spending Conditionality*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2024, p. 859 ss.

<sup>35</sup> O. PALLOTTA, *L'ordinamento UE ai tempi della crisi energetica e della transizione ecologica*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2024, p. 329 ss.

<sup>36</sup> Art. 175, par. 1, TFUE: "Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'articolo 174. L'elaborazione e l'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, nonché l'attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell'articolo 174 e concorrono alla loro realizzazione".

economiche al fine di perseguire gli obiettivi stabiliti nell'art. 174 TFUE. Tale disposizione richiede che gli obiettivi di coesione siano integrati in tutte le politiche e le azioni dell'Unione europea, affinché il raggiungimento di una maggiore coesione sociale, economica e territoriale costituisca un obiettivo trasversale, da perseguire in ogni ambito dell'attività unionale.

La coesione, quindi, da un lato contribuisce all'evoluzione della dimensione della solidarietà nell'Unione, da una solidarietà interregionale fondata su criteri di sviluppo territoriale a una solidarietà interstatale che si manifesta nel sostegno a Stati membri colpiti da shock asimmetrici, e dall'altro si configura progressivamente sempre più come strumento compensativo delle carenze strutturali dell'Unione, in particolare in relazione all'unione economica e monetaria (UEM)<sup>37</sup>. Ad avviso dello stesso Servizio giuridico del Consiglio<sup>38</sup>, la coesione attualmente rappresenta un mezzo per correggere le asimmetrie prodotte da una UEM ancora incompleta, redistribuendo risorse non solo in funzione del ritardo di sviluppo, ma anche della vulnerabilità sistemica.

#### 4. L'incidenza dell'ingresso delle condizionalità sugli obiettivi solidaristici della coesione

È opportuno rilevare che la solidarietà insita nella politica di coesione, pur rappresentando un principio fondante, non assume tuttavia un carattere incondizionato: al contrario, essa è stata progressivamente sottoposta a stringenti meccanismi di condizionalità, che ne determinano l'effettiva operatività. Tradizionalmente concepite come strumenti impiegati nelle relazioni esterne per subordinare aiuti e accordi internazionali al rispetto di determinati valori (quali diritti umani, democrazia, stabilità economica), le condizionalità hanno progressivamente acquisito una dimensione interna, divenendo meccanismi volti a tutelare i valori fondativi dell'Unione, con particolare riguardo alla *rule of law*<sup>39</sup> e alla stabilità finanziaria<sup>40</sup>.

Appare dunque opportuno un inquadramento giuridico delle condizionalità nell'ambito della politica di coesione, che hanno comportato una sostanziale ibridazione tra le finalità tradizionali della politica di coesione

<sup>37</sup> In argomento, P. LEINO-SANDBERG, P. LINDSETH, *How Cohesion Became the EU's Vehicle for Economic Policy*, in *Verfassungsblog*, 2023. Sia anche consentito il rinvio a I. OTTAVIANO, *The European Economic Governance*, cit., p. 101 ss.; ID., *Politica di coesione*, cit., p. 104 ss.

<sup>38</sup> Opinion of the Legal Service 5347/19, par. 24 ss.

<sup>39</sup> A. TORRES PEREZ, *op. cit.*, p. 859 ss.; V. SACHETTI, *op. cit.*; L. FROMONT, *op. cit.*, p. 1 ss.; M. FISICARO, *Protection of the Rule of Law and "Competence Creep"*, cit., p. 334 ss.; ID., *Beyond the Rule of Law Conditionality*, cit., p. 697 ss.

<sup>40</sup> I. OTTAVIANO, *Politica di coesione e governance economica europea*, cit., *passim*.

– di natura redistributiva e solidaristica – e le logiche di stabilità macroeconomica sottese alla *governance* economica europea<sup>41</sup>.

A partire dal periodo di programmazione 2014-2020, le condizionalità sono state formalmente integrate nei regolamenti sui fondi strutturali, assumendo forme di condizionalità *ex ante* prima, e di condizioni abilitanti poi, nel ciclo 2021-2027. Tali strumenti richiedono il rispetto continuativo di specifici requisiti, sotto il controllo della Commissione europea, che può proporre la sospensione dell'erogazione dei fondi in caso di violazione.

Nel contesto della sorveglianza multilaterale, l'art. 12 del regolamento 2021/1060 subordina l'approvazione degli accordi di partenariato e dei programmi operativi al recepimento delle raccomandazioni specifiche per Paese (RSP) emesse nell'ambito del semestre europeo<sup>42</sup>.

A ciò si aggiunge la condizionalità legata al rispetto del divieto di disavanzo eccessivo, prevista sin dal regolamento 1164/94 sul Fondo di coesione<sup>43</sup>, e poi estesa al complesso dei fondi SIE con il regolamento 1303/2013<sup>44</sup>. Tali disposizioni autorizzano la sospensione dei fondi in caso di persistente violazione degli obblighi derivanti dagli articoli 121 e 126 TFUE. Tuttavia, tali meccanismi, pur formalizzati, hanno trovato applicazione concreta solo in casi isolati<sup>45</sup>, data la preferenza della Commissione per soluzioni flessibili e negoziate.

---

<sup>41</sup> I. OTTAVIANO, *op. ult. cit.*; K. TUORI, K. TUORI, *The Eurozone Crisis – A Rule of Law Analysis*, Cambridge, 2014; M. IOANNIDIS, *Europe's New Transformation: How the EU Economic Constitution Changed During the Eurozone Crisis*, in *Common Market Law Review*, 2016, p. 1237 ss.; V. VIŢĂ, *Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, p. 116 ss.; M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, p. 413 ss.

<sup>42</sup> Art. 12, par. 1, regolamento 2021/1060: "La Commissione valuta l'accordo di partenariato e la sua conformità al presente regolamento e alle norme specifiche dei fondi nel rispetto del principio di proporzionalità, tenendo conto della natura strategica del documento, del numero di programmi interessati e dell'importo totale delle risorse destinate allo Stato membro interessato. Nella valutazione la Commissione tiene conto in particolare del modo in cui lo Stato membro intende dar seguito alle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, al suo piano nazionale integrato per l'energia e il clima e al pilastro europeo dei diritti sociali".

<sup>43</sup> Regolamento (CE) n. 1164/94 del Consiglio, del 16 maggio 1994, che istituisce un Fondo di coesione, art. 6, par. 1: "Assistenza condizionata. Il fondo non finanzia negli Stati membri alcun nuovo progetto e, in caso di progetti importanti, alcuna nuova fase di progetto se il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione, riscontra che lo Stato membro in applicazione del presente regolamento non ha attuato il programma di cui all'articolo 2, paragrafo 4 in modo tale da evitare un disavanzo pubblico eccessivo".

<sup>44</sup> Art. 23 regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

<sup>45</sup> Il 22 febbraio 2012, la Commissione europea ha raccomandato al Consiglio dell'UE di sospendere a partire dall'inizio del 2013 il pagamento di 495 milioni di euro destinati all'Ungheria dal Fondo

Un sistema analogo di condizionalità macroeconomica è stato recepito anche nell'ambito della RRF<sup>46</sup>, principale strumento del piano *Next Generation EU*, confermando la centralità di tali strumenti nella nuova architettura dell'integrazione economica europea.

L'introduzione di tali clausole, seppur comprensibile sotto il profilo della necessità di garantire la necessaria fiducia reciproca fra Stati membri, ci pare però possa sollevare criticità quanto alla coerenza con le finalità originarie della politica di coesione. In particolare, l'eccessiva subordinazione dei fondi a parametri macroeconomici rischia di compromettere il principio di solidarietà e la funzione perequativa dell'intervento strutturale, soprattutto in momenti di recessione o crisi finanziaria.

Tali preoccupazioni, espresse anche dal Parlamento europeo<sup>47</sup> e da vari Stati membri<sup>48</sup>, pur in parte tradottesi nell'inserimento di clausole di salvaguardia per i casi di crisi economica grave<sup>49</sup>, non paiono tuttavia sufficienti a superare l'impressione di sostanziale incidenza di tali misure sul principio di solidarietà.

Ad avviso di chi scrive la condizionalità macroeconomica, se utilizzata esclusivamente per stimolare il rispetto da parte degli Stati membri delle regole di *governance* economica già fissate, quale mero rafforzamento della loro efficacia e senza introdurre nuove misure, risulta compatibile con gli

---

di coesione. Successivamente, il 13 marzo 2012, il Consiglio ha adottato la decisione di esecuzione 2012/156/UE, con cui ha sospeso a partire dal 1° gennaio 2013 parte degli impegni del Fondo di coesione per l'Ungheria.

<sup>46</sup> Art. 10 regolamento 2021/241.

<sup>47</sup> Parere della Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo, del 3 luglio 2012, COM(2011) 0615 – C7 0335/2011 – 2011/0276, Relatore per parere: Nikolaos Chountis: “Il relatore per parere respinge inoltre qualsiasi tentativo di collegare la politica di coesione e i relativi Fondi con il Patto di stabilità e crescita, la governance economica e qualsiasi accordo economico e finanziario tra Stati membri. Egli ritiene che la politica di coesione non debba essere legata alla capacità degli Stati membri di porre in atto una politica economica alternativa e anticiclica, e che i finanziamenti destinati alle regioni europee a titolo dei Fondi non devono essere subordinati al rispetto delle condizionalità macroeconomiche imposte dalle politiche economiche dell'Unione. Penalizzare gli Stati membri non porterà a un aumento dell'efficacia della politica di coesione e, inoltre, la sospensione dei pagamenti rappresenterà un duro colpo per gli Stati membri che devono far fronte a difficoltà e che ricevono gli aiuti. Il relatore per parere accoglie con favore la proposta di aumentare del 10% il tasso di cofinanziamento a favore degli Stati membri che devono affrontare problemi finanziari. Egli ritiene che l'applicazione immediata dell'aumento, accompagnata dall'aggiornamento delle azioni dei Fondi, contribuirà alla realizzazione di progetti intesi a garantire lo sviluppo sostenibile e la piena occupazione”.

<sup>48</sup> Tra cui l'Italia. V. Senato della Repubblica, XVI legislatura, documento XVIII-bis n. 65, risoluzione della 14ª Commissione permanente (politiche dell'Unione europea) (Estensori Fontana e Germontani) approvata nella seduta dell'8 maggio 2012, p. 4: “Nell'ambito di una valutazione complessivamente positiva, va tuttavia rilevato come il pacchetto di coesione contenga diversi aspetti problematici, per quanto attiene, tra l'altro, ai requisiti per l'attribuzione dei finanziamenti (le cosiddette “condizionalità”), alla ripartizione dei fondi stessi e al nuovo strumento del partenariato” (enfasi aggiunta).

<sup>49</sup> Art. 19, par. 11, regolamento 2021/1060.

obiettivi della coesione, senza configurare un'ingerenza nelle scelte discrezionali di politica economica. Tuttavia, sarebbe necessario un maggiore chiarimento riguardo questa nuova interpretazione degli obiettivi della coesione, almeno nell'ambito della legislazione secondaria e, in particolare, nel regolamento delle disposizioni comuni, con un esplicito richiamo al ruolo ausiliario che la politica di coesione riveste nel rispetto delle misure di *governance* economica. Inoltre, un intervento chiarificatore da parte della Corte di giustizia riguardo alla valutazione della compatibilità delle condizionalità macroeconomiche con le competenze degli Stati membri ridurrebbe le incertezze legate alla difficile interpretazione dei confini degli obiettivi della coesione, aumentando la certezza giuridica.

Al contrario, l'attribuzione alla coesione di un ruolo volto a coniugare i suoi obiettivi originari con il rafforzamento dell'UEM, realizzata dalla Commissione europea in modo tecnocratico, senza un adeguato approfondimento politico né idonea legittimazione democratica, rischia di risultare inefficace e di alimentare posizioni euroscettiche negli Stati membri, con il possibile riemergere di tendenze sovraniste. È essenziale, pertanto, sottolineare e salvaguardare la legittimazione democratica di questa nuova attribuzione alla politica di coesione, nonché l'*accountability* dei soggetti coinvolti<sup>50</sup>.

Inoltre, le condizionalità macroeconomiche impongono agli Stati membri obblighi che, se non rispettati, potrebbero avere ripercussioni negative soprattutto sugli attori locali, principali destinatari dei fondi strutturali, ma non pienamente coinvolti nelle procedure del semestre europeo, rendendo difficile il loro impatto sull'attuazione nazionale delle RSP. In proposito, il Comitato delle regioni ha più volte proposto di rivedere il processo del semestre europeo per tener conto della dimensione territoriale, e di coinvolgere in modo più forte e sistematico gli enti locali e regionali, sia a livello di analisi che sul piano operativo, con un'efficace *governance* multilivello<sup>51</sup>. Ad avviso del Comitato, solo questo collegamento giustificerebbe il legame condizionale tra i fondi strutturali e il semestre europeo. Tale proposta, tuttavia, non ha ancora trovato una piena concretizzazione.

Un altro punto critico concerne il rischio di duplicazione delle sanzioni per una stessa condotta inadempiente, che potrebbe essere oggetto di censura

---

<sup>50</sup> A tal fine, sarebbe opportuno garantire maggiore trasparenza nelle relazioni bilaterali Commissione-Stato membro nell'ambito delle procedure di controllo delle condizionalità macroeconomiche, che attualmente sembrano meno chiare rispetto a quelle applicabili nel contesto del semestre europeo, e promuovere l'attuazione del dialogo strutturato con il Parlamento europeo, come previsto dall'art. 19, par. 14, regolamento 2021/1060.

<sup>51</sup> Opinions of the European Committee of the Regions, 10-11 April 2019, The European Semester and Cohesion Policy: Aligning Structural Reforms with Long-Term Investments, ECON-VI/040: "lack of formal involvement of local and regional authorities in the European semester policy process is liable to result in a top-down approach to programming the new cohesion programmes, which would place undesirable restrictions on freedom of choice at local and regional level and undermine flexibility".

sia nell'ambito delle procedure del c.d. *Six-Pack* che nelle condizionalità macroeconomiche relative ai fondi strutturali. Il regolamento delle disposizioni comuni prevede solo un riferimento alla necessità di rispettare il principio di proporzionalità nelle decisioni relative all'ambito e al livello di sospensione, oltre a garantire la parità di trattamento tra Stati membri e la considerazione della situazione socioeconomica dello Stato membro interessato. Un'attenzione maggiore alle problematiche relative al principio del *bis in idem* appare pertanto necessaria. Anche l'impatto delle sospensioni sui programmi di rilevanza cruciale, volti a rispondere a difficili condizioni economiche e sociali, dovrebbe essere oggetto di una specifica considerazione.

## 5. Ulteriori interazioni fra politica di coesione e *governance* economica

La politica di coesione è stata anche impiegata come strumento per il conseguimento di più ampi obiettivi economici, con particolare riferimento alla promozione di riforme strutturali. Queste riforme, inquadrare nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche nazionali ed oggi esplicitamente incluse nelle RSP formulate nell'ambito del semestre europeo, sono finalizzate a migliorare vari ambiti economici, quali i mercati del lavoro, il contesto imprenditoriale, la fiscalità e i sistemi di *welfare*, e sono divenute parte integrante della politica di coesione, i cui fondi "strutturali", appunto, hanno contribuito concretamente alla realizzazione di tali riforme.

Già nel 2010, la Commissione europea<sup>52</sup> aveva sottolineato come i programmi di assistenza tecnica dei fondi strutturali potessero rappresentare un incentivo positivo alle riforme strutturali, finalizzate a migliorare il funzionamento dell'UEM, e come tali riforme potessero a loro volta accelerare il raggiungimento dell'obiettivo principale della coesione. Nei periodi di programmazione successivi, il legame tra coesione e riforme strutturali si è progressivamente rafforzato. Nel periodo 2017-2020 è stato introdotto il Programma di Sostegno alle Riforme Strutturali (SRSP)<sup>53</sup>, che ha rappresentato un tentativo innovativo di agevolare, su richiesta degli Stati membri, l'attuazione delle riforme individuate nel contesto del semestre europeo, tra-

---

<sup>52</sup> European Commission, 29 November 2010, Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion: The Future of Cohesion Policy, reperibile *online*.

<sup>53</sup> Regolamento (UE) 2017/825 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce il programma di sostegno alle riforme strutturali per il periodo 2017-2020. A. BANERJI, B. BARKBU, J. JOHN, T. KINDA, S. SAKSONOV, H. SCHOELERMANN, T. WU, *Building a Better Union: Incentivizing Structural Reforms in the Euro Area*, in *IMF Working Paper*, 15/201/2015, reperibile *online*; A. STEINBACH, *Structural Reforms in EU Member States: Exploring Sanction-based and Reward-based Mechanisms*, in *European Journal of Legal Studies*, 2016, p. 173 ss.; P. M. MARRAZZO, A. TERZI, *Structural reform waves and economic growth*, in *ECB Working Papers*, 2111/2017, p. 1 ss., reperibile *online*.

mite l'assistenza tecnica dei fondi strutturali. Nonostante un iniziale limite di dotazione, tale programma ha visto una proposta di espansione per il periodo 2021-2027, con un bilancio significativamente aumentato, e la sua estensione a tutti gli Stati membri dell'Unione europea, e non più solo limitata agli Stati membri euro-area. Tuttavia, la proposta è stata sospesa a causa degli eventi eccezionali legati alla pandemia, con gli obiettivi del programma confluiti nella RRF, sulla già ricordata base giuridica dell'art. 175, par. 3, TFUE. Anche il recente rapporto Draghi<sup>54</sup> raccomanda una politica di coesione coerente con la spinta verso una maggiore innovazione, a favore del rafforzamento della competitività europea, che coniughi crescita della produttività e inclusione sociale.

L'interconnessione tra la politica di coesione e il sostegno alle riforme strutturali, pur rispondendo a logiche di coerenza e complementarità, solleva tuttavia preoccupazioni circa il rischio di compromettere la finalità originaria della politica. In effetti, la progressiva allocazione di risorse verso il programma di riforme potrebbe indebolire il finanziamento delle politiche di coesione, anche perché, a differenza di queste ultime, il programma di supporto alle riforme non richiede cofinanziamento nazionale.

Ancora, nel 2018, la Commissione europea ha proposto l'istituzione di una *European Investment Stabilisation Function* (EISF)<sup>55</sup>, intesa a sostenere gli Stati membri dell'area euro colpiti da shock economici asimmetrici. La proposta è stata successivamente ritirata, in seguito a sollevate obiezioni giuridiche in merito alla sua compatibilità con il riparto di competenze tra Unione e Stati membri<sup>56</sup>. A tale proposta ha trovato seguito il *Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness* (BICC)<sup>57</sup>, finalizzato a rafforzare la convergenza e la competitività, sebbene anche quest'ultimo sia stato abbandonato, per essere infine sostituito dallo strumento *Next Generation EU*, con una dotazione finanziaria significativamente più ampia e, ancora una volta, copertura territoriale estesa a tutti gli Stati membri, senza limitazioni legate all'eurozona<sup>58</sup>.

E dunque un primo punto di riflessione concernerebbe l'individuazione di un confine effettivo tra politica economica e politica di coesione. Da un lato, è noto che gli obiettivi della politica di coesione debbano essere tenuti in considerazione nel perseguimento di tutte le politiche dell'Unione, come previsto dall'art. 175 TFUE, nella misura in cui tale disposizione è stata interpretata dalla Corte di giustizia. Dall'altro lato, la politica di coesione, pur

---

<sup>54</sup> M. DRAGHI, *The Future of European Competitiveness*, September 2024, p. 19, reperibile *online*.

<sup>55</sup> Proposta del 31 maggio 2018, COM(2018)387.

<sup>56</sup> P. LEINO-SANDBERG, *op. cit.*, p. 1 ss.

<sup>57</sup> Proposta del 24 luglio 2019, COM(2019)354.

<sup>58</sup> Per un'analisi, P. DERMINE, *The New Economic Governance of the Eurozone: A Rule of Law Analysis*, Cambridge, 2022, p. 165.

nella vastità dei suoi obiettivi e nell'ambito della discrezionalità riconosciuta al legislatore sovranazionale per la sua implementazione, non può essere utilizzata per adottare misure che eccedano il suo campo di applicazione, o per imporre obiettivi non rilevanti per i fondi strutturali, né per introdurre misure che dovrebbero trovare base giuridica in altre politiche<sup>59</sup>.

Una funzione di stabilizzazione europea potrebbe porsi in un'area grigia nel riparto di competenze tra Stati membri e Unione europea in materia di politica economica, come previsto e rafforzato dal Patto di stabilità e crescita, ma ciò ridurrebbe lo spazio di operatività della politica di coesione in tale ambito. Tuttavia, alla luce dell'asimmetria tipica dell'UEM, caratterizzata da una politica monetaria centralizzata e una politica fiscale decentralizzata ma coordinata a livello europeo, manca una chiara attribuzione alla politica economica europea della funzione di stabilizzazione, che consentirebbe alla politica di coesione di intervenire per colmare le lacune nella struttura di *governance* dell'UEM.

Del resto, è vero che la coesione economica, pur non essendo esplicitamente finalizzata alla gestione delle crisi, ha tuttavia fornito la base giuridica per strumenti come il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), istituito per rispondere a eventi catastrofici<sup>60</sup>, o il già citato RRF, che ha acquisito centralità nell'ambito di *Next Generation EU*. Ed è anche vero che la Commissione europea, nel motivare sul rispetto del principio di sussidiarietà in relazione alla proposta (poi ritirata) di istituire un programma di sostegno alle riforme<sup>61</sup>, ancora una volta basato sull'art. 175, par. 3, TFUE, sembra aver implicitamente riconosciuto l'attribuzione di questa competenza agli Stati membri, che però avrebbero mostrato insoddisfacente capacità nella realizzazione degli obiettivi indicati nelle RSP<sup>62</sup>, aprendo quindi la possibilità all'Unione europea di intervenire, anche in assenza di una piena legittimazione nei Trattati<sup>63</sup>.

Tuttavia, alcune considerazioni si impongono in merito ad un tale inserimento nell'ambito degli obiettivi della politica di coesione, per valutare la

---

<sup>59</sup> Opinion 5347/19.

<sup>60</sup> Regolamento 2012/2002, modificato dal regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020.

<sup>61</sup> Proposta del 31 maggio 2018, COM(2018)391.

<sup>62</sup> *Ivi*: "Affrontare le sfide delle riforme di natura strutturale, che contribuiranno a rafforzare la resilienza delle economie interessate, dell'Unione e della zona euro e rafforzare la capacità amministrativa degli Stati membri sono obiettivi che non possono essere raggiunti in misura sufficiente dall'azione dei soli Stati membri. L'intervento dell'Unione può pertanto apportare un valore aggiunto, istituendo un programma in grado di incentivare finanziariamente e assistere tecnicamente la progettazione e l'attuazione delle riforme strutturali nell'Unione".

<sup>63</sup> P. LEINO-SANDBERG, *op. cit.*, p. 23.

permanenza nei limiti del quadro istituzionale e del riparto di competenze tra Stati membri e Unione europea, così come delineato dai Trattati<sup>64</sup>.

Infatti, in relazione all'utilizzo dei fondi della coesione per finalità di assistenza finanziaria e stabilizzazione europea, ci pare emergano dubbi di compatibilità con i Trattati, a partire dall'ambito di applicazione: coesione territoriale che si rivolge a enti locali e regionali, con particolare attenzione alle zone rurali, alle regioni interessate da transizioni industriali e alle aree geografiche svantaggiate, come delineato dall'art. 174, par. 3, TFUE; funzione di stabilizzazione che mira a fornire un sussidio generale agli investimenti in uno Stato. È vero che il Servizio giuridico del Consiglio nel suo parere sull'EISF si esprime per validità della base giuridica della coesione per la funzione di stabilizzazione, ma a noi sembra che tale parere non abbia adeguatamente esaminato l'ambito di applicazione territoriale dell'art. 158, par. 3, TCE (attuale art. 175, par. 3, TFUE) ai soli Stati membri dell'Eurozona o partecipanti all'ERM II. Tali Stati, infatti, tendenzialmente, risultano più solidi dal punto di vista finanziario rispetto agli Stati membri non appartenenti alla zona euro, quando lo scopo della coesione è proprio sostenere i territori in ritardo di sviluppo.

Nell'attuale tendenza ci pare dunque configurarsi uno *shift* dalla natura orizzontale della coesione<sup>65</sup>, come delineata nell'art. 175, par. 1, TFUE che chiede agli Stati membri di condurre le proprie politiche economiche al fine di raggiungere gli obiettivi dell'art. 174 TFUE e alle Istituzioni UE di tener conto degli obiettivi dell'art. 174 e di concorrere alla loro realizzazione, alla considerazione della coesione quale strumento a servizio degli obiettivi economici dell'Unione.

## 6. Conclusioni

Il presente lavoro ha esaminato l'evoluzione della politica di coesione, dalla sua originaria funzione di strumento redistributivo tramite i fondi strutturali, ad un'entità che, pur non avendo una piena attribuzione giuridica nei Trattati, oggi persegue obiettivi che si estendono oltre la sua finalità iniziale. In particolare, è stato analizzato come la coesione, pur mantenendo una connessione con le sue radici solidaristiche, sostenga oggi misure di politica economica, talvolta in contrasto con gli obiettivi di solidarietà territoriale e con i caratteri di *multilevel governance* della coesione, con ulteriore possibile

---

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> J. BACHTLER, C. MENDEZ, F. WISHLADE, *Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: Pragmatic Drift or Paradigmatic Shift?*, in *European Policy Research Paper*, January 2019, p. 1 ss., reperibile online.

incisione sul principio di sussidiarietà, conducente ad una più forte incidenza delle istituzioni sovranazionali nei processi economici degli Stati membri.

Se, dunque, un accentramento delle competenze a livello sovranazionale può rivelarsi vantaggioso per la solidità economica e la resilienza dell'Unione anche in un'ottica solidale, specie in contesti di crisi simmetriche e su scala globale, è tuttavia imprescindibile che tale evoluzione avvenga nel rispetto del principio di sussidiarietà e con la necessaria trasparenza, in un quadro di legittimazione democratica adeguata e di *accountability* chiara. È fondamentale evitare che l'accentramento delle decisioni a Bruxelles sfoci in un'appropriazione strisciante da parte delle Istituzioni sovranazionali, che potrebbe erodere la fiducia degli Stati membri e dei cittadini nella resa dell'architettura istituzionale europea delineata nei Trattati.

**ABSTRACT ITA:** Il presente lavoro analizza l'evoluzione della politica di coesione dell'Unione europea, dal suo ruolo originario di strumento di redistribuzione a strumento di intervento economico con obiettivi che vanno oltre la solidarietà territoriale. Sebbene priva di una base giuridica pienamente consolidata nei Trattati, la politica di coesione sostiene ora misure che possono entrare in conflitto con i principi della *governance* multilivello e della sussidiarietà. Il lavoro evidenzia come la centralizzazione delle competenze a livello sovranazionale, pur essendo potenzialmente vantaggiosa per la stabilità economica e la resilienza di fronte alle crisi globali, debba essere bilanciata dalla trasparenza istituzionale, dalla responsabilità e dalla legittimità democratica.

**ABSTRACT ENG:** This article analyses the evolution of the European Union's cohesion policy, from its original role as a redistributive instrument to a tool of economic intervention with objectives extending beyond territorial solidarity. Although lacking a fully established legal basis in the Treaties, cohesion policy now supports measures that may conflict with the principles of multi-level governance and subsidiarity. The study highlights how the centralization of competences at the supranational level – while potentially beneficial for economic stability and resilience in the face of global crises – must be balanced by institutional transparency, accountability, and democratic legitimacy.

**TERESA RUSSO\***

## LA SOLIDARIETÀ EUROPEA VERSO I PAESI TERZI TRA VICINATO E ALLARGAMENTO

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive sulla solidarietà dell'integrazione europea. – 2. La solidarietà nell'allargamento. – 3. Dall'allargamento al vicinato e viceversa. – 4. Gli strumenti normativi del passaggio dal vicinato all'allargamento. – 5. Le misure di solidarietà verso l'Ucraina. – 6. Considerazioni conclusive su una solidarietà europea "sostenibile".

### **1. Considerazioni introduttive sulla solidarietà dell'integrazione europea**

Com'è noto, il processo di integrazione europea nasce da spinte solidaristiche non solo economiche, ma anche e soprattutto politico-strategiche. Tant'è vero che la dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 non richiamava solo la "solidarietà di fatto" su cui costruire l'Europa, ma proponeva di mettere insieme la produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio nella pianificazione del progetto di un'Europa unita. Si trattava allora e si tratta oggi di una dimensione politica della solidarietà che informa la nascita e l'evoluzione dell'intera costruzione europea<sup>1</sup>, e che trova molteplici declinazioni, riaffermandosi con forza principalmente nei momenti di crisi<sup>2</sup>. Nei discorsi dei rappresentanti nelle Istituzioni è possibile, infatti, trovare frequenti dichiarazioni che guardano l'Unione europea come una comunità con "responsabilità condivise", in grado di esistere solo nella solidarietà<sup>3</sup>.

---

\* Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Salerno. Email: trusso@unisa.it.

<sup>1</sup> Nel summit di Roma del 1967, a 10 anni dai Trattati, si legge che la celebrazione di questo evento storico ha costituito un'ulteriore solenne affermazione della solidarietà dei Paesi membri e della loro determinazione a proseguire lungo la via indicata dai Trattati di Roma. Cfr. *The Rome Summit Conference*, in *Bulletin of the European Economic Community*, luglio 1967.

<sup>2</sup> Cfr., tra gli altri, S. WALLASCHEK, *Contested Solidarity in the Euro Crisis and Europe's Migration Crisis: A Discourse Network Analysis*, in *Journal of European Public Policy*, 7/2020, p. 1034 ss.; nonché, in generale, T. RUSSO, A. ORIOLO, G. DALIA (eds.), *Solidarity and Rule of Law. The New Dimension of EU Security*, Berlino, 2023; E. KASSOTI, N. IDRIZ (eds.) *The Principle of Solidarity. International and EU Perspectives*, L'Aja, 2023.

<sup>3</sup> F. MEYER, *Scale Up, Harry! Discursive Transition (and Continuity) in the EU's 'Area of Freedom, Security and Justice' between 1995 and 2014*, in B. BRUNS, D. HAPP, H. ZICHNER (eds.),

Settant'anni dopo la dichiarazione Schuman, Parlamento europeo, Commissione europea e Consiglio adottano la Dichiarazione comune sulla Conferenza sul futuro dell'Europa del 5 marzo 2021<sup>4</sup>, in cui affermano appunto che la dichiarazione Schuman gettava le fondamenta dell'Unione europea, avviando un progetto politico unico che ha portato pace e prosperità e migliorato la vita di tutti i cittadini europei, ritenendo giunto il momento di riflettere sull'Unione, sulle sfide da affrontare e sul futuro da costruire insieme allo scopo di rafforzare la “solidarietà europea”. Una solidarietà, quindi, connaturata alla stessa costruzione europea in cui pace, benessere socioeconomico e solidarietà vanno di pari passo, o almeno sarebbero dovute andare di passo. Ancora oggi l'art. 3 TUE sancisce che l'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.

Proprio la promozione e protezione dei valori dell'Unione è diventata una delle questioni più dibattute dalle stesse Istituzioni europee e dalla dottrina. In quest'ambito, alcuni studiosi<sup>5</sup> hanno ritenuto di distinguere tra valori guida (*Leitwerte*) e valori fondamentali (*Grundwerte*). In particolare, i “valori guida” sarebbero stati, almeno implicitamente, alla base del processo di integrazione europea sin dall'inizio, comprendendo la pace, l'integrazione e le libertà collegate al mercato, nonché la solidarietà, richiamata già dalla dichiarazione Schuman, mentre i valori fondamentali si sarebbero sviluppati dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, diventando poi caratteristiche strutturali dell'Unione, quali la democrazia, lo Stato di diritto, la libertà e i diritti fondamentali di cui all'attuale art. 2 TUE. Il rispetto e la promozione di tali valori sono richiamati dall'art. 49 TUE per gli Stati che vogliono presentare domanda di adesione, nonché nella creazione di uno spazio di prosperità e buon vicinato *ex art.* 8 TUE.

Pertanto, la solidarietà ha contraddistinto anche le relazioni dell'Unione sulla scena internazionale<sup>6</sup> per l'evidente connessione ed il superamento della netta demarcazione tra azione interna e esterna, in particolare, nei confronti

---

*European Neighbourhood Policy. Geopolitics Between Integration and Security*, Londra, 2016, p. 23 ss., in particolare p. 29.

<sup>4</sup> Inaugurata il 9 maggio 2021, in occasione della Giornata dell'Europa, a Strasburgo tale Conferenza si è conclusa il 9 maggio 2022 con una relazione finale dal titolo “Dialogo con i cittadini per la democrazia – Costruire un'Europa più resiliente”, 2021/C 91 I/01, contenente 49 proposte, articolate in 326 misure, elaborate sulla base di un processo innovativo, mai utilizzato in precedenza, “dal basso verso l'alto”, incentrato sui cittadini, su cui v. G. TESAURO, *Una nuova revisione dei Trattati dell'Unione per conservare i valori del passato*, in *I Post di AISDUE*, 3/2021, p. 1 ss.

<sup>5</sup> C. CALLIESS, *Europa als Wertegemeinschaft: Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht?*, in *Juristen Zeitung*, 21/2004, pp. 1033-1084; Id., *Art. 2 [Die Werte der Union]*, in C. CALLIESS, M. RUFFERT (eds.), *EUV/AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, Monaco, 2016, p. 36 ss.

<sup>6</sup> D'altronde, l'art. 21 TFUE statuisce che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sugli stessi principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento, ovvero “democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,

degli Stati terzi candidati all'adesione o destinatari di relazioni privilegiate ed approfondite con l'Unione. Il riferimento è specificamente ai tre Stati *ex-sovietici* che dal vicinato sono passati all'allargamento. Come si cercherà di dimostrare, le spinte solidaristiche dell'integrazione europea che hanno guidato anche l'azione dell'Unione nell'allargamento e nel vicinato, hanno concorso ad una più articolata definizione dei principi – e adesso valori – dell'Unione, plasmano la sua identità, quella dei suoi membri e futuri membri. Tuttavia, tali spinte hanno subito, soprattutto dopo l'aggressione russa all'Ucraina, una crescita esponenziale che, come si dirà, pone una serie di dubbi, richiedendo, invece, alcune più caute considerazioni in termini di “sostenibilità”.

## 2. La solidarietà nell'allargamento

L'allargamento, infatti, si sostanzia nell'integrazione dei Paesi candidati attraverso un processo di trasformazione dei loro ordinamenti nazionali che si modellano verso l'identità comune dell'Unione<sup>7</sup>.

Tutti i processi di allargamento hanno condotto ad un maggiore approfondimento dell'*acquis* dell'Unione, dei suoi valori e della sua identità: specificamente dei principi economici liberali nell'adesione di Danimarca, Irlanda e Regno Unito; dei principi della democrazia pluralista e del rispetto dei diritti dell'uomo nell'allargamento alla Grecia, Portogallo e Spagna, quali elementi essenziali dell'appartenenza alle Comunità. Ancora, nel parere del 19 aprile 1994 sulle domande di adesione di Austria, Finlandia, Norvegia<sup>8</sup> e Svezia, la Commissione sottolineava come uno degli obiettivi dell'Unione fosse il desiderio degli Stati membri di approfondire la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni. L'integrazione dei nuovi Stati sembra, quindi, essere un obiettivo della solidarietà europea.

Tuttavia, nell'allargamento ad Est, che mira a consolidare la transizione democratica e rafforzare le libertà e i diritti civili e politici degli Stati post-comunisti, l'importanza del progetto politico di riunificazione dell'Europa diventa centrale a tal punto che, come è stato affermato, le preoccupazioni basate sulla solidarietà propendono verso l'apertura, non solo nei confronti

---

rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale” (par. 1).

<sup>7</sup> P. LEINO, *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, in *Austrian Review of International and European Law*, 7/2004, pp. 53-90. V., inoltre, M. CREMONA, *The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity*, in *Common Market Law Review*, 2/2004, p. 553 ss., che enfatizza come l'Unione promuova il rispetto dei propri valori fondamentali nell'azione esterna, e in particolare nel contesto della politica di allargamento, come affermato anche nell'art. 21 TUE.

<sup>8</sup> Sebbene, come è noto, l'adesione della Norvegia si sia bloccata a seguito di referendum popolare negativo.

dei candidati immediati, ma anche verso gli altri Stati, i potenziali candidati e i nuovi vicini dell'Unione, portando ad un approccio inclusivo dell'allargamento<sup>9</sup>. Inoltre, la solidarietà europea prevale a tal punto che si ammettono come membri Stati non perfettamente integrati<sup>10</sup>, addirittura nell'adeguamento ai principi/valori fondanti, quali la Bulgaria e Romania che vengono notoriamente sottoposti al meccanismo di cooperazione e verifica<sup>11</sup>. Ciononostante, l'allargamento a Est segna un approfondimento dell'integrazione europea, dettando con i criteri di Copenaghen le caratteristiche della *membership*<sup>12</sup>, ma anche ampliando le competenze politiche dell'Unione con nuovi compiti di preparazione dei candidati a diventare membri e di conservazione del suo funzionamento e della sua coesione dopo la loro adesione<sup>13</sup>.

Allo stesso tempo, sempre la solidarietà, e più ampiamente il rispetto dei principi/valori dell'Unione, determina un ampliamento dei potenziali soggetti legittimati alla proposizione della domanda di adesione, orientando la definizione di "Stato europeo"<sup>14</sup>. Secondo la Commissione il termine "europeo" non era stato ufficialmente definito, combinando elementi culturali, geografici e storici dell'identità europea. Inoltre, la stessa riteneva che la condizione di idee e di valori e l'esperienza comune di interazione storica non

<sup>9</sup> Così M. CREMONA, *EU Enlargement: Solidarity and Conditionality*, in *European Law Review*, 1/2005, p. 3 ss.

<sup>10</sup> Invero, sempre la solidarietà rileva nella fase successiva all'acquisizione dello *status* di membro, ossia nella fase di c.d. "post-adesione". L'adozione di clausole di salvaguardia nei Trattati di adesione con la previsione di deroghe transitorie sono state, infatti, considerate dalla Corte di giustizia necessarie a bilanciare gli interessi particolari del nuovo Stato con l'interesse generale della Comunità, garantendo il rispetto dei principi di uguaglianza, di lealtà o di solidarietà tra gli Stati membri attuali e futuri. Cfr. sentenze della Corte di giustizia del 28 novembre 2006, causa C-413/04, *Parlamento c. Consiglio*, punti 67-68; e causa C-414/04, *Parlamento c. Consiglio*, in cui la Corte definisce le deroghe complementari dei Trattati di adesione aventi come unico oggetto e finalità di ritardare temporaneamente l'applicazione effettiva di un atto comunitario, nei confronti di un nuovo Stato membro, senza integrare l'*acquis* che è tenuto a rispettare, con la conseguenza che scaduto il periodo transitorio la competenza è dell'Unione. V. anche sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-424 e 425/10, *Ziolkowski e Szeja*.

<sup>11</sup> Cfr. decisione 2006/928/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Romania per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione; decisione 2006/929/CE della Commissione, del 13 dicembre 2006, che istituisce un meccanismo di cooperazione e verifica dei progressi compiuti dalla Bulgaria per rispettare i parametri di riferimento in materia di riforma giudiziaria e di lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata. Entrambe le decisioni non sono più in vigore dall'ottobre 2023, a seguito delle decisioni di abrogazione (UE) 2023/1785 e (UE) 2023/1786, adottate dalla Commissione il 15 settembre 2023.

<sup>12</sup> Sul punto sia consentito rinviare a T. RUSSO, *Allargamento e membership dell'Unione europea*, Napoli, 2024, spec. p. 83 ss.

<sup>13</sup> In particolare, secondo A. BÖRZEL, A. DIMITROVA, F. SCHIMMELFENNING (eds.), *European Union Enlargement and Integration Capacity*, Londra-New York, 2018, p. 2, l'Unione avrebbe sviluppato una "external integration capacity" ed una "internal integration capacity".

<sup>14</sup> Il riferimento allo Stato europeo era già contenuto nell'art. 98 del Trattato CECA, e nell'art. 237 del Trattato CEE, poi art. O del Trattato di Maastricht e, infine, art. 49 del Trattato di Amsterdam.

potessero essere condensate in una semplice formula eterna e immutabile, ma andassero sottoposte alla disamina di ogni nuova generazione<sup>15</sup>. Pertanto, la *vexata quaestio* del limite dei confini dell'Unione veniva risolta con il riconoscimento, almeno, della prospettiva di adesione praticamente a tutti<sup>16</sup>. In questo senso, l'allargamento ha chiaramente una dimensione geopolitica essendo, com'è stato definito, uno strumento chiave del “*soft power*” dell'architettura dell'Unione in quanto il suo obiettivo è quello di portare gli Stati terzi nell'Unione<sup>17</sup>. Secondo le Istituzioni europee si tratterebbe, però, di uno degli strumenti più efficaci della politica estera dell'Unione<sup>18</sup>, con una criticabile logica geopolitica nelle decisioni di allargamento<sup>19</sup> e con la conseguenza di un'Europa dai “confini aperti” che non sarebbe, come è stato sostenuto, più adatta al suo scopo (e, si potrebbe aggiungere, alle sue competenze) allorquando deve affrontare guerre di conquista territoriale nei suoi vicini orientali<sup>20</sup>. L'allargamento verso l'Ucraina è sicuramente espressione della solidarietà europea contro l'aggressione russa con pretese territoriali e politiche<sup>21</sup> che violano i valori europei e l'ordine internazionale<sup>22</sup>. Alla sua richiesta si aggiungono quelle di Moldavia e anche della Georgia portando al

---

<sup>15</sup> Cfr. il report presentato dalla Commissione al Consiglio europeo di Lisbona, del 26 e 27 giugno 1992, *L'Europa e le sfide dell'ampliamento*. Cfr. la comunicazione della Commissione, dell'8 novembre 2006, Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007 comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri, COM(2006)649 def.

<sup>16</sup> Anche Olli Rehn, membro della Commissione europea e responsabile per l'allargamento dal 2004 al 2010, nel suo discorso alla società civile (SPEECH/05/32, del 24 gennaio 2005, Belgrado) dal titolo “Values define Europe, not borders”, reperibile *online*, riteneva che fossero i valori dell'Unione a determinarne i confini e che uno degli elementi decisivi è la volontà della popolazione di aderire.

<sup>17</sup> Questo è desumibile anche dalla sistematica dei Trattati e dal fatto che l'allargamento non è incluso nel servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), creato dal Trattato di Lisbona. In questo senso, A. S. WALLDÉN, *The Demise of EU Enlargement Policy*, 2017, p. 3, reperibile *online*.

<sup>18</sup> Così, ad es., nella comunicazione della Commissione, del 14 ottobre 2009, Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2009-2010, COM(2009)533 def.

<sup>19</sup> F. SCHIMMELFENNIG, *The Advent of Geopolitical Enlargement and Its Credibility Dilemma*, in J. DZANKIC, S. KACARSKA, S. KEIL (eds.), *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo) Politics*, Firenze, 2023, p. 185 ss., in particolare pp. 190-191. La logica geopolitica sarebbe contraria al “merit-based assessment of candidates paired with a logic of conditionality”, come sostenuto da A. DIMITROVA, *Dilemmas of EU Enlargement: Geopolitics, Conditionality, and Citizens' Concerns*, in *Siepes*, 24 settembre 2024.

<sup>20</sup> J. ZIELONKA, *The Remaking of the EU's Borders and the Images of European Architecture*, in *Journal of European Integration*, 5/2017, p. 641 ss.; N. SCICLUNA, S. AUER, *Pushing the EU's Boundaries: Enlargement and Foreign Policy Actorness after the Russian Invasion of Ukraine*, in *Journal of Common Market Studies*, 1/2023, p. 45 ss.

<sup>21</sup> F. SCHIMMELFENNIG, *op. cit.*, p. 185 ss.

<sup>22</sup> G. BOSSE, *Values, Rights, and Changing Interests: The EU's Response to the War Against Ukraine and the Responsibility to Protect Europeans*, in *Contemporary Security Policy*, 3/2022, p. 531 ss.

nuovo allargamento orientale o geopolitico (o secondo allargamento ad Est) dell'Unione.

### 3. Dall'allargamento al vicinato e viceversa

È indiscutibile che l'allargamento sia andato ben oltre la semplice adesione di nuovi membri, assumendo la dimensione di politica strategica dell'Unione europea che ridefinisce le sue relazioni esterne e riscrive i suoi confini ed il suo vicinato. “L'avanzamento” dell'Unione di centinaia di chilometri, fino al confine occidentale della Russia e del Mar Nero, determina, infatti, la condivisione dei confini direttamente con Paesi che, all'epoca, non erano considerati potenziali membri<sup>23</sup>. Così, la politica europea di vicinato (PEV) nasce come conseguenza dell'allargamento, o post-allargamento, e come sua alternativa<sup>24</sup> per diffondere stabilità, sicurezza e prosperità nei Paesi limitrofi e prevenire sentimenti di esclusione, rinviando le questioni relative all'esatto perimetro dei confini dell'Unione<sup>25</sup>. In effetti, nonostante alcuni Paesi della PEV fossero europei, la c.d. “fatica dell'allargamento” spingeva verso la creazione di una strategia regionale per l'area circostante l'Unione, ricomprendente i nuovi Stati indipendenti (Bielorussia, Moldavia, Ucraina), i Paesi del Mediterraneo meridionale (Algeria, Autorità nazionale palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Siria, Tunisia) e poi gli Stati del Caucaso (Armenia, Azerbaigian e Georgia)<sup>26</sup>.

Così, lanciata nel 2003 e sviluppata nel corso del 2004, la PEV mira ad “avere un anello di paesi che condividono i valori e gli obiettivi fondamentali

<sup>23</sup> Cfr. comunicazione della Commissione, dell'11 marzo 2003, Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali, COM(2003)104 final, secondo cui: “[I]a nuova politica di vicinato intende pertanto definire un quadro che dia una nuova impronta alle relazioni esistenti senza includere, a medio termine, un'eventuale adesione o un ruolo nelle istituzioni dell'Unione. Le questioni pratiche di vicinato dovrebbero essere esaminate separatamente dalle prospettive di adesione”.

<sup>24</sup> Così, R. DANNREUTHER, *Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, 2/2006, p. 183 ss. Sempre sulla PEV, v. anche S. POLI (ed.), *The European Neighbourhood Policy – Values and Principles*, Londra 2016; M. E. BARTOLONI, *La natura sui generis della Politica Europea di Vicinato: un contenitore di competenze*, in *EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives*, 2/2022, pp. 8-23.

<sup>25</sup> Vi era anche la necessità di rispondere alle nuove sfide alla sicurezza provenienti dai vicini, in particolare orientali, nonché consolidare la riforma istituzionale dell'Unione per trovare un nuovo consenso sull'allargamento.

<sup>26</sup> Sul punto cfr., tra gli altri, v. A. ÁGH, *Regionalisation as a Driving Force of EU Widening: Recovering from the EU “Carrot Crisis” in the “East”*, in *Europe-Asia Studies*, 8/2010, p. 1239 ss.; nonché J. W. SCOTT, *The EU and “Wider Europe”: Toward an Alternative Geopolitics of Regional Cooperation?*, in *Geopolitics*, 10/2005, p. 429 ss.; B. M. STEFANOVA, *The European Union and Europe's New Regionalism: The Challenge of Enlargement, Neighborhood, and Globalization*, Londra, 2018; A. PETTI, *EU Neighbourhood Law. Wider Europe and the Extended EU's Legal Space*, Oxford, 2024.

dell'UE, in una relazione sempre più stretta che vada oltre la cooperazione per contemplare un grado notevole d'integrazione economica e politica<sup>27</sup>, basata sul rispetto di valori comuni, quali Stato di diritto, buon governo, rispetto dei diritti umani, compresi quelli delle minoranze, promozione di relazioni di buon vicinato, nonché sui principi dell'economia di mercato e dello sviluppo sostenibile. Prevede, poi, un ulteriore "approfondimento" della dimensione politica delle relazioni bilaterali attraverso l'istituzione del partenariato orientale<sup>28</sup>, diramazione regionale della PEV rivolta a Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina<sup>29</sup>, con i quali si proponeva la realizzazione di un nuovo quadro multilaterale attraverso gli accordi di associazione, in luogo di quelli di partenariato e cooperazione, con cui si intendeva intensificare i legami con l'Unione attraverso impegni più vincolanti<sup>30</sup>. Viene, poi, rivista nel 2011<sup>31</sup> e nuovamente nel 2015<sup>32</sup>, anche come conseguenza degli eventi destabilizzanti nell'area meridionale con la primavera araba, e in quella orientale, con la crisi in Ucraina del 2014.

Da qui la centralità della stabilizzazione del vicinato in termini politici, economici e di sicurezza strettamente coordinata alla più ampia strategia globale dell'Unione in materia di politica estera, in quanto la sicurezza interna comporta un parallelo interesse per la pace nelle regioni vicine e circostanti<sup>33</sup>. Così la PEV viene considerata uno strumento di *governance* esterna con cui l'Unione europea, nel perseguimento degli obiettivi generali di politica estera

---

<sup>27</sup> Comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2004, Politica europea di prossimità - Documento di strategia, COM(2004)373 def.

<sup>28</sup> Si legge nella *Joint Declaration dell'Eastern Partnership Summit* di Varsavia del 29-30 settembre 2011: "The Prague Summit in May 2009 launched a strategic and ambitious Eastern Partnership as a specific dimension of the European Neighbourhood Policy, to further support Eastern European countries' sustainable reform processes with a view to accelerating their political association and economic integration with the European Union. The agenda agreed in Prague contains the guiding principles of the Eastern Partnership, and the participants of the Warsaw Summit reaffirm their commitment to implement them fully".

<sup>29</sup> Cfr. comunicazione della Commissione, del 3 dicembre 2008, Partenariato orientale, COM(2008)823 def., adottata su indicazione del Consiglio europeo del giugno 2008.

<sup>30</sup> *Ibidem*. Si legge, infatti, che: "[c]reando un nesso più intenso con la legislazione e le norme dell'Unione, questi nuovi accordi possono rinsaldare i legami politici e favorire maggiormente la convergenza. Gli accordi di associazione possono inoltre consentire una maggiore cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza comune e di politica europea di sicurezza e di difesa".

<sup>31</sup> Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 25 maggio 2011, Una risposta nuova ad un vicinato in mutamento, COM(2011)303 def., su cui v. S. POLI, *La revisione della politica europea di vicinato e il controverso rapporto tra condizionalità e geometria variabile*, in *European Papers*, 1/2016, pp. 263-274.

<sup>32</sup> Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 18 novembre 2015, Riesame della politica europea di vicinato, JOIN(2015)50 final.

<sup>33</sup> Cfr. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, giugno 2016, reperibile online.

diretti a consolidare la stabilità ed affrontare le principali sfide alla sicurezza provenienti dal vicinato, estende le regole europee al di fuori dei suoi confini in aree extra-UE, integrandole in un unico spazio europeo in termini materiali e normativi<sup>34</sup>. In particolare, è stato ritenuto che l'innovazione della politica di vicinato sia derivata dal trasferimento e adattamento di idee e strumenti dalle politiche interne al campo delle relazioni esterne per il tramite della politica che crea il collegamento tra l'interno e l'esterno dell'Unione, ossia la politica di allargamento<sup>35</sup>.

Tuttavia, sebbene queste due politiche (allargamento e vicinato) siano state concettualizzate come strategie alternative e distinte dell'Unione, hanno, poi, con il tempo perso quella originaria e netta separazione, portando a formazioni alternative nel vicinato o a fasi intermedie per l'allargamento<sup>36</sup>. In questo ultimo senso, c'è chi ha evidenziato come la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, oltre a scuotere la struttura di sicurezza e le realtà geopolitiche dell'Europa, abbia anche portato a un c.d. "momento Salonicco" per Ucraina, Moldavia e Georgia, creando le condizioni per il loro passaggio dal vicinato all'allargamento che si estende a questa nuova regione geopolitica<sup>37</sup>.

Nei vertici del Partenariato orientale di Varsavia del 2011, Vilnius del 2013 e, specificamente, di Riga del 2015 – dopo l'annessione della Crimea da parte della Russia e l'intervento militare nel Donbass – l'Unione, infatti, semplicemente riconosceva le aspirazioni europee e la scelta europea di tali Stati<sup>38</sup>. Viceversa, nella Dichiarazione di Versailles del marzo 2022 si afferma che "Russia's war of aggression constitutes a tectonic shift in European history"<sup>39</sup>. Pertanto, il Consiglio europeo informale di Versailles ammette che i vicini associati diventino Paesi candidati, confermando l'incertezza iniziale sull'esatta portata della politica di vicinato<sup>40</sup> che diventa una fase di preparazione all'adesione per quegli Stati vicini, la cui prospettiva europea

<sup>34</sup> Così P. MANOLI, *A Structural Foreign Policy Perspective on the European Neighbourhood Policy*, in S. GSTÖL, S. SCHUNZ (eds.), *Theorizing the European Neighbouring Policy*, Abingdon-New York, 2017, p. 124 ss.

<sup>35</sup> E. TULMETS, *Policy Adaptation from the Enlargement to the Neighbourhood Policy: A Way to Improve the EU's External Capabilities?*, in *Politique européenne*, 2/2007, p. 55 ss.

<sup>36</sup> Così D. DEVRIM, E. SCHULZ, *Enlargement Fatigue in the European Union: From Enlargement to Many Unions*, in *RIE Working Paper*, 13/2009, p. 1 ss.

<sup>37</sup> D. DENTI, *A New Geopolitics for the Western Balkans, a Thessaloniki Moment for the Eastern Partners, and a New Big Project for Europe. The Effects of Russia's Invasion of Ukraine on the EU's Neighbourhood and Enlargement Policies*, in J. DŽANKIĆ, S. KACARSKA, S. KEIL (eds.), *op. cit.*, p. 45 ss.

<sup>38</sup> Cfr. la *Joint Declaration dell'Eastern Partnership Summit* di Varsavia, cit.; nonché la *Joint Declaration dell'Eastern Partnership Summit* di Vilnius, del 28-29 novembre 2013; e la *Joint Declaration dell'Eastern Partnership Summit* di Riga, del 21-22 maggio 2015.

<sup>39</sup> Cfr. *Informal meeting of the Heads of State or Government, Versailles Declaration*, del 10-11 marzo 2022.

<sup>40</sup> Cfr. SPEECH/02/619 di Romano Prodi, allora Presidente della Commissione europea, *L'Europa è più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*, Bruxelles, 5-6 dicembre 2002 in cui af-

era rimasta fin a quel momento implicita<sup>41</sup>. Inoltre, sempre la Dichiarazione di Versailles afferma che la solidarietà tra gli Stati membri si riflette nell'art. 42, par. 7, TUE e che l'Unione ribadisce la sua intenzione di intensificare il sostegno all'ordine mondiale basato su regole, con al centro le Nazioni Unite.

#### 4. Gli strumenti normativi del passaggio dal vicinato all'allargamento

La solidarietà europea si manifesta, quindi, con l'avvicinamento di tutti gli Stati dell'Est europeo (vicinato) all'Unione per poi transitare verso l'allargamento con l'inquadramento in vari strumenti normativi. Così, i Paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) e gli Stati dell'ex-Iugoslavia rientrano nel Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale<sup>42</sup>, quale strumento ulteriore e complementare per assistere i Paesi della regione ed aiutarli ad attuare il loro proposito di diventare membri delle organizzazioni euro-atlantiche, specificamente NATO e Unione europea<sup>43</sup>.

Con i PECO lo strumento è quello degli accordi di associazione, basati sull'allora art. 238 TCEE, a cui si affianca una strategia di avvicinamento concordato (strategia di pre-adesione) e il partenariato per l'adesione, adottato sulla base dell'art. 235 TCE<sup>44</sup>. Si tratta di una nuova generazione di accordi di associazione<sup>45</sup>, definiti “accordi europei” per il loro significato politico,

---

fermava che: “[d]obbiamo offrire più di un partenariato e meno dell'adesione, senza neppure escludere la seconda in modo categorico”.

<sup>41</sup> D. DENTI, *Dans quelle mesure peut-on considérer que la Politique Européenne de Voisinage est une alternative à l'adhésion?*, in *Essai sur la Politique de voisinage*, 2011, p. 1 ss.

<sup>42</sup> Cfr. la posizione comune, del 17 maggio 1999, adottata dal Consiglio in base all'art. 15 del Trattato sull'Unione europea concernente il patto di stabilità per l'Europa sudorientale (1999/345/PESC), su cui v. E. BUSEK, B. KÜHNE, *From Stabilization to Integration: The Stability Pact for South Eastern Europe*, Vienna, 2010. Il Patto è stato sostituito dal 2008 dal Consiglio di cooperazione regionale.

<sup>43</sup> Il Patto di stabilità includeva gli Stati membri dell'Unione, la Commissione europea, la Banca europea per gli investimenti, gli Stati della regione e confinanti (Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Macedonia, Ungheria, Romania, Slovenia, Turchia), alcuni Paesi del G8 (USA, Canada, Giappone, Russia), nonché organizzazioni internazionali (ONU, UNHCR, OSCE, Consiglio d'Europa, NATO, OECD, UEO, FMI, Banca Mondiale, BESR) e regionali (Royaumont, BSEC, CEI, SECI, SEECP), ai quali si sono aggiunti in un secondo momento, Svizzera, Norvegia, Moldova.

<sup>44</sup> Cfr. regolamento (CE) n. 622/98 del Consiglio, del 16 marzo 1998, relativo all'assistenza in favore dei paesi candidati all'adesione all'Unione europea, nell'ambito della strategia di preadesione, e in particolare all'istituzione di partenariati per l'adesione, su cui cfr., tra gli altri, H. GRABBE, *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, in *EUI Working Papers*, 99/2012, p. 1 ss. Inoltre, v. M. MARESCAU, *Pre-Accession*, in M. CREMONA (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, 2023, p. 9 ss.; P. NICOLAIDES, *Preparing for Accession to the European Union: How to Establish Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*, *ivi*, p. 43 ss.

<sup>45</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione, del 27 agosto 1990, *Association agreements with the countries of Central and Eastern Europe: a general outline*, COM(1990)398 final, p. 2, in cui si legge

che, basato appunto sul dialogo politico, intendeva realizzare una graduale istituzione di aree di libero scambio bilaterali e costituire la base per la cooperazione economica, culturale e finanziaria. Tali accordi contenevano, inoltre, disposizioni sulla circolazione delle persone, lo stabilimento, la fornitura di servizi, i pagamenti, i capitali, la concorrenza e il ravvicinamento delle disposizioni legislative.

Concepiti come alternativi all'adesione, tali accordi – inizialmente conclusi con Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia – non avevano un dichiarato orientamento pre-adesione. Dopo il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993, in cui si esplicitava la decisione politica dell'Unione che i PECO potessero diventare Stati membri una volta soddisfatte le condizioni politiche, economiche e giuridiche, e l'adozione di una strategia di preparazione all'adesione da parte del Consiglio europeo di Essen del dicembre 1994<sup>46</sup>, gli accordi di associazione diventano di fatto strumenti di pre-adesione, senza particolari modifiche. Infatti, gli accordi di associazione con gli Stati baltici e la Slovenia, negoziati e firmati successivamente, contenevano un riferimento alla strategia di preparazione all'adesione<sup>47</sup>.

Nei confronti dei Balcani occidentali, l'instabilità della regione e l'incapacità dei Paesi di collaborare a livello bilaterale, multilaterale e regionale, portano la Commissione europea a proporre lo sviluppo di un processo di stabilizzazione e di associazione (PSA) tale da offrire maggiori incentivi ai Paesi interessati, a condizioni, però, più rigorose di natura politica ed economica, ed alla necessità di intensificare la cooperazione regionale. Vengono così adottati gli accordi di stabilizzazione e di associazione (ASA)<sup>48</sup>, quale nuovo tipo di relazioni contrattuali *sui generis*<sup>49</sup> che, tenendo conto della situazione

---

che: “[a]ssociation agreements should help create a climate of confidence and stability favouring political and economic reform and allowing the development of close political relations which reflect shared values. The new consensus on these values, set out in the documents of the Bonn and Copenhagen CSCE conferences, holds out considerable hope for the consolidation of democratic political systems and market-based economies. This process will be strengthened by political dialogue, within a regular Institutional framework which will be a key feature of association. Secondly, association agreements should strengthen the foundations of the new European architecture. They will enable partners in central and eastern Europe to participate in the wider process of European Integration, exemplified by the single European market and the new relationship to be negotiated by the Community and the European Free Trade Association. This will give tangible form to aspirations to return to the mainstream of European political and economic life and bring concrete reciprocal benefits”.

<sup>46</sup> Cfr. le Conclusioni del Consiglio europeo di Essen, del 9-10 dicembre 1994, Allegato IV: Relazione del Consiglio al Consiglio europeo (Essen) sulla strategia per la preparazione dell'adesione dei Paesi associati dell'Europa centrale ed orientale.

<sup>47</sup> K. INGLIS, *The Europe Agreements Compared in Light of Their Pre-Accession Orientation*, in *Common Market Law Review*, 5/2000, p. 1173 ss.

<sup>48</sup> D. PHINEMORE, *Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?*, in *European Foreign Affairs Review*, 1/2003, p. 77 ss., in particolare p. 81.

<sup>49</sup> Così la comunicazione della Commissione, del 26 maggio 1999, sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sud-orientale (Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica fede-

specifica di ciascun Paese, contengono la prospettiva di adesione all'Unione, previa conformità ai criteri di Copenaghen. Tali accordi misti diventano strumentali alla piena integrazione degli Stati dell'area nella comunità delle nazioni democratiche ed al loro graduale ravvicinamento all'Unione, fissando condizioni aggiuntive quali la stabilizzazione sulla base della cooperazione regionale e del buon vicinato, o ancora nel caso degli ASA con Serbia e Bosnia-Erzegovina, la piena cooperazione con il Tribunale penale internazionale per l'ex-Iugoslavia, finendo per ampliare la fase di pre-adesione rispetto a quella di vera e propria adesione, e realizzando, secondo alcuni, nell'ASA concluso solo dall'Unione e dall'EURATOM con il Kosovo una "creatività giuridica"<sup>50</sup>. Tuttavia, tali accordi contengono un esplicito riferimento al dialogo politico tra le parti, che accompagnerà e consoliderà il ravvicinamento di questi Stati, e contribuirà ad instaurare stretti legami di solidarietà e nuove forme di cooperazione tra le parti.

Con riferimento ai tre Stati ex-sovietici, con i quali erano stati già conclusi accordi di partenariato e cooperazione nella metà degli anni Novanta, l'Unione, in conseguenza dell'allargamento del 2004-2007, manifesta l'interesse a mantenere relazioni di buon vicinato al fine di promuovere i propri valori, esportare i propri standard politici ed economici e vincolare i partner alla propria "condizionalità". Li include, per quanto già detto, nella PEV e, poi, nel partenariato orientale. Si mostra, inoltre, disposta a stabilire una relazione *sui generis* con la conclusione di un diverso tipo di accordo di associazione politica e integrazione economica, anche mediante l'istituzione una zona di libero scambio globale e approfondito (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, DCFTAs), sulla base degli articoli 217 e 218 TFUE, subordinata all'impegno nel rispetto dei valori comuni di democrazia, Stato di diritto, diritti umani e libertà fondamentali<sup>51</sup>. Si tratta di accordi ambiziosi che già riconoscevano i tre Paesi come europei<sup>52</sup>, basandosi sulla loro "aspirazione" e "scelta" europea senza, come è noto, la prospettiva di adesione<sup>53</sup> o il riconoscimento dello *status* di Paese candidato, come ribadito nella decisione adot-

---

rale di Iugoslavia, ex-Repubblica iugoslava di Macedonia e Albania), COM(1999)235 def.

<sup>50</sup> Così P. VAN ELSUWEGE, *Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilisation and Association Agreement between the EU and Kosovo*, in *European Foreign Affairs Review*, 3/2017, p. 393 ss., in particolare pp. 405-408.

<sup>51</sup> N. GHAZARYAN, *A New Generation of Human Rights Clauses? The Case of Association Agreements in the Eastern Neighbourhood*, in *European Law Review*, 3/2015, p. 391 ss.

<sup>52</sup> Sebbene non vi siano differenze in termini giuridici, i preamboli dei tre accordi non coincidono sul punto. Mentre gli accordi di associazione con l'Ucraina e la Moldavia li riconoscono come Paesi europei che condividono con gli Stati membri dell'Unione storia e valori comuni, l'accordo di associazione con la Georgia, definisce la Georgia un Paese dell'Europa orientale, che condivide con gli Stati membri legami storici e valori comuni.

<sup>53</sup> Tali accordi sono stati etichettati come un'offerta di "integrazione senza adesione". In tal senso, cfr. G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Deep Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area. A New Legal Instrument for EU Integration Without Membership*, Leiden-Boston, 2016.

tata dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione allegata alle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 15 dicembre 2016 in risposta alle preoccupazioni espresse nel quadro del referendum olandese sul disegno di legge che approvava l'accordo di associazione UE-Ucraina<sup>54</sup>.

Ciononostante, tali accordi prevedono un'ampia integrazione politica ed economica, nonché l'armonizzazione del diritto interno con l'*acquis* comunitario in molteplici aree<sup>55</sup>. Impostati sulla reciprocità e sui progressi sulla base dei meriti, nonché su forme di condizionalità, questi sono così risultati rispondenti alla fase di pre-adesione e di adesione<sup>56</sup>. Inoltre, nel prevedere in diverse disposizioni l'impegno dei Paesi associati al rispetto ed alla promozione dei valori comuni di democrazia, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, sono risultati conformi alla previsione dell'art. 49 TUE.

Analogamente, il rispetto di questi valori rileva nel progressivo riavvicinamento delle legislazioni nazionali a quella dell'Unione, con la previsione di una forma specifica di condizionalità di "accesso al mercato", sottoposta ad uno stringente monitoraggio basato sulla stesura di relazioni sui progressi, che è una pratica comune all'interno della strategia di pre-adesione, ma anche attraverso missioni *in loco*, con la partecipazione di Istituzioni, organi e agenzie dell'UE, organismi non governativi, autorità di vigilanza, esperti indipendenti e altri, se necessario<sup>57</sup>. Quest'ultima innovazione degli accordi di associazione è stata prevista proprio per garantire che il ravvicinamento legislativo vada oltre un adattamento formale delle legislazioni nazionali.

Ne consegue, come è stato evidenziato, che essi rientrano nei c.d. "accordi orientati all'integrazione" con diverse disposizioni che riflettono la formulazione dei criteri di Copenaghen, includendo principi, concetti e disposizioni del diritto dell'Unione che devono essere interpretati e applicati come se lo

---

<sup>54</sup> Si legge, infatti: "[h]aving regard to the conclusions of the European Council of 15 December 2016, Have decided to adopt the following, as their common understanding, which is to take effect once the Kingdom of the Netherlands has ratified the Agreement and the European Union has concluded it: A While aiming to establish a close and lasting relationship between the parties to the Agreement based on common values, the Agreement does not confer on Ukraine the status of a candidate country for accession to the Union, nor does it constitute a commitment to confer such status to Ukraine in the future".

<sup>55</sup> G. VAN DER LOO, *The EU-Ukraine Deep and Comprehensive Free Trade Area. A coherent mechanism for legislative approximation?*, in R. PETROV, P. VAN ELSUWEGE, *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union*, Abingdon, 2014, p. 63 ss.

<sup>56</sup> G. VAN DER LOO, P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Framework*, in *EUI Working Papers Law*, 9/2014, p. 1 ss., in particolare p. 12.

<sup>57</sup> Cfr. l'art. 475, par. 3, dell'accordo di associazione con l'Ucraina; l'art. 419, par. 3, dell'accordo di associazione con la Georgia; e, con alcune differenze, gli articoli 450 e 451 dell'accordo di associazione con la Moldavia, su cui v. P. VAN ELSUWEGE, *Revisiting the EU-Ukraine Association Agreement: A Crucial Instrument on the Road to Membership*, in M. RABINOVYCH, A. PINTSCH (eds.), *Ukraine's Thorny Path to the EU. From "Integration without Membership" to "Integration through War"*, Cham, 2025, p. 67 ss.

Stato terzo facesse parte dell'Unione<sup>58</sup>. In definitiva, proprio l'ampio programma di riforme politiche, socioeconomiche, giuridiche e istituzionali necessarie per dare efficace attuazione a tali accordi, nonché l'impegno degli Stati a sostenere in modo deciso tali riforme – basato sui valori democratici comuni all'Unione, praticamente coincidenti in gran parte con le condizioni di adesione all'Unione – hanno facilitato il passaggio dal vicinato all'allargamento per i tre Stati ex-sovietici.

## 5. Le misure di solidarietà verso l'Ucraina

Per quanto detto, quindi, l'allargamento è la risposta più evidente della solidarietà dell'Unione all'Ucraina a seguito dell'aggressione russa, che porta all'adozione di una serie di misure di diversa natura a sostegno del Paese e dei suoi cittadini. Prima fra tutte, l'apertura delle frontiere con l'attivazione all'unanimità della protezione temporanea<sup>59</sup> a più di vent'anni dall'adozione della direttiva<sup>60</sup>. Tale decisione sicuramente positiva, avendo consentito di accogliere un gran numero di rifugiati e di garantire loro l'accesso al mercato del lavoro<sup>61</sup>, non è stata esente da critiche: sia perché ha fatto emergere disparità con altre situazioni in cui poteva essere applicata e ciò non è avvenuto<sup>62</sup>, sia per l'esistenza di “doppi standard” nella concessione della protezione temporanea agli sfollati<sup>63</sup>.

Altre misure di solidarietà hanno riguardato l'adozione di una serie di regolamenti per l'approvvigionamento, lo stoccaggio e il consumo di gas<sup>64</sup>, nonché il regolamento 2022/2576 del Consiglio, che introduceva misure di

---

<sup>58</sup> M. MARESCAU, *Les accords d'intégration dans les relations de proximité de l'Union européenne*, in C. BLUMANN (dir.), *Les frontières de l'Union européenne*, Bruxelles, 2013, p. 151 ss.

<sup>59</sup> Cfr. decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea, prorogata fino al 4 marzo 2026 con decisione di esecuzione (UE) 2024/1836 del 25 giugno 2024.

<sup>60</sup> E. KÜÇÜK, *Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers?*, in *European Journal of Migration and Law*, 1/2023, p. 1 ss.

<sup>61</sup> Cfr. M. FARRO SARRATS, *Three Lessons from Europe's Response to Ukrainian Migration*, in *European Council on Foreign Relations*, 9 agosto 2023, reperibile online.

<sup>62</sup> Ad es., nel caso della crisi siriana, come evidenziato da D. ALSBETI, *A Double Standard in Refugee Response: Contrasting the Treatment of Syrian Refugees with Ukrainian Refugees*, in *Human Rights Brief*, 2/2023, p. 72 ss.

<sup>63</sup> Sul punto sia consentito rinviare per tutti a G. MORGESE, *L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?*, in *BlogDUE*, 9 marzo 2022, p. 1 ss.

<sup>64</sup> Cfr. regolamento (UE) 2022/1032 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2022, che modifica i regolamenti (UE) 2017/1938 e (CE) n. 715/2009 per quanto riguarda lo stoccaggio del gas; regolamento (UE) 2022/1369 del Consiglio, del 5 agosto 2022, relativo a misure coordinate di riduzione della domanda di gas; poi modificato dal regolamento (UE) 2023/706 del Consiglio, del 30 marzo 2023, che modifica il regolamento (UE) 2022/1369 per prorogare il periodo di applicazione

solidarietà, tra cui la possibilità di ottenere forniture da altri Stati membri per garantire volumi di gas critici necessari per mantenere i sistemi elettrici<sup>65</sup>. Inoltre, già a marzo 2022, l'Unione europea integrava le reti elettriche di Ucraina e Moldavia nella rete continentale europea per salvaguardare l'approvvigionamento energetico ucraino dall'Europa, mentre a maggio 2022 rimuoveva temporaneamente tutte le restrizioni sulle importazioni di determinati beni e materie prime dall'Ucraina. Con le c.d. “*solidarity lanes*”<sup>66</sup> venivano, poi, istituiti corridoi di solidarietà per l'esportazione di beni agricoli ucraini, come grano, mais o semi di girasole, dopo il blocco russo dei porti ucraini del Mar Nero, seguiti, però, dall'adozione di “contro-misure” di solidarietà a favore di alcuni Stati membri danneggiati dalla concorrenza a basso prezzo di tali prodotti<sup>67</sup>.

Evidentemente, la solidarietà ha interessato anche il campo della difesa militare sia con il dispiegamento di una propria missione di assistenza militare a sostegno dell'Ucraina (*European Union Military Assistance Mission*, EUMAM Ucraina)<sup>68</sup>, sia attraverso lo Strumento europeo per la pace (EPF)<sup>69</sup>, quale meccanismo di finanziamento fuori bilancio per le azioni dell'Unione con implicazioni militari e di difesa nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Tale strumento, utilizzato a favore dell'Ucraina già nel dicembre 2021 per finanziare misure non letali (unità mediche militari, ospedali da campo, ingegneria, mobilità, unità logistiche, ecc.), è stato impiegato dopo l'aggressione russa del 2022, per finanziare anche attrezzature militari letali. Inoltre, nel 2024, sempre per rispondere alle esigenze urgenti dell'Ucraina nel settore militare e della difesa, il Consiglio decideva di aumentare il massimale di tale strumento, istituendo un apposito Fondo di assistenza per l'Ucraina.

---

delle misure di riduzione della domanda di gas e rafforzare la comunicazione e il monitoraggio della loro attuazione.

<sup>65</sup> Cfr. regolamento (UE) 2022/2576 del Consiglio, del 19 dicembre 2022, che promuove la solidarietà mediante un migliore coordinamento degli acquisti di gas, parametri di riferimento affidabili per i prezzi e scambi transfrontalieri di gas, successivamente modificato e ora non più in vigore.

<sup>66</sup> Cfr. comunicazione della Commissione, del 12 maggio 2022, Piano d'azione per l'istituzione di corridoi di solidarietà UE-Ucraina per agevolare le esportazioni agricole dell'Ucraina e gli scambi bilaterali con l'UE, COM(2022)217 def.

<sup>67</sup> Specificamente, il regolamento di esecuzione (UE) 2023/903 della Commissione, del 2 maggio 2023, che introduce misure preventive relative a determinati prodotti originari dell'Ucraina (non più in vigore), con cui veniva sospesa la commercializzazione e la circolazione di questi prodotti in Bulgaria, Polonia, Romania, Slovacchia e Ungheria. Venivano anche approvate misure di sostegno economico verso questi Stati.

<sup>68</sup> L'Unione avvia tale missione dopo la missione consultiva (EUAM) per sostenere la riforma del settore della sicurezza civile.

<sup>69</sup> Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

La sintesi appena riportata non esaurisce, come è ovvio, la tipologia di misure di solidarietà adottate a favore dell'Ucraina<sup>70</sup> che comprendono, quindi, l'assistenza economica, il sostegno militare, gli aiuti umanitari e la protezione civile, l'accoglienza dei rifugiati, le indagini ed il perseguimento relativi a crimini di guerra, la sicurezza energetica, la protezione dei minori, e la ricostruzione dell'Ucraina<sup>71</sup>. Inoltre, proprio la ricostruzione è supportata anche dall'istituzione, sulla base dell'art. 212 TFUE, dello strumento per l'Ucraina<sup>72</sup>, quale strumento unico a medio termine eccezionale che riunisce il sostegno bilaterale fornito dall'Unione per il periodo dal 2024 al 2027 per far fronte alle esigenze di finanziamento, ripresa, ricostruzione e modernizzazione dell'Ucraina, ovverosia nell'ambito del sostegno agli sforzi di riforma del Paese nel suo percorso di adesione all'Unione<sup>73</sup>.

## 6. Considerazioni conclusive su una solidarietà europea “sostenibile”

In definitiva, l'analisi condotta consente di sintetizzare alcune considerazioni conclusive sulla solidarietà europea che, nella difesa dei valori comuni, si spinge, però, verso il limite della “sostenibilità”. Per quanto detto, infatti, la PEV, che nasce come risposta all'allargamento si è tradotta, poi, in uno strumento di passaggio all'allargamento. L'aggressione russa all'Ucraina ha, quindi, semplicemente reso lampante ed immediato un processo lento sviluppatosi, già a partire dalla transizione democratica degli Stati dell'Europa centrale ed orientale, nel mutato scenario delle relazioni internazionali post anni Novanta.

Tuttavia, la già labile demarcazione tra vicinato, allargamento e difesa comune o se vogliamo la trasversalità di impiego delle tre politiche<sup>74</sup> ha esteso, ancor più dopo la guerra in Ucraina, gli interessi di politica estera dell'Unione, sia geograficamente che tematicamente attraverso quel processo di

---

<sup>70</sup> In un certo senso, si potrebbero far rientrare anche le diverse misure sanzionatorie adottate contro la Russia e le misure restrittive contro persone fisiche e entità ritenute responsabili di azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina, giunte al diciottesimo pacchetto di sanzioni-misure restrittive, pubblicate sulla Gazzetta ufficiale del 19 luglio 2025.

<sup>71</sup> Tanto si evince alla seguente pagina del Consiglio europeo: [consilium.europa.eu](https://consilium.europa.eu).

<sup>72</sup> Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l'Ucraina.

<sup>73</sup> Si ricorda, inoltre, come l'Ucraina sia destinataria (così come la Moldavia e la Georgia) anche dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, comprendente il Fondo europeo per lo sviluppo sostenibile Plus (EFSD+) e la garanzia per le azioni esterne per il periodo del QFP 2021-2027, istituito nel 2021, ai sensi del regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021 e successive modificazioni.

<sup>74</sup> T. Russo, *op. cit.*, p. 61 ss.

“esternalizzazione” sopra richiamato, e trasformato le priorità della politica estera degli Stati membri e futuri membri, portando alla luce alcune criticità.

Così, i processi di avvicinamento, e poi di allargamento, hanno migliorato i rapporti con il “vicinato” in quanto i “vicini”, alcuni dei quali futuri membri o possibili tali<sup>75</sup>, non sono più necessariamente identificati come una minaccia. Essi, però, influenzano la nozione di minaccia, che al di là dell’aggressione russa che è una violazione, si concretizza in termini di svariate minacce ibride. In questa direzione, il dilemma dell’Unione riguarda la sicurezza interna e la tenuta del suo ordinamento giuridico, rispetto a tali minacce anche da parte degli stessi Stati membri dopo l’adesione. Inoltre, come affermato dalla Commissione europea<sup>76</sup>, l’allineamento alla PESC è un segnale più significativo che mai in termini di valori condivisi e di orientamento strategico nel nuovo contesto geopolitico.

L’adesione è una scelta strategica con la quale i partner devono adottare e promuovere i valori dell’Unione in modo fermo e inequivocabile. La guerra di aggressione della Russia contro l’Ucraina, secondo la Commissione, necessiterebbe di unità e solidarietà tra l’Unione e i suoi partner più stretti proprio in materia di PESC. Ciononostante, il tasso di allineamento è una sfida in Bosnia-Erzegovina, e si mantiene basso in Serbia, Georgia e Turchia<sup>77</sup>. Infine, la “multiforme” e “sovrapposta” risposta di solidarietà europea all’Ucraina, che trova la sua spinta nell’affermazione e nella tenuta dei valori europei e dell’ordine internazionale di cui l’Unione avverte la responsabilità, sconta, tuttavia, la mancanza di una struttura di competenze e *governance* per assumerla effettivamente.

In questo contesto, la risposta, su spinta del Consiglio europeo, è stata lanciata dalla Commissione europea con il progetto *ReArm Europe* o, meglio, *Readiness 2030*, diretto a favorire e facilitare investimenti per incrementare le spese dedicate alla difesa e consentire di continuare a supportare l’Ucraina nella guerra contro la Russia. In sintesi, esso deroga al Patto di stabilità e crescita; riorganizza i fondi esistenti in materia di coesione, ricerca e sviluppo industriale con una quota di *favor* per i progetti militari; prevede l’istituzione di un ulteriore strumento finanziario (*Security Action for Europe, SAFE*)<sup>78</sup>; consente, inoltre, che i fondi vengano mobilitati anche facendo ricorso alla

---

<sup>75</sup> Si pensi ad es. all’Armenia ed all’approvazione parlamentare del disegno di legge per intraprendere la presentazione della richiesta di adesione all’Unione.

<sup>76</sup> Comunicazione della Commissione, dell’8 novembre 2023, Comunicazione 2023 sulla politica di allargamento dell’Unione europea, COM(2023)690 final.

<sup>77</sup> Sebbene questi Stati si mostrino collaborativi nell’elusione delle sanzioni. Cfr. comunicazione della Commissione, del 30 ottobre 2024, Comunicazione 2024 sulla politica di allargamento dell’Unione europea, COM(2024)690 final.

<sup>78</sup> Cfr. Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio, del 27 maggio 2025, che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell’Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell’industria europea della difesa.

Banca europea per gli investimenti, il cui consiglio di amministrazione ha recentemente rivisto le limitazioni all'ammissibilità per gli investimenti in materia di sicurezza e difesa, nonché ai privati attraverso la strategia sull'Unione del risparmio e degli investimenti.

Tuttavia, mentre gli eventi politici nazionali e internazionali continuano a susseguirsi “a tamburo battente”, sorgono non pochi dubbi su tale solidarietà europea, che nella sovrapposizione tra vicinato, allargamento e difesa, rischia di essere non solo poco credibile, ma anche difficilmente “sostenibile”. Il rischio, come è già avvenuto, è la perdita di slancio verso l'allargamento con l'aggravante dell'adozione di “contromisure” di solidarietà per fronteggiare le ripercussioni interne non solo sul piano economico, ma anche sullo stesso processo di integrazione europea e sul rispetto dei valori fondanti di cui all'art. 2 TUE<sup>79</sup>.

**ABSTRACT ITA:** Il presente contributo, attraverso una lettura congiunta dell'allargamento, vicinato e politica estera dell'Unione, intende offrire una lettura critica della solidarietà europea che, in nome della difesa di valori comuni, rischia di spingersi al limite della credibilità, coerenza e “sostenibilità” dell'azione interno-esterna dell'Unione.

**ABSTRACT ENG:** This paper proposes a critical interpretation of European solidarity that, in the name of upholding shared values, runs the risk of stretching the boundaries of credibility, coherence, and “sustainability” of its internal-external action, through a combined reading of enlargement, neighbourhood, and the Union's foreign policy.

---

<sup>79</sup> In senso critico, v. D. V. KOCHENOV, E. BASHESKA, *Ukraine and the EU Enlargement: What Is the Law and Which Is the Way Forward?*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2025, p. 1 ss. Sulla necessità di un previo accordo di pace, cfr. R. PETROV, *Bumpy Road of Ukraine Towards the EU Membership in Time of War: “Accession Through War” v “Gradual Integration”*, in *European Papers*, 1/2023, pp. 1057-1065.



PARTE QUARTA

**LA SOLIDARIETÀ EUROPEA EMERGENZIALE**



SUSANNA CAFARO\*

# STABILITÀ VS SOLIDARIETÀ: LA *GOVERNANCE* ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA ALLA PROVA DELL'EMERGENZA

SOMMARIO: 1. La stabilità come obiettivo della politica monetaria europea e come mito fondativo dell'unione economica e monetaria. – 2. Stabilità, sostenibilità e solidarietà. – 3. Una nuova frontiera della solidarietà: l'approccio finanziario alla sicurezza. – 4. Conclusioni: i limiti della solidarietà nell'emergenza.

## **1. La stabilità come obiettivo della politica monetaria europea e come mito fondativo dell'unione economica e monetaria**

La parola “stabilità” ricorre frequentemente nel linguaggio del diritto europeo. Nei Trattati, tuttavia, la stabilità è riferita quasi esclusivamente ai prezzi. La stabilità dei prezzi è l'obiettivo primario della politica monetaria dell'Unione europea, come sancito dagli articoli 119, par. 2, e 127, par. 1, TFUE. Il suo perseguimento è affidato in via esclusiva alla Banca centrale europea (BCE).

Una seconda stabilità – la stabilità del sistema finanziario – fa la sua comparsa nell'art. 127, par. 5, TFUE tra gli obiettivi del Sistema europeo di banche centrali ed è assurta agli onori della dottrina e della giurisprudenza a seguito della crisi finanziaria del 2010-2012. Questa, infatti, è prodromica rispetto all'obiettivo della politica monetaria, come la BCE è riuscita a dimostrare con successo davanti alla Corte di giustizia nelle due famose sentenze *Gauweiler* (causa C-62/14) e *Weiss* (causa C-493/17), giustificando così il proprio intervento straordinario nelle crisi. *Lato sensu*, questa ricade all'interno del più ampio obiettivo secondario dell'attività della BCE previsto all'art. 127, par. 1, TFUE, vale a dire sostenere le politiche economiche generali dell'Unione. La Corte di giustizia, sulla base di tale ragionamento, ha validato l'intervento straordinario della BCE – tanto le *outright monetary transactions* (o OMT)

---

\* Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università del Salento. Email: susanna.cafaro@unisalento.it.

quanto il ricorso al *quantitative easing* – giustificato per garantire la stabilità sufficiente al funzionamento delle cinghie di trasmissione della politica monetaria nel mercato finanziario, in altre parole ai fini della governabilità della moneta.

Tale assetto evidenzia la tecnicità della politica monetaria, ma anche la sua profonda interconnessione con la *governance* economica. Sebbene la prima sia affidata a un'autorità indipendente con un mandato vincolato e privo di discrezionalità politica, la capacità della BCE di agire all'occorrenza come un decisore politico per garantire non solo la stabilità dei prezzi, ma più in generale la stabilità finanziaria, è un dato di cui tener conto. È questo il primo tassello per comprendere l'accezione rinvenibile nei Trattati europei della parola stabilità, intesa come assenza (o, meglio, contenimento) di perturbazioni sul mercato, che in politica monetaria si traduce in inflazione contenuta e dunque nella stabilità (ancora una volta) dei prezzi, interpretata dall'istituto di emissione europeo come target di inflazione a medio termine al 2%<sup>1</sup>.

Quindi, in caso di crisi, e in riferimento anche alla più ampia nozione di stabilità finanziaria, questa parola evoca la capacità di riportare la situazione nell'alveo dell'assetto precedente e prevedibile. In entrambi i casi, la parola stabilità è rassicurante. Sapere che c'è un'Istituzione incaricata della stabilità contribuisce a tranquillizzare i mercati e a consentire agli investitori e più in generali agli operatori economici di ragionare in un'ottica di medio e lungo periodo. Nulla nuoce di più all'economia dell'incertezza.

In altri casi appare occasionalmente la parola stabilità. L'art. 139, par. 4, fa riferimento a “piani di stabilità” nell'ambito della sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121 TFUE; l'art. 140 TFUE alla “stabilità della convergenza” da valutare in occasione dell'ammissione di nuovi Stati all'area euro, da valutare con riferimento ai tassi di interesse a lungo termine. Infine, nell'art. 141 TFUE troviamo “la stabilità degli istituti e dei mercati finanziari”. Con l'eccezione della stabilità dei prezzi – obiettivo della BCE – si tratta quindi di una parola priva di particolare pregnanza.

E, tuttavia, la parola stabilità in riferimento all'Unione europea è famosa per altri contesti, anzitutto e soprattutto per il famigerato Patto di stabilità, equiparato nella vulgata alla c.d. “gabbia” di Maastricht che imbriglia le finanze pubbliche nazionali, così che la Commissione, incaricata della sorveglianza (ma non delle decisioni) diventa il Cerbero che questa gabbia sorveglia.

---

<sup>1</sup> Si vedano le decisioni del Consiglio direttivo della BCE attinenti alla “strategia di politica monetaria” del 13 ottobre 1998, dell'8 maggio 2003 e da ultimo dell'8 luglio 2021, atti atipici apparsi in forma di comunicato stampa (comunicato stampa dell'8 maggio 2003, *La strategia di politica monetaria della BCE*, reperibile [online](#); comunicato stampa dell'8 luglio 2021, *ECB's Governing Council Approves its New Monetary Policy Strategy*, reperibile [online](#)).

Questa narrativa non origina direttamente dai Trattati. Questi, in relazione alle finanze pubbliche preferiscono il termine “sostenibilità”, che implica un adattamento dinamico al contesto economico. L’obbligo per gli Stati di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, evitando deficit e debito eccessivo, di cui all’art. 126 TFUE, si concretizza nel conseguimento di una situazione individuata presuntivamente attraverso dei parametri ovvero dei valori percentuali precisati dal protocollo sui deficit eccessivi<sup>2</sup>. Il rispetto di tale divieto non è solo criterio di accesso alla terza fase dell’Unione monetaria (art. 140 TFUE), ma si impone in via permanente agli Stati entrati a far parte dell’area dell’euro. Il compito di sorvegliare l’evoluzione della situazione di bilancio e l’entità del debito pubblico spetta alla Commissione. Questa è chiamata inoltre a vegliare sul rispetto degli indirizzi di massima di cui all’art. 121 TFUE e di segnalare eventuali situazioni di rischio, in via preventiva, al fine della correzione. Le decisioni tuttavia competono al Consiglio.

La sorveglianza, in attuazione delle già menzionate disposizioni, si fonda quindi su due pilastri giuridici: l’art. 121 TFUE, che disciplina gli orientamenti di politica economica (braccio preventivo), e l’art. 126 TFUE, relativo al controllo sui disavanzi eccessivi (braccio correttivo) e sulle due basi giuridiche che questi prevedono per dettagliare le rispettive discipline: l’art. 121, par. 6, e l’art. 126, par. 14.

La parola “stabilità” e il relativo “Patto” sono frutto di una decisione del Consiglio europeo che apriva la strada ai primi due regolamenti di attuazione<sup>3</sup> (e incidentalmente inventava l’Eurogruppo), nel 1997. Per comprendere la valenza comunicativa e retorica del termine scelto bisogna contestualizzare: si era alle porte della selezione (del maggio 1998) dei Paesi che sarebbero entrati a far parte del gruppo di testa dando vita all’Unione economica e monetaria e improvvisamente appariva chiaro che i Paesi mediterranei – Spagna, Italia, Portogallo –, che si erano impegnati per agganciare la locomotiva nonostante la situazione di finanza pubblica non fosse rosea, non potevano essere esclusi. Non senza pesanti contraccolpi sui governi. Come avrebbe dimostrato la decisione assunta l’anno dopo, per fare questo bisognava decidere che il rapporto deficit/PIL fosse più rilevante ai fini della sostenibilità del rapporto debito/PIL, che penalizzava i governi che avevano a che fare con pesanti eredità del passato. Quanto a quest’ultimo, ci si sarebbe accontentati di una linea di tendenza nella giusta direzione. Bisognava però, con altrettanta convinzione, garantire che una volta entrati nell’area dell’euro, questi Paesi ritenuti poco affidabili non deviassero dalla traiettoria virtuosa. Non si

---

<sup>2</sup> Si tratta del Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi del TFUE.

<sup>3</sup> Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, e regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

trattava solo di tranquillizzare Paesi tradizionalmente rigoristi e soprattutto molto preoccupati dal rischio inflazione, come la Germania; si trattava soprattutto di rendere digeribile la scelta per le rispettive opinioni pubbliche, presso le quali il progetto di Unione monetaria stava rapidamente perdendo consenso.

E quindi la parola stabilità. Un termine rassicurante (evidentemente più di quanto non lo fosse sostenibilità) a garantire che non sarebbe successo niente di drammatico. Tuttavia, mentre la stabilità dei prezzi crea l'aspettativa dell'assenza di cambiamento, della prevedibilità, la stabilità delle finanze pubbliche è semplicemente la stabilità di un rapporto: il numeratore e il denominatore possono entrambi cambiare, purché il rapporto rimanga stabile. Cosa che può accadere anche navigando in una situazione di instabilità o di crisi.

Un raffronto tra la crisi greca e quella pandemica è emblematico: nel primo caso ad un crollo del PIL si è reagito tagliando la spesa pubblica per mantenere sostenibile il deficit; nel secondo caso, ad un crollo ancor più significativo del PIL si è reagito con iniezioni di liquidità per sostenere il PIL senza intaccare lo Stato sociale (anzi sostenendo direttamente la cassa integrazione e quindi l'occupazione attraverso il meccanismo SURE). Si tratta di due interpretazioni molto diverse della sostenibilità, tanto che nel secondo caso il Patto di stabilità è stato sospeso per due anni dal 2022 al 2024. E tuttavia, in entrambi i casi la perseguita stabilità era di fatto una chimera, non per scelta, ma per fattori esogeni. L'esperienza delle ultime due decadi, di crisi in crisi, ci insegna che l'economia europea riflette le tensioni dell'economia globale e nonostante la buona volontà (non sempre garantita) dei governi e nonostante le regole, l'instabilità è dietro l'angolo e può bastare l'invasione dell'Ucraina o l'elezione di Trump a trasformare lo scenario globale – e per conseguenza europeo – in un mare in tempesta. L'obiettivo perseguito nei Trattati è mantenere la rotta e rimanere a galla, il mare tranquillo non si può garantire.

Tuttavia, il Patto di stabilità ha continuato a svolgere la sua funzione rassicurante, pur senza arrivare mai alle conseguenze ultime della sanzione, che sarebbe politicamente insostenibile se inflitta ad uno Stato già di per sé sul crinale dell'insostenibilità economica. Il suo obiettivo è dunque sostanzialmente deterrente: prevenire le crisi alla luce della povertà di strumenti di intervento straordinario all'interno dei Trattati europei, ovvero di una capacità di bilancio significativa che possa fungere da stabilizzatore o correttivo in caso di crisi riallocando risorse, o di strumenti di fiscalità che consentano aggiustamenti automatici, come ci sono all'interno di uno Stato<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sul tema si vedano, G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da COVID-19*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, p. 444 ss.; F. CROCI, *La solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020; F. COSTAMAGNA, *Il Next Generation EU e la costruzione di una politica economica europea: quale ruolo*

Per mantenere credibile il Patto, nonostante il fallimento nel versante sanzionatorio, sono intervenute nel tempo una serie di riforme, tre volte – nel 2005, nel 2011 e infine nel 2024, dopo la lunga sospensione di questo quadro normativo dettata dalla recessione indotta dalla pandemia – così da salvarne l'effetto deterrente. Tra le novità più significative vanno menzionati i due regolamenti aggiuntivi (c.d. *Two-Pack*) del 2011, in cui si riconosceva che la vera sanzione per lo Stato in crisi è una sorta di commissariamento dello Stato che richiede il sostegno dei meccanismi di salvataggio europei, poiché questi si accompagnano ad una maggiore ingerenza nei bilanci nazionali e ad una pesante condizionalità<sup>5</sup>, il secondo è l'effetto delle condizioni che accompagnano i meccanismi di prestito, ad es. quelli del Meccanismo europeo di stabilità (MES)<sup>6</sup>.

Un ulteriore passaggio evolutivo va ascritto alla riforma del 2024, in cui l'obiettivo di bilancio a medio termine è divenuto una pietra angolare del braccio preventivo del Patto. Agli Stati si richiede di adottare una programmazione di medio-lungo periodo per conseguire finanze pubbliche sane e sostenibili e, allo stesso tempo, affrontare le sfide della transizione ecologica e digitale, della sicurezza energetica, del Pilastro europeo dei diritti sociali, della difesa. In caso di deficit eccessivi, il Paese soggetto alla procedura deve presentare un piano strutturale di bilancio a medio termine con una traiettoria di rientro dal deficit eccessivo, che nell'arco di massimo sette anni riporterà i conti pubblici nell'alveo delle regole europee. La valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali si concentra, dopo l'ultima revisione, sulla spesa netta, ad esclusione delle spese per riforme e investimenti che rientrano negli obiettivi condivisi. Insomma, più sostenibilità, meno pretese di stabilità.

---

*per democrazia e solidarietà?*, in *I Post di AISDUE*, 3/2021, p. 38 ss.; L. MARIN, *Solidarity and Crises in the European Union. A Constitutional Principle in the Pandemic and Energy Crises*, Bari, 2024.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria e regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

<sup>6</sup> Il Meccanismo europeo di stabilità (o MES) è un'organizzazione internazionale istituita da un trattato internazionale tra gli Stati membri dell'eurozona, reso possibile da un emendamento del TFUE con l'aggiunta di un terzo paragrafo all'art. 136 TFUE (per consentire questo tipo di iniziativa). Obiettivo della istituzione di recente creazione è il reperimento di risorse sul mercato dei capitali, attraverso l'emissione di titoli obbligazionari al fine di supportare – dietro stretta condizionalità – gli Stati membri in difficoltà. Il Trattato istitutivo è stato firmato il 2 febbraio 2012, l'entrata in vigore è dell'ottobre successivo, il MES ha sede a Lussemburgo.

## 2. Stabilità, sostenibilità e solidarietà

La nozione di sostenibilità, a differenza di quella di stabilità, implica la capacità di adattarsi ai mutamenti del contesto economico mantenendo nel tempo l'equilibrio dei conti pubblici. Nei Trattati, è la sostenibilità a rappresentare la vera direttrice della disciplina economica dell'Unione, in particolare nell'art. 126 TFUE e nel regolamento 1467/97, dove si esplicitano criteri legati alla capacità degli Stati membri di mantenere un debito pubblico e un disavanzo controllati, ma anche sostenibili nel medio periodo.

Nel dibattito economico e giuridico, la sostenibilità è sempre più interpretata come concetto integrato: non solo fiscale, ma anche sociale e ambientale. Ciò emerge con evidenza nelle recenti riforme del Patto di stabilità, in cui si riconosce la necessità di escludere dal computo della spesa pubblica talune voci, come gli investimenti per la transizione ecologica e digitale, al fine di non scoraggiare politiche di sviluppo strutturale. In questo senso, la sostenibilità assume una funzione euristica: è la lente attraverso cui leggere l'evoluzione delle regole fiscali dell'UE, superando una concezione rigidamente quantitativa della disciplina di bilancio.

La revisione del Patto avviata nel 2022 e culminata nel nuovo regolamento (UE) 2024/1263 segna un passo avanti in questa direzione. Introduce margini di flessibilità negoziata, piani di aggiustamento personalizzati, una distinzione tra spesa corrente e spesa per investimenti, e meccanismi più sofisticati di sorveglianza. L'obiettivo dichiarato non è più il mero rispetto numerico di soglie, bensì la garanzia che i conti pubblici restino sostenibili nel tempo, evitando al contempo effetti prociclici che amplificherebbero le crisi.

Stabilità e sostenibilità hanno dovuto misurarsi, negli ultimi quindici anni, con un altro obiettivo che nei Trattati figura in primo piano, nell'art. 3, par. 3, TUE: la solidarietà. Qui leggiamo infatti che l'Unione "promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri". Appare inoltre, nello stesso articolo, come solidarietà tra le generazioni e come solidarietà tra i popoli. La solidarietà, tuttavia, è più che un obiettivo, poiché la sua menzione nell'elenco dell'art. 2 TUE la colloca anche tra i valori dell'Unione<sup>7</sup>. È noto come la Corte di giustizia, negli ultimi anni, abbia rafforzato ulteriormente la dimensione valoriale del Trattato leggendo nell'art. 2 la stessa dimensione identitaria dell'Unione<sup>8</sup>. A conferma di ciò, alla solidarietà è dedicato un Titolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

---

<sup>7</sup> Sul tema si rinvia a G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023, Bari, 2023, reperibile online.

<sup>8</sup> Tale chiara presa di posizione della Corte si rinviene nelle sentenze del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, e del 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio* riguardanti i ricorsi di Ungheria e Polonia contro il regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, che istituisce un meccani-

La solidarietà trova ampia espressione nei Trattati europei, soprattutto – ma non solo – attraverso la politica regionale e di coesione. Un'ampia fetta del bilancio europeo, prossima ai due terzi, è infatti investita in solidarietà, con l'obiettivo di favorire il ravvicinamento dei territori riducendo le differenze di reddito. Lo strumento principe della coesione sono i c.d. fondi strutturali, così chiamati perché non sono pensati per far fronte a difficoltà temporanee, ma per affrontare ritardi di sviluppo e indurre un cambiamento durevole e sostenibile, strutturale appunto.

In condizioni di finanze pubbliche sostenibili e di ciclo congiunturale favorevole non vi sono particolari motivi per mettere a raffronto il rispettivo peso specifico di stabilità e solidarietà, tutt'altro. Volendoli considerare due termini di una stessa visione economica, possiamo ritenere che concorrano a formare quelle nozioni di sviluppo sostenibile e di economia sociale di mercato aperta delineate nei Trattati europei. La stabilità o, meglio, la sostenibilità, crea condizioni favorevoli allo sviluppo, alla crescita, alla coesione. In situazioni di crisi, tuttavia, sostenibilità e solidarietà sono in tensione tra loro e potenzialmente confliggenti: le ragioni della solidarietà, infatti, possono portare a privilegiare l'aiuto ai cittadini (e alle imprese e agli Stati) in difficoltà rispetto all'obiettivo della sostenibilità nel breve periodo. La motivazione è evidente: la sostenibilità può essere recuperata in un momento successivo, la solidarietà no: le conseguenze della mancanza di reti di protezioni possono essere irreparabili. Che la stabilità ceda il passo alla solidarietà sembra anche coerente con la lettera del diritto primario: gli obiettivi, per quanto rilevanti, non possono mettere in discussione i valori.

La nuova disciplina del Patto di stabilità sembra riconoscere questo assunto, come dimostrato dal ruolo crescente degli strumenti comuni europei nel sostenere gli Stati in difficoltà. In questo nuovo assetto, si assiste a un rafforzamento della componente dialogica e a un superamento, almeno parziale, della visione punitiva che aveva dominato la stagione dell'austerità post-2010. Ciò riflette una consapevolezza dell'insostenibilità sociale delle misure adottate in passato, rappresentata emblematicamente dal caso greco.

Le ragioni della solidarietà in caso di crisi sono rappresentate da una disposizione del Capo dedicato alla politica economica nel TFUE: l'art. 122. Questo, pensato per crisi eccezionali, come le difficoltà nell'approvvigionamento energetico o le calamità naturali che scatenano recessioni, è divenuto nel tempo lo strumento chiave per l'attivazione della solidarietà finanziaria nell'Unione.

Esso consta in realtà di due diverse basi giuridiche: l'art. 122, par. 1, TFUE che prevede “in uno spirito di solidarietà tra Stati membri” l'adozione di

---

sino di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione. Il valore identitario in tal caso era quello dello stato di diritto, ma il riferimento è al più ampio catalogo valoriale di cui all'art. 2 TUE.

misure adeguate, ma non meglio specificate, qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, portando ad es. (ma non in termini esclusivi) il settore dell'energia. L'art. 122, par. 2, TFUE prevede invece che “qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali”, si possa procedere all'assistenza finanziaria dello (o degli) Stato/i in questione. In entrambi i casi, la proposta compete alla Commissione e la decisione esclusivamente al Consiglio.

A partire dalla crisi del 2008, entrambe le basi giuridiche sono state ripetutamente utilizzate per giustificare interventi straordinari, nel primo caso ricade la fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione (aiuto umanitario)<sup>9</sup>, o ancora l'adozione di contromisure mediche di rilevanza per le crisi in caso di un'emergenza di sanità pubblica a sostegno degli Stati membri in difficoltà<sup>10</sup>. Nel secondo caso si annoverano il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)<sup>11</sup>, il programma SURE<sup>12</sup> e il piano *Next Generation EU* (NGEU)<sup>13</sup>, tutti fondati su tale base giuridica.

Tale utilizzo, sempre più ricorrente, segnala un'evoluzione interpretativa della norma che, da eccezionale, diventa il fulcro di un'infrastruttura di solidarietà con vocazione strutturale. Parallelamente, la clausola di non assunzione dei debiti altrui prevista dall'art. 125 TFUE, il c.d. *no bail-out*, ha rivelato i suoi limiti funzionali. Infatti, pur non consentendo l'assunzione automatica delle passività altrui, essa non vieta che l'Unione, o altri Stati membri, decidano – per opportunità politica ed economica – di intervenire in spirito di solidarietà, come accaduto più volte.

Inoltre, la Banca centrale europea, pur vincolata dall'art. 123 TFUE al divieto di finanziamento diretto dei disavanzi pubblici, ha operato massicci acquisti di titoli di Stato sul mercato secondario, rafforzando il suo ruolo di stabilizzatore finanziario e dimostrando la permeabilità tra obiettivi di stabilità e strumenti di solidarietà. Tali pratiche rivelano un sistema in continua tensione tra principi giuridici formali e necessità politiche contingenti, in cui la solidarietà assume spesso la forma di una derogabilità praticabile più che

---

<sup>9</sup> Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione.

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2022/2372 del Consiglio, 24 ottobre 2022 relativo a un quadro di misure volte a garantire la fornitura di contromisure mediche di rilevanza per le crisi in caso di un'emergenza di sanità pubblica a livello dell'Unione.

<sup>11</sup> Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

<sup>12</sup> Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.

<sup>13</sup> Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

di un diritto esigibile. La tensione tra stabilità e solidarietà si è dunque più volte manifestata, durante le crisi, con un chiaro sbilanciamento a favore della seconda.

Questa prevalenza della solidarietà sulla stabilità emerge in particolar modo a partire dalla crisi pandemica. Il *Next Generation EU*, il grande piano di rilancio delle economie dopo la recessione generata dalla pandemia, ha infatti rappresentato un salto qualitativo nella politica di bilancio dell'Unione, introducendo una logica di indebitamento comune e destinazione vincolata delle risorse con un obiettivo chiaramente solidaristico.

La doppia valenza di intervento in caso di crisi e intervento strutturale per realizzare la doppia transizione ecologica e digitale si rinviene nell'uso di due basi giuridiche in un sistema *matrioska*, che vede l'art. 122 TFUE come fondamento dell'intero piano NGEU<sup>14</sup>, ma l'art. 175 TFUE (politica di coesione) come base giuridica del Dispositivo per la ripresa e la resilienza<sup>15</sup> che ne impegna il 90% delle risorse.

La solidarietà non è solo sul fronte della spesa, ma – ancor più – sul fronte della raccolta delle risorse, si tratta dell'emissione massiccia di debito comune europeo, considerata una svolta storica per il bilancio dell'Unione e realizzata sul fondamento giuridico di una revisione del sistema delle risorse proprie con decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio. Questo strumento impegna infatti risorse raccolte dalla Commissione europea sui mercati internazionali a nome dell'Unione, beneficiando dell'elevata credibilità creditizia dell'Unione. L'innovazione non risiede solo nell'entità delle emissioni, ma anche nel superamento di resistenze politiche storiche che avevano fino ad allora ostacolato l'emissione di debito comune europeo, salvo rare eccezioni. Le obbligazioni così emesse sono garantite collettivamente dagli Stati membri e finanziate attraverso l'aumento temporaneo del massimale delle risorse proprie, fino alla scadenza dell'obbligazione. L'assunzione di prestiti si concentra tra la seconda metà del 2021 e il 2026. Tutti i prestiti saranno rimborsati entro il 2058. L'ammortamento del debito, previsto entro il 2058, sarà sostenuto dalle nuove risorse proprie, per evitare oneri eccessivi sui bilanci nazionali, con tutte le incertezze del caso.

L'emissione di debito comune, a cui si è ricorsi in passato in via eccezionale e superando molte resistenze<sup>16</sup>, dopo la storica decisione del 2020 è

---

<sup>14</sup> *Ivi*.

<sup>15</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>16</sup> Sebbene l'Unione avesse già eccezionalmente emesso in passato titoli di debito comune garantiti dagli Stati membri (si veda S. HORN, J. MEYER, C. TREBESCH, *Coronabonds: The forgotten history of European Community Debt*, in *voxeu.org*, 15 April 2020), i primi passi significativi risalgono alla crisi del 2010. Con il già citato EFSM, infatti, si autorizzava la Commissione a raccogliere capitali sui mercati – garantiti unicamente dal bilancio europeo. Un altro esempio, tuttavia giuridicamente esterno all'ordinamento europeo, è rappresentato dal meccanismo di finanziamento del MES, con emissione di

diventato uno strumento di uso (quasi) corrente, che persegue in realtà obiettivi che guardano al di là della gestione della crisi, come rafforzare il ruolo dell'Unione come attore economico globale, sostenere l'Ucraina e aumentare la capacità dell'Unione di finanziare progetti legati alla transizione ecologica e digitale<sup>17</sup>. Rimane il dubbio sulla sostenibilità di un modello di emissione di debito comune che si presenta come straordinario e temporaneo<sup>18</sup>. Ad aggiungere incertezza vi è l'incognita sulla capacità dell'Unione di rimborsare le obbligazioni a fronte di un quadro giuridico ancora incompleto, relativamente all'introduzione di nuove risorse proprie. Sulla stabilità – come anche sulla sostenibilità – si glissa: in tempi di crisi appare un lusso a cui si può rinunciare. D'altronde, in concomitanza di tali decisioni, il Patto di stabilità è stato sospeso per due lunghi anni.

### **3. Una nuova frontiera della solidarietà: l'approccio finanziario alla sicurezza**

Il 19 marzo 2025, dopo una serie di dichiarazioni pubbliche originate a partire dall'insediamento del Presidente Trump e per conseguenza sia dell'atteggiamento a dir poco inamichevole degli Stati Uniti sia della prospettiva del loro disimpegno dallo scenario ucraino e in prospettiva dalla NATO, la Commissione, insieme all'Alta rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, ha presentato il libro bianco per la difesa europea – Preparati per il 2030. Questo prevede investimenti massicci in sicurezza (armi ed equipaggiamenti, ma anche tecnologia ed infrastrutture *dual use*) e, a tal fine presenta due strumenti che appaiono particolarmente importanti anche, ma non solo, ai fini di questa indagine sul rapporto tra stabilità e solidarietà. Si tratta di un'eccezione al Patto di stabilità e di un nuovo strumento di solidarietà chiamato "SAFE".

Quanto alla prima, si invitano gli Stati ad attivare, congiuntamente, la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 26 del regolamento 2024/1263, che consente temporanee deviazioni dagli obiettivi di bilancio per un periodo limitato e condizionato, nei limiti dell'1,5% del PIL per quattro anni. Tale flessibilità è concepita come eccezione, su richiesta degli Stati, ma si presenta

---

titoli di debito garantiti da tutti i Paesi che vi partecipano. Infine, nel maggio 2020, è intervenuta l'emissione dell'obbligazione sociale SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*).

<sup>17</sup> Dal 2023, la Commissione ha deciso di procedere all'emissione di titoli sulla base di un *unified funding approach*. Questo implica che tutti i titoli siano "EU-Bonds" anziché denominati secondo i rispettivi programmi di spesa. Sul tema si veda Commissione europea, *The EU's Unified Funding Approach*, May 2025.

<sup>18</sup> M. KENDRICK, *NextGenerationEU: Will the Debt be Repaid by EU Own Resources or Member State Taxpayers?*, in *European Law Review*, 2023.

come ennesima deroga collettivamente accettata dalle regole del Patto di stabilità, finalizzata ad un obiettivo collaborativo e solidaristico, come emerge dal contesto rappresentato nel libro bianco, quello della difesa comune.

Quanto al secondo, si tratta del meccanismo *Supportive Action for European Security and Defence*, finanziato attraverso l'emissione di debito comune per un valore di 150 miliardi di euro. Lo strumento consente il finanziamento di spese legate alla sicurezza e alla difesa, ma prevede condizioni specifiche: gli acquisti devono essere effettuati congiuntamente da almeno due Stati membri, i beni acquistati devono provenire in prevalenza da produttori europei (almeno il 65%) e devono essere coerenti con le priorità strategiche dell'Unione, incluse quelle civili e digitali.

Si tratta a ben vedere di due strumenti molto diversi. Il primo, l'eccezione al Patto di stabilità, conferma la visione di una stabilità che cede il passo, ove occorra, a obiettivi considerati più importanti, in linea con una tendenza che aveva già ispirato la revisione del 2024. Per quanto possa rammaricare che l'obiettivo più importante sia in questo caso il riarmo, non è che un nuovo obiettivo strategico che si aggiunge alle transizioni verde e digitale e alla sostenibilità di lungo periodo. L'obiettivo rimane la stabilità, l'eccezione consente la spesa, ma questa è a tutti gli effetti una spesa nazionale. Il riarmo in questo caso è il riarmo degli Stati, chi più chi meno e senza particolari vincoli. È significativo che la Commissione abbia scelto di attivare l'art. 26 del regolamento 2024/1263, che consente deroghe nazionali, piuttosto che l'art. 25 che contempla invece la possibilità di una deroga generale autorizzata dal Consiglio in caso di severa recessione (*severe economic downturn*). La motivazione ufficiale è nel fatto che non ne ricorrono le condizioni economiche, ma si legge tra le righe anche la volontà di lasciare la scelta agli Stati se avvalersene o no. È altrettanto interessante che, nel momento in cui si scrive e a pochi giorni dalla scadenza temporale data dalla Commissione per attivare collegialmente questa eccezione (la fine di aprile)<sup>19</sup>, gli Stati non abbiano fatto visibili passi ufficiali in tal senso.

Bn diversa è la visione prospettica del SAFE, in cui l'elemento solidaristico è presente sul fronte delle entrate – il debito comune – e la spinta, per quanto modesta, è verso il *pooling* delle capacità militari. L'indicazione che la spesa debba avvenire in maggior parte all'interno dell'Unione punta, inoltre, al rafforzamento dell'industria europea e dunque va nel senso di quell'autonomia strategica che vede la maggiore integrazione ed il contare su sé stessi e gli uni sugli altri come reazione ad un contesto ostile. Inutile sottolineare come l'eccezione al Patto di stabilità non garantisca questo risultato in alcun modo.

---

<sup>19</sup> Questo termine è nelle conclusioni della communication from the Commission, of 19 March 2025, Accommodating Increased Defence Expenditure within the Stability and Growth Pact, C(2025) 2000 final.

Pur non configurando ancora una politica di difesa comune, tale sviluppo testimonia un orientamento crescente verso una mutualizzazione parziale delle spese per la sicurezza e dimostra come si ricorra ancora una volta alla solidarietà finanziaria come strumento per rafforzare la capacità di risposta collettiva. La politica estera e di sicurezza dell'Unione è ancora (l'unica) retta da intergovernatività e unanimità e, quindi, la base giuridica è, ancora una volta, quella prevista nell'ambito della politica economica per far fronte alle crisi: l'art. 122 TFUE.

Come osservato, l'art. 122 è stato ampiamente usato nel corso degli ultimi dieci anni, caratterizzati da continue emergenze. La crisi finanziaria, pandemica, energetica, il sostegno agli Stati sovrachiati dai flussi di rifugiati sono tutte situazioni di che hanno visto il ricorso a questa base giuridica che – come sempre negli approcci emergenziali – taglia fuori l'Istituzione simbolo della democrazia rappresentativa. In questo contesto, tuttavia, la Commissione ha testato (quasi) un punto di rottura. Il Parlamento europeo ha infatti vivacemente contestato, per la prima volta in termini così netti, il ricorso a questa base giuridica che lo esclude. Questa posizione è emersa tanto nelle discussioni in commissione parlamentare della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa (“EDIP”)<sup>20</sup>, quanto specificamente in relazione al SAFE sul quale, non essendo chiamato in causa nell'ambito di una procedura legislativa, il PE può esprimere solo posizioni non vincolanti. Il 23 aprile la Commissione parlamentare JURI (affari legali) ha unanimemente bocciato la scelta della base giuridica dell'art. 122 TFUE per il regolamento SAFE negandone le ragioni dell'urgenza, in questo allineandosi al servizio giuridico del Parlamento stesso<sup>21</sup>.

Tale tensione tra Commissione e Parlamento sul ricorso all'art. 122<sup>22</sup> era in realtà già nell'aria, come appare evidente dalla più recente riforma del regolamento del Parlamento, entrata in vigore nel luglio 2024<sup>23</sup>, che ha aggiunto un nuovo art. 138 relativo all'utilizzo dell'art. 122 TFUE come base giuridica. Ai sensi dell'art. 138, par. 1, quando la Commissione prevede di adottare una proposta di atto giuridico basata sull'art. 122 TFUE, il Presidente del Parlamento

---

<sup>20</sup> Proposta del 5 marzo 2024, COM(2024)150 final.

<sup>21</sup> Più in generale, le perplessità del Parlamento sul piano per la difesa della Commissione sono delineate in S. CLAPP, M. HÖFLMAYER, E. LAZAROU, M. PARI, *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, April 2025, p. 1 ss., reperibile [online](#).

<sup>22</sup> Vedi in proposito R. MAŃKO, *Legal Bases in Article 122 TFEU. Tackling Emergencies through Executive Acts*, April 2025, p. 1 ss., reperibile [online](#).

<sup>23</sup> Per il più ampio contenuto della revisione delle regole di procedura del Parlamento si rinvia a European Parliament, *Compendium of the Main Legal Acts Related to the Rules of Procedures*, reperibile [online](#). L'atto di emendamento è invece sintetizzato in R. MAŃKO, *The European Parliament's New Rules of Procedure: Parliament 2024 Reforms*, September 2024, p. 1 ss., reperibile [online](#).

europeo invita il Presidente della Commissione a “fare una dichiarazione al Parlamento in cui spiega le ragioni della scelta di tale base giuridica e illustra i principali obiettivi ed elementi della proposta”. L'articolo prevede che la dichiarazione della Commissione debba essere resa prima dell'adozione formale della proposta da parte della Commissione o, qualora la Commissione non accolga tale richiesta, debba “essere iscritta nel progetto di ordine del giorno della prima tornata successiva all'adozione della proposta da parte della Commissione, salvo diversa decisione della Conferenza dei Presidenti”. La dichiarazione può essere seguita da un dibattito. Inoltre, qualora la dichiarazione non fosse iscritta all'ordine del giorno della prima tornata successiva all'adozione della proposta della Commissione ai sensi dell'art. 122 TFUE, la commissione competente per l'argomento invita il Commissario competente a fornire le informazioni inizialmente richieste alla Commissione in una delle sue prossime riunioni. L'art. 138, par. 2, del regolamento prevede che la commissione giuridica (JURI) verifichi la correttezza della scelta dell'art. 122 TFUE come base giuridica. In caso contrario, il Parlamento potrebbe avviare un ricorso per annullamento dell'atto dinanzi alla Corte di giustizia.

Un'altra recente fonte di tensione tra Commissione e Parlamento rilevante ai fini di questa trattazione è la scelta di autorizzare – su input nazionale – il reindirizzamento di fondi del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) non ancora impegnati, verso progetti legati alla difesa, come infrastrutture, ricerca e sviluppo. Ciò potrà avvenire a seguito di una modifica legislativa che dovrà essere decisa dal Parlamento e dal Consiglio nel contesto della revisione intermedia dei fondi della politica di coesione (art. 18 del regolamento (UE) 2021/1060), nell'ambito della quale gli Stati membri sono tenuti a presentare una valutazione per ciascun programma e potranno quindi proporre l'assegnazione di un importo di flessibilità di cui dispongono a questo obiettivo alternativo.

Per quanto la coesione sia solidarietà in senso stretto e il potenziamento della difesa lo sia in senso molto più ampio, ci sembra rilevante in questo contesto il dibattito sulla nozione stessa di solidarietà, che certamente per i Paesi vicini alla frontiera orientale può avere in questo momento forti implicazioni in tema di sicurezza.

#### **4. Conclusioni: i limiti della solidarietà nell'emergenza**

Dall'analisi svolta emerge chiaramente come non ci sia necessariamente un conflitto tra stabilità e solidarietà, quanto piuttosto una questione irrisolta sul conflitto tra solidarietà strutturale – fondata su numerose basi giuridiche del Trattato, *in primis* la politica di coesione – e solidarietà emergenziale fondata sull'art. 122 TFUE. Tale questione aperta è sì interpretativa, ma più

ancora questione di competenza, poiché l'ascrivere una misura ad una base giuridica piuttosto che ad un'altra scatena conflitti interistituzionali sulle prerogative anzitutto del Parlamento.

*Nulla quaestio*, invece, sul fatto che la solidarietà di matrice strutturale possa convivere sulla stabilità o sostenibilità nel lungo periodo, come reso evidente dall'ultima riforma del Patto di stabilità ma già imminente nello spirito del Trattato. Altrettanto evidente e dimostrato dalle policrisi degli ultimi quindici anni è invece il fatto che la stabilità cede il passo alla solidarietà nelle situazioni emergenziali. Questo è stato dimostrato sia dalle scelte operate in positivo, come deroghe e sospensioni al Patto di stabilità, quanto da quelle operate in negativo, come la scelta molto discussa di tutelare la sostenibilità *in primis* in occasione della crisi greca, che pure conviveva con strumenti di solidarietà messi in atto dalla BCE.

La dicotomia tra stabilità e solidarietà, inizialmente concepita come coesistenza di principi che attenevano ad ambiti diversi, si è rivelata insostenibile in un contesto di crisi permanenti e policrisi. La stabilità dei prezzi e dei conti pubblici non può essere perseguita a discapito della coesione sociale e della resilienza dei sistemi economici. Le deroghe ricorrenti alle regole di bilancio e l'espansione del ruolo del bilancio europeo testimoniano la necessità di un ripensamento della *governance* economica dell'UE.

La transizione da una solidarietà congiunturale – vedi art. 122 TFUE – a una solidarietà strutturale rappresenta la sfida principale per la prossima fase dell'integrazione. Essa implica una riforma degli strumenti finanziari e delle competenze dell'Unione, ma anche una ridefinizione dei principi fondanti del progetto europeo, nella direzione di una democrazia fiscale e di un'equità condivisa tra Stati e cittadini. Una solidarietà strutturata richiede strumenti comuni stabili, un bilancio adeguato, risorse proprie autonome e capacità redistributive che superino le logiche emergenziali. In tale prospettiva, l'equilibrio tra stabilità e solidarietà potrebbe finalmente realizzarsi come fondamento condiviso dell'Unione economica e monetaria.

**ABSTRACT ITA:** Il contributo analizza la tensione tra stabilità e solidarietà nella *governance* economica dell'Unione europea, evidenziando come la retorica della stabilità si sia imposta come principio ordinatore ma spesso distorto rispetto all'obiettivo reale di sostenibilità finanziaria. Attraverso l'evoluzione del Patto di stabilità e crescita e le risposte alle crisi più recenti, si mostra come la solidarietà emerga in modo congiunturale e con potenzialità di strutturazione permanente, qualora vi sia una riforma del bilancio e della capacità fiscale dell'Unione.

**ABSTRACT ENG:** This paper examines the tension between stability and solidarity in the European Union's Economic Governance, showing how the rhetoric of stability has become a dominant, though often distorted, framework compared to the actual goal of fiscal sustainability. By exploring the evolution of the Stability and Growth Pact and the Union's crisis responses, the paper illustrates how solidarity emerges under exceptional circumstances and could become structural if the EU's budget and fiscal capacity are reformed.

VINCENZO SALVATORE\*

## SOLIDARIETÀ SANITARIA IN TEMPO DI CRISI

SOMMARIO: 1. Fondamento giuridico della solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in materia sanitaria. – 2. L'assistenza sanitaria transfrontaliera. – 3. Il Fondo di solidarietà europeo e la riserva di solidarietà per gli aiuti di emergenza per far fronte a gravi crisi di sanità pubblica. – 4. Il meccanismo *rescEU* e il corpo medico europeo. – 5. La pandemia da SARS-CoV-2. – 6. *Lessons learned* dalla gestione della crisi pandemica. – 7. Cooperazione fra Stati e solidarietà in situazioni di emergenza sanitaria.

### 1. Fondamento giuridico della solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in materia sanitaria

Il desiderio di intensificare la solidarietà tra i loro popoli viene espresso dalle Parti contraenti fin dal Preambolo del Trattato sull'Unione europea.

Un esplicito riferimento alla solidarietà come valore su cui si fonda l'Unione manca tuttavia nell'elencazione dell'art. 2 TUE nonostante, nell'ultima parte di tale disposizione, si affermi che i valori su cui si fonda l'Unione sono comuni agli Stati membri “in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità di trattamento tra uomini e donne”. Ulteriore menzione della solidarietà si trova poi nell'art. 3 TUE, il cui dettato prevede che l'Unione europea promuova la solidarietà tra gli Stati membri nonché quella “tra generazioni”.

Alla luce di quanto ora ricordato, si è ampiamente discusso in dottrina se la solidarietà possa ritenersi un principio fondamentale o piuttosto un valore al quale l'azione dell'Unione europea si deve ispirare<sup>1</sup>. In assenza di una puntuale definizione normativa può essere utile segnalare come l'etimo del

---

\* Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università dell'Insubria. Email: vincenzo.salvatore@uninsubria.it.

<sup>1</sup> Si veda per un'approfondita ed accurata analisi e per ulteriori riferimenti bibliografici, G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, specialmente p. 44 ss.; Id. (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023, Bari, 2023, reperibile online.

termine abbia origini giuridiche, risalendo al diritto romano delle obbligazioni, dove la locuzione *in solidum* veniva generalmente impiegata per connotare l'instaurazione di un rapporto obbligatorio fra più debitori (solidarietà passiva), consentendo al creditore di esigere l'adempimento dell'intera obbligazione da parte di ognuno dei soggetti co-obbligati<sup>2</sup>.

Il rapporto di complementarietà che consente di coniugare il principio di solidarietà con quello di sussidiarietà risulta allora funzionale a comprendere come, nelle materie attribuite alla competenza concorrente dell'Unione europea, quest'ultima possa e, probabilmente, debba intervenire in tutti i casi in cui gli Stati membri, pur attraverso un impegno reciproco, non riescano a soddisfare ovvero a tutelare adeguatamente i diritti riconosciuti ai propri cittadini nell'ambito dei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali.

L'interazione tra i principi di solidarietà e sussidiarietà ha assunto particolare rilevanza nella gestione delle emergenze sanitarie<sup>3</sup>.

Va tuttavia preliminarmente ricordato come la competenza attribuita all'Unione europea in materia sanitaria (*rectius*, di sanità pubblica, come rubricato nel Titolo XIV del TFUE) abbia carattere residuale, essendo l'Unione europea chiamata dall'art. 168 TFUE a "completare" le politiche nazionali, rispetto alle quali si limita pertanto ad integrarne la disciplina.

Lo stesso art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ancorché rubricato "Protezione della salute" – diversamente da quanto sancito dall'art. 32 della Costituzione repubblicana, che qualifica il diritto alla salute come fondamentale diritto dell'individuo (e interesse della collettività) – non tutela la salute in quanto tale ma sancisce il diritto di ogni persona di accedere alle prestazioni sanitarie e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalla legislazione e prassi nazionali. Si precisa peraltro che l'Unione garantisce un livello elevato di protezione della salute umana nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le attività.

È evidente allora come anche la Carta definisca il ruolo dell'Unione europea per quanto attiene alla tutela della salute in una prospettiva di "libera circolazione delle persone" e di "libera prestazione di servizi".

Gli obiettivi perseguiti possono, in altri termini, sintetizzarsi da un lato nell'adozione di misure di prevenzione finalizzate ad arginare la diffusione transfrontaliera di patologie contagiose e, dall'altro, a garantire la mobilità dei pazienti che abbiano necessità di accedere a prestazioni sanitarie erogate in Stati membri diversi da quello di residenza.

---

<sup>2</sup> Cfr. S. PELLEGGATA, *La solidarietà passiva nel diritto degli affari: nuovi profili applicativi*, Torino, 2016, in particolare capitolo I, "Nozione ed evoluzione storica della regola di solidarietà passiva", p. 1 ss.

<sup>3</sup> C. BOTTARI, *La tutela della salute tra solidarietà e sussidiarietà*, in C. BOTTARI, L. S. ROSSI (a cura di), *Sanità e diritti fondamentali in ambito europeo ed italiano*, Santarcangelo di Romagna, 2013, pp. 21-29.

La solidarietà unionale emerge allora nelle situazioni in cui uno o più Stati membri possono avere difficoltà nel disporre di misure adeguate di prevenzione – in caso, ad es., di carenze contingenti o strutturali, di vaccini – ovvero, non abbiano la possibilità – per natura (si pensi a prestazioni ad alta specializzazione) o tempistiche (si considerino le liste d’attesa) – di offrire soluzioni terapeutiche idonee a soddisfare i bisogni dei pazienti.

Al di fuori di questi casi, l’organizzazione e la gestione dei servizi sanitari si conferma materia di *domestic jurisdiction*, ovvero riservata alla competenza esclusiva degli Stati membri. Si tratta pertanto di una solidarietà, per così dire, eventuale e di complemento, che può ritenersi fondata su un’interpretazione estensiva del principio di sussidiarietà, legittimando l’intervento dell’Unione solo quando gli Stati membri non sono in grado, con le proprie forze, di garantire adeguatamente la tutela della salute della collettività.

## 2. L’assistenza sanitaria transfrontaliera

Nel rispetto delle competenze nazionali relative all’organizzazione e alla prestazione dell’assistenza sanitaria, la cooperazione solidaristica tra Stati in materia di assistenza sanitaria rappresenta l’obiettivo esplicitamente dichiarato dalla direttiva 2011/24<sup>4</sup>, e ciò al fine di agevolare l’accesso a un’assistenza sanitaria transfrontaliera e di qualità. La cooperazione fra Stati membri in materia di erogazione di prestazioni sanitarie non può infatti che essere considerata una manifestazione di solidarietà sanitaria, che vede i pazienti beneficiare della possibilità di accedere a cure e prestazioni.

D’altro canto, il principio di solidarietà di cui gli Stati devono tener conto nel prestare assistenza sanitaria transfrontaliera viene espressamente menzionato nel par. 1 dell’art. 4 della direttiva, insieme ai principi di universalità, accesso alle cure di elevata qualità e di equità. In particolare, la direttiva consente ai pazienti di beneficiare di prestazioni sanitarie erogate in uno Stato diverso da quello di affiliazione, con rimborso dei costi sostenuti a carico di quest’ultimo, previa eventuale autorizzazione, alle stesse condizioni offerte ai propri cittadini dallo Stato che eroga la prestazione transfrontaliera.

La direttiva, recepita nell’ordinamento giuridico italiano dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 38<sup>5</sup>, non riguarda ovviamente solo situazioni di emergenza ma rap-

---

<sup>4</sup> Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011, concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera, come modificata dal regolamento (UE) 2021/2282 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2021, relativo alla valutazione delle tecnologie sanitarie.

<sup>5</sup> D.lgs. 4 marzo 2014, n. 38, Attuazione della direttiva 2011/24/UE concernente l’applicazione dei diritti dei pazienti relativi all’assistenza sanitaria transfrontaliera, nonché della direttiva di esecuzione 2012/52/UE, comportante misure destinate ad agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro Stato membro.

presenta lo strumento ordinario per garantire l'effettività della tutela del diritto alla salute non solo in tutti i casi in cui lo Stato di affiliazione non sia in grado di assicurarla, ma altresì in tutti i casi in cui il cittadino di uno Stato membro necessiti di prestazioni erogate dallo Stato ospitante in cui può trovarsi per ragioni di studio, di lavoro o per motivi di famiglia.

Perché rileva in questi casi il principio solidaristico? Non vi era evidentemente bisogno di adottare una direttiva per affermare la libera circolazione delle persone e consentire l'accesso alle prestazioni sanitarie erogate in uno Stato membro diverso da quello di residenza, e ciò in virtù del principio di non discriminazione in base alla nazionalità e al principio di libera prestazione di servizi. Tuttavia, il principio di solidarietà viene chiaramente in rilievo laddove si consideri che, in mancanza di una disciplina quale quella introdotta dalla direttiva del 2011, tale libertà sarebbe fortemente condizionata dalla (in)capacità del paziente beneficiario di sostenere i costi di accesso alla prestazione sanitaria transfrontaliera o dalle condizioni stabilite dai sistemi sanitari di affiliazione per accedere al rimborso dei costi<sup>6</sup>.

### **3. Il Fondo di solidarietà europeo e la riserva di solidarietà per gli aiuti di emergenza per far fronte a gravi crisi di sanità pubblica**

Un ulteriore strumento per sostenere gli Stati membri che si trovino ad affrontare emergenze causate da gravi catastrofi naturali è costituito dal Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), istituito con regolamento 2012/2002<sup>7</sup>, modificato da ultimo dal regolamento 2020/461<sup>8</sup>, proprio allo scopo di includere le emergenze sanitarie nel proprio ambito di intervento.

Il Fondo è destinato ad offrire assistenza finanziaria agli Stati membri e agli Stati candidati all'adesione che devono affrontare gravi situazioni emergenziali causate da calamità naturali o crisi di sanità pubblica, integrando i fondi pubblici stanziati dallo Stato beneficiario. Tra il 2002 e l'inizio del 2024, il Fondo ha mobilitato oltre 8,6 miliardi di euro per affrontare 109 catastrofi naturali e 20 emergenze sanitarie in 25 Stati membri, oltre al Regno

---

<sup>6</sup> Per un approfondimento dei principi ispiratori e delle finalità perseguite dalla direttiva sull'assistenza sanitaria transfrontaliera, si veda W. PALM, I. A. GLINOS, *Enabling Patient Mobility in the EU: Between Free Movement and Coordination*, in E. MOSSIALOS, G. PERMANAND, R. BAETEN, T. K. HERVEY (eds.), *Health Systems Governance in Europe: The Role of EU Law and Policy*, Cambridge, 2010, pp. 509-560.

<sup>7</sup> Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002, che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, recante modifica del regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti da una grave emergenza di sanità pubblica.

Unito e quattro Paesi candidati (Albania, Montenegro, Serbia e Turchia)<sup>9</sup>. Per quanto concerne le risorse corrisposte agli Stati nel far fronte all'emergenza sanitaria da SARS-CoV-2 (coronavirus), nel corso degli anni 2020 e 2021 sono stati erogati oltre 380 milioni di euro a sostegno di 19 Paesi, fra i quali l'Italia risulta essere il secondo beneficiario avendo ricevuto oltre 76 milioni di euro, dietro la Francia che ne ha ricevuti 91 milioni.

Dal 2021 il FSUE è stato integrato con la riserva di solidarietà e aiuti di urgenza (*Solidarity and Emergency Aid Reserve*, SEAR), destinata a garantire interventi più rapidi e flessibili in occasione di crisi generate da calamità naturali o emergenze sanitarie. Si tratta di uno strumento speciale che consente di superare i massimali di spesa di bilancio, incontrando tuttavia il proprio vincolo nel non superamento delle risorse proprie, idonei a mobilitare un sostegno finanziario supplementare in caso di eventi imprevisi.

#### 4. Il meccanismo *rescEU* e il corpo medico europeo

In tema di solidarietà sanitaria va altresì menzionata la presenza del meccanismo *rescEU*, un sistema comune di protezione civile di cui l'Europa dispone dal 2001<sup>10</sup>, in grado di intervenire tempestivamente con sostegno di mezzi (aerei, elicotteri, ospedali da campo e forniture mediche) e personale addestrato qualora gli Stati membri o aderenti al programma richiedano sostegno nella capacità di risposta ad emergenze sanitarie all'interno o all'esterno dell'Unione europea<sup>11</sup>. Il meccanismo è gestito dal Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (*Emergency Response Coordination Centre*, ERCC), che organizza e coordina la fornitura di squadre e attrezzature di protezione civile dell'UE a un Paese colpito da una catastrofe.

Come precisato dal considerando 5 della decisione 1313/2013: “il meccanismo unionale rappresenta un'espressione tangibile della solidarietà europea in quanto garantisce un contributo pratico e tempestivo alla prevenzione e alla preparazione alle catastrofi e alla risposta in caso di catastrofe in atto o imminente, fatti salvi i principi guida e gli accordi pertinenti nel settore della protezione civile”.

---

<sup>9</sup> Commissione europea, *The EU Solidarity Fund: A Commitment to Help*, 31 January 2024, reperibile *online*.

<sup>10</sup> Il meccanismo *rescEU* è stato istituito dalla decisione 2001/792/CE, Euratom del Consiglio, del 23 ottobre 2001, rifiuta nella decisione 2007/779/CE, Euratom del Consiglio, dell'8 novembre 2007, che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile. Il finanziamento di tale meccanismo è stato assicurato dalla decisione 2007/162/CE, Euratom del Consiglio, del 5 marzo 2007, che istituisce uno strumento finanziario per la protezione civile.

<sup>11</sup> La disciplina applicabile al meccanismo *rescEU* è stata novellata dalla decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile.

Fra i più significativi ambiti di intervento del meccanismo *rescEU* in ambito sanitario va segnalata la capacità di evacuazione medica aerea (*MedEvac*) per pazienti affetti da malattie altamente infettive e per il trasporto di pazienti ustionati. Le capacità di evacuazione medica, recentemente utilizzata anche nel contesto della guerra in Ucraina, rivestono infatti un'importanza cruciale in caso di eventi che causino un elevato numero di vittime, richiedendo la tempestiva evacuazione di cittadini o il recupero di operatori umanitari e medici da aree interessate da catastrofi naturali, conflitti armati o emergenze sanitarie.

Per quanto concerne il sostegno agli Stati nell'affrontare le emergenze sanitarie, e quindi in una prospettiva di collaborazione solidaristica, nell'ambito del meccanismo *rescEU* è stato istituito un corpo medico europeo per fornire assistenza medica rapida e competenze in materia di salute pubblica. La sua istituzione, nel febbraio 2016, è stata una diretta risposta alla grave carenza di squadre mediche qualificate osservata durante la crisi dell'Ebola nell'Africa occidentale nel 2014. Da allora, continua a coordinare un'efficace risposta europea nelle emergenze sanitarie nell'ambito del meccanismo di protezione civile europeo.

Per entrare a far parte del corpo medico europeo, le squadre di operatori sanitari (*Emergency Medical Teams*), che vengono addestrate a collaborare con colleghi di altri Paesi, devono superare un processo di certificazione e registrazione stabilito dall'Unione europea, al fine di assicurare il rispetto di standard professionali elevati, riconosciuti a livello internazionale dall'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Al riguardo la Commissione europea ha recentemente finanziato un consorzio composto da 7 Stati membri (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Romania) e la Turchia per promuovere la costituzione di tre squadre mediche di emergenza di tipo 2 (EMT-2) in grado di fornire cure mediche specialistiche (terapia intensiva, trattamento delle ustioni, trasporto dei pazienti, diagnostica avanzata, supporto materno-infantile, riabilitazione, supporto per la salute mentale, cure ortopediche, laboratorio, fornitura di ossigeno e supporto alle telecomunicazioni) a beneficio delle persone colpite da un'emergenza sanitaria. Il corpo medico europeo è stato mobilitato in diverse occasioni per rispondere a emergenze globali. Ad es., una squadra medica dalla Polonia è stata dispiegata in Madagascar tra febbraio e marzo 2022 per contribuire alla crisi sanitaria dopo che il ciclone tropicale Batsirai ha devastato ampie parti dell'isola, mentre nei primi mesi di diffusione del coronavirus ci sono stati dispiegamenti in Italia (aprile 2020) e in Azerbaigian e Armenia (giugno 2020) per rispondere a un'impennata dei casi di COVID-19.

## 5. La pandemia da SARS-CoV-2

Al di là degli strumenti ordinari ricordati nei paragrafi precedenti, ai quali l'Unione può ricorrere per sostenere gli Stati in difficoltà in occasione di situazioni di gravi emergenze, la solidarietà sanitaria in tempo di crisi si è affermata con assoluta evidenza in occasione della recente pandemia generata dal coronavirus<sup>12</sup>.

A fronte di una situazione del tutto impreveduta per magnitudine e gravità del contesto emergenziale, le Istituzioni dell'Unione europea, attraverso un'interpretazione estensiva delle competenze attribuite dai Trattati, hanno adottato una serie di iniziative per consentire agli Stati, soprattutto a quelli più colpiti dal contagio, di poter disporre da un lato di dispositivi medici, sia di protezione (mascherine facciali) sia terapeutici (respiratori), e farmaci idonei a mitigare prima (attraverso procedure di *repurposing*)<sup>13</sup> e a prevenire poi (acquisendo e rendendo disponibili i vaccini) la diffusione del contagio<sup>14</sup>.

Fra i numerosi esempi di solidarietà sanitaria a livello europeo, il ricorso a procedure di appalto congiunto dei vaccini attraverso la stipulazione nel corso dell'estate del 2020 di contratti tra la Commissione e le aziende produttrici che hanno poi consentito l'approvvigionamento di significative quantità di vaccini da destinare non solo agli Stati membri ma anche, attraverso iniziative di cooperazione a beneficio di Stati terzi<sup>15</sup>. Con tale iniziativa la Commissione europea ha di fatto opzionato l'acquisto di beni futuri, essendo all'epoca della stipulazione dei contratti con le distinte aziende farmaceutiche i vaccini ancora in fase di sperimentazione, finanziando così parte della ricerca e garantendosi la disponibilità per il quantitativo opzionato di un numero di dosi idonee a soddisfare le esigenze di ciascuno Stato membro sulla base di un piano vaccinale predisposto da ciascuno Stato e precedentemente condiviso. La disponibilità di un numero adeguato di dosi dei vaccini da somministrare ai cittadini dei vari Stati europei non sarebbe stata garantita qualora il negoziato con le aziende farmaceutiche fosse stato condotto dai singoli Stati membri, in considerazione del diverso potere negoziale di ciascuno, il che avrebbe determinato evidenti effetti discriminatori sulla popolazione.

---

<sup>12</sup> S. VILLANI, *Reflections on the Legal Content of Solidarity in EU Law under the Lens of the Covid-19 Pandemic*, in E. KASSOTI, N. IDRIZ (eds.), *The Principle of Solidarity. International and EU Law Perspectives*, The Hague, 2023, pp. 281-309.

<sup>13</sup> Il "riposizionamento" o "riuso" dei farmaci consente infatti l'impiego di farmaci, già autorizzati e disponibili sul mercato, per un'indicazione terapeutica diversa da quella per la quale sono stati originariamente autorizzati. In epoca meno recente, tale riposizionamento è stato sovente indicato con il termine *serendipity* (i.e.: fare scoperte inaspettate cercando altro).

<sup>14</sup> P. DE PASQUALE, *Le competenze dell'Unione europea in materia di sanità pubblica e la pandemia di Covid-19*, in *DPCE online*, 2020, pp. 2295-2308.

<sup>15</sup> G. STANGANELLI, *Il modello europeo degli acquisti congiunti nella gestione degli eventi rischiosi per la salute pubblica*, *ivi*, pp. 2323-2346.

Per contro, non può sottovalutarsi che l'obiettivo solidaristico – e quindi l'effettiva disponibilità dei vaccini in tempo ragionevole – è stato perseguito anche attraverso una collaborazione anticipata tra le aziende farmaceutiche e l'Agenzia europea per i medicinali<sup>16</sup>. Quest'ultima, deputata a formulare un parere scientifico sulla qualità, sicurezza ed efficacia dei vaccini stessi, si è infatti avvalsa di una procedura straordinaria, c.d. di “*rolling review*”, che le ha consentito di valutare i dati derivanti dalle sperimentazioni cliniche dei vaccini non appena questi risultassero disponibili, senza quindi necessità di attendere la loro riproduzione nel dossier a corredo della domanda di autorizzazione all'immissione in commercio<sup>17</sup>.

## 6. *Lessons learned* dalla gestione della crisi pandemica

Ciò che è emerso con evidenza dall'esperienza pandemica è, da un lato, che il principio di solidarietà può ormai ritenersi un principio ispiratore della politica dell'Unione europea in materia di tutela della salute<sup>18</sup> e, dall'altro, come il ricorso a meccanismi di solidarietà in ambito sanitario richieda un'adeguata preparazione – mancata nella recente pandemia – al fine di assicurare una capacità di risposta efficace e tempestiva nel caso in cui si debba far fronte a nuove gravi crisi sanitarie.

L'Unione europea ha cercato di mitigare il rischio che nuove pandemie possano trovare gli Stati membri impreparati attraverso l'istituzione, nel 2021, di un'Autorità europea per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie (*Health Emergency Response Authority*, HERA)<sup>19</sup> e adottando un regolamento relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

L'HERA, originariamente istituita a servizio della Commissione, nell'ambito della Direzione generale della salute e della sicurezza alimentare (SANTE), dal 1° dicembre 2024, data di inizio del mandato della nuova Commissione per il quinquennio 2024-2029, opera come Direzione generale alle dirette dipendenze della Commissaria europea per la preparazione e la gestione delle crisi (la belga Hadja Labib).

---

<sup>16</sup> V. SALVATORE, *La ricerca di soluzioni diagnostiche e terapeutiche per far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19. Il ruolo propulsivo dell'Agenzia europea per i medicinali: profili giuridici e regolatori*, *ivi*, pp. 2309-2322.

<sup>17</sup> ID., *L'approvvigionamento dei vaccini per far fronte alla pandemia: un esempio di collaborazione virtuosa tra l'Agenzia europea per i medicinali, la Commissione europea e gli Stati membri*, in M. L. TUFANO, S. PUGLIESE, M. D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, Bari, 2021, pp. 395-407.

<sup>18</sup> A. PISAPIA, *The Solidarity Principle as a Founding Principle in the EU Health Policies*, in *federalismi.it*, 15/2024, pp. 113-122.

<sup>19</sup> Decisione della Commissione del 16 settembre 2021 che istituisce l'Autorità per la preparazione e la risposta alle emergenze sanitarie.

Compito dell'HERA è quello di promuovere, in stretta cooperazione con gli Stati membri (locuzione che la decisione istitutiva richiama più volte per sottolineare l'aspetto solidaristico delle competenze attribuite all'HERA), una migliore preparazione e la risposta alle gravi minacce a carattere transfrontaliero nell'ambito delle contromisure mediche. Tale finalità, come precisa l'art. 2 della decisione istitutiva, dovrà essere perseguita attraverso il coordinamento in materia di sicurezza sanitaria all'interno dell'Unione durante la preparazione e la risposta alle crisi e riunendo gli Stati membri, l'industria e i pertinenti portatori di interessi in uno sforzo comune, nonché affrontando le vulnerabilità e le dipendenze strategiche all'interno dell'Unione per quanto riguarda lo sviluppo, la produzione, l'acquisizione, la costituzione di scorte e la distribuzione di contromisure mediche.

Dal gennaio 2024 all'HERA viene affiancata l'Alleanza per i medicinali critici, un organismo consultivo che riunisce rappresentanti degli Stati membri, dell'industria, della società civile e del mondo accademico, con il compito di formulare raccomandazioni relative all'individuazione di misure idonee a prevenire e fronteggiare crisi che mettano a rischio l'approvvigionamento di medicinali ritenuti critici<sup>20</sup>.

Per quanto attiene alle fonti normative va poi ricordata l'adozione del regolamento 2022/2371<sup>21</sup>, dove già nei considerando si formula un esplicito richiamo al principio di solidarietà, rilevando come, poiché le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero non si fermano ai confini dell'Unione, si imponga da parte di quest'ultima l'adozione di un "approccio coordinato, caratterizzato da solidarietà e responsabilità" per una lotta efficace contro le minacce stesse.

## 7. Cooperazione fra Stati e solidarietà in situazioni di emergenza sanitaria

A livello unionale, possiamo rilevare come, a prescindere da qualche sporadico riferimento testuale, la cooperazione fra Stati membri in ambito sanitario per far fronte a situazioni emergenziali possa ritenersi fondata sul principio di solidarietà.

---

<sup>20</sup> Nel (primo) rapporto strategico, pubblicato il 28 febbraio 2025, si fa costante riferimento al principio di cooperazione internazionale solidale ("*international solidarity cooperation*"), richiamando il ruolo svolto dal meccanismo di solidarietà gestito dal gruppo direttivo esecutivo sulle carenze e la sicurezza dei medicinali (MSSG) istituito presso l'EMA e sottolineando come la mancata adozione di iniziative coordinate a livello sovranazionale volte a prevenire la carenza di medicinali possa generare conseguenze gravemente lesive del principio di solidarietà, Critical Medical Alliance, *Strategic Report of the Critical Medicines Alliance*, 28 February 2025, reperibile *online*.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 2022/2371 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 novembre 2022, relativo alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero.

Pur consapevoli che il principio di cooperazione fra Stati non possa essere confuso né ritenuto pienamente sovrapponibile a quello di solidarietà, avendo il primo portata semantica e ambito di applicazione ben più ampio rispetto al secondo, riteniamo si possa affermare che, almeno per quanto riguarda la solidarietà in materia di assistenza sanitaria in situazioni di crisi emergenziali, i due principi, pur rimanendo distinti, possano considerarsi strettamente interconnessi e legati da un rapporto di forte complementarità<sup>22</sup>.

Tale conclusione è peraltro suffragata dalla stessa interpretazione della Commissione che, già nel 2009, rilevava come la portata delle disuguaglianze sanitarie tra persone che vivono in parti diverse dell'Unione europea e tra cittadini socialmente favoriti e sfavoriti costituisca una sfida per l'impegno dell'Unione europea "alla solidarietà, alla coesione sociale ed economica, ai diritti umani e alla parità di opportunità" e come si riveli necessario rafforzare la collaborazione fra Stati membri e fra questi ultimi e la Commissione nel perseguimento dell'obiettivo del superamento delle disuguaglianze in ambito sanitario<sup>23</sup>.

**ABSTRACT ITA:** Dopo aver illustrato il fondamento giuridico della solidarietà fra Stati in materia sanitaria in tempo di crisi, il contributo si sofferma sulle iniziative adottate dall'Unione europea per promuovere l'accesso alle prestazioni sanitarie transfrontaliere da parte dei cittadini dell'Unione e sugli strumenti di cui l'Unione europea dispone per sostenere gli Stati nell'affrontare situazioni di emergenza sanitaria (FSUE, SEAR, *rescEU*). Una seconda parte del contributo è dedicata all'analisi dell'esperienza maturata dall'Unione europea in occasione della recente pandemia da SARS-Cov-2 e di come l'Unione europea abbia successivamente provveduto, con un approccio solidaristico, a dotarsi di strutture in grado di promuovere una migliore preparazione degli Stati membri nell'affrontare future emergenze sanitarie (HERA) ovvero a stimolare forme di collaborazione fra Stati al fine di prevenire o superare le disuguaglianze in ambito sanitario.

**ABSTRACT ENG:** After addressing the legal basis for solidarity between the European Union and its Member States to face health emergencies, the paper looks at what the European Union has done so far to grant patients' rights in cross-border healthcare. In addition, attention will be paid to the tools European Union can rely upon to help member States tackle health emergencies (EUSF, SEAR, *rescEU*). The second part of the paper is devoted to the analysis of the experience gained by the member European Union during the recent SARS-Cov-2 pandemic and to how the European Union subsequently took steps, within a solidarity based approach, to equip itself with structures capable of promoting better preparedness among member States to deal with future health emergencies (HERA) and to promote member States cooperation to prevent or overcome inequalities in the field of healthcare.

<sup>22</sup> Per un approfondimento e per ulteriori riferimenti bibliografici, si veda F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020, specialmente p. 64 ss.

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione, del 20 ottobre 2009, Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE, COM(2009)567 def.

ALESSIA DI PASCALE\*

# LA SOLIDARIETÀ NELLA GESTIONE DELLE SITUAZIONI DI CRISI NELLA POLITICA DI MIGRAZIONE E ASILO

SOMMARIO: 1. Il principio di solidarietà nei Trattati e la sua attuazione nel settore delle politiche di asilo e immigrazione. – 2. La solidarietà nel nuovo Patto sulla migrazione e l’asilo. – 3. La solidarietà nel regolamento 1359/2024. – 4. *Segue*: La procedura di attivazione. – 5. *Segue*: i meccanismi di compensazione. – 6. Considerazioni conclusive: solidarietà sì, ma con cautela (e un po’ di diffidenza).

## **1. Il principio di solidarietà nei Trattati e la sua attuazione nel settore delle politiche di asilo e immigrazione**

Il principio di solidarietà rappresenta uno dei pilastri su cui si fonda l’Unione europea, richiamato in modo esplicito nei Trattati e ribadito sul piano politico. Per la prima volta, oltre alla tradizionale menzione nel Preambolo, il Trattato di Lisbona ha, infatti, incluso la solidarietà tra i propri valori all’art. 2 del Trattato sull’Unione europea (TUE), insieme al rispetto della dignità umana, alla libertà, alla democrazia, all’uguaglianza e allo stato di diritto<sup>1</sup>. Tale principio viene ulteriormente ribadito all’art. 3 TUE, laddove si afferma che l’Unione promuove la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri.

Tuttavia, il concetto di solidarietà assume una particolare rilevanza e criticità nell’ambito delle politiche migratorie, dove si scontra con la complessità

---

\* Ordinaria di Diritto dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Milano. Email: alessia.dipascale@unimi.it.

<sup>1</sup> In merito ai valori dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona si vedano, tra gli altri, L. S. ROSSI, *Fundamental Values, Principles and Rights after the Treaty of Lisbon: The Long Journey toward an European Constitutional Identity*, in *Europe(s), Droit(s) européen(s). Liber Amicorum en l’honneur du professeur Vld Costantinesco*, Bruxelles, 2015, p. 511 ss.; ID., *Il valore giuridico dei valori. L’articolo 2 TUE: relazioni con altre disposizioni del diritto primario dell’UE e rimedi giurisdizionali*, in *federalismi.it*, 19/2020, p. iv ss.; V. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell’Unione europea*, in *Liber amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l’Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 158 ss.; B. NASCIBENE, *Valori comuni ai Paesi membri dell’Unione europea e Stato di diritto*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, p. 781 ss.

della gestione dei flussi, con differenti interessi e visioni, nonché con le diverse sensibilità politiche e sociali degli Stati membri<sup>2</sup>.

Più specificamente, nell'ambito delle politiche comuni, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) dedica all'idea di solidarietà una formulazione specifica all'art. 80, che stabilisce che “[l]e politiche dell’Unione relative ai controlli alle frontiere, all’asilo e all’immigrazione e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario”. Questa disposizione riveste una portata cruciale, poiché impone di considerare la gestione della migrazione come una responsabilità condivisa, nell'intento di evitare che gli oneri ricadano soprattutto su alcuni Stati, in particolare quelli geograficamente più esposti, senza però fornire indicazioni sulle modalità concrete ed operative della solidarietà in tale settore.

In realtà, ben prima della formalizzazione nei Trattati, il meccanismo di condivisione degli oneri previsto nella direttiva 2001/55<sup>3</sup> rappresentò uno dei primi tentativi dell'Unione europea di prevedere una solidarietà concreta e obbligatoria tra Stati membri in situazioni straordinarie di afflusso massiccio di sfollati. Primo strumento approvato a seguito dell'introduzione di una competenza dell'UE in questo settore, mutuato sull'esperienza degli sfollamenti che seguirono alla guerra nella ex Jugoslavia negli anni Novanta, questa direttiva istituì una procedura eccezionale per offrire protezione temporanea e immediata a sfollati, senza dover esaminare individualmente ogni domanda di asilo. L'art. 25 stabilisce che “gli Stati membri devono cooperare tra loro per affrontare in modo equilibrato gli sforzi derivanti dall'accoglienza dei beneficiari di protezione temporanea e dalle conseguenze di tale accoglienza”, operando un espresso e chiaro richiamo allo spirito di solidarietà (cui è dedicato il Capo VI). Tuttavia, l'inserimento di questo capitolo è stato particolarmente controverso e fonte di accesi dibattiti.

Malgrado la tempestiva adozione di un apposito strumento volto ad affrontare situazioni fuori dell'ordinario, la c.d. “crisi dei migranti” del 2015

<sup>2</sup> Sul tema della solidarietà nei settori dell'asilo e dell'immigrazione, e sulla sua difficoltosa attuazione, si vedano, tra gli altri, C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'“emergenza” immigrazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2015, p. 785 ss.; M. MESSINA, *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d'immigrazione UE: la continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in M. MESSINA (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017, p. 127 ss.; U. VILLANI, *Immigrazione e principio di solidarietà*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 3/2017, p. 1; ID., *I principi della politica di asilo e d'immigrazione dell'Unione e il rischio di “Fortezza Europa”*, ivi, 2/2023, p. 5 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018; ID., *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE (serie speciale Atti del Convegno “L'Unione europea dopo la pandemia”, Bologna 4-5 novembre 2021)*, Napoli, 2022, pp. 85 ss.

<sup>3</sup> Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi.

ha evidenziato le difficoltà di una gestione collettiva e solidale dei flussi migratori. In quell'anno oltre un milione di persone, nella maggior parte in fuga dai rispettivi Paesi, aveva, infatti, attraversato irregolarmente le frontiere dell'Unione europea, rispetto alle 280.000 circa nel 2014<sup>4</sup>. In questo contesto, l'Italia e la Grecia erano stati i Paesi più coinvolti, attraverso la rotta del Mediterraneo centro-orientale. Di fronte all'aggravarsi della situazione, nel maggio 2015, la Commissione europea aveva proposto misure di attuazione immediata, individuando altresì delle azioni da sviluppare negli anni successivi al fine di migliorare la gestione della migrazione nel suo complesso<sup>5</sup>. In particolare, l'Unione europea tentò di rispondere introducendo misure straordinarie, mediante la previsione di un meccanismo che, per la prima volta, dava attuazione all'art. 78, par. 3, TFUE, con l'obiettivo di sostenere gli Stati membri più esposti all'afflusso di migranti. La misura era intesa, finalmente, a rendere effettivo quel principio di solidarietà e di equa ripartizione degli oneri: principio che non può essere meramente affermato, ma deve essere appunto concretamente realizzato.

Pur con la ferma opposizione di alcuni Stati membri<sup>6</sup>, sulla base dell'art. 78, par. 3, TFUE furono approvate, a settembre 2015, due decisioni istitutive di misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia<sup>7</sup>. Si trattò di una prima deroga, seppur temporanea, al regolamento c.d. "Dublino III"<sup>8</sup> ed in particolare all'art. 13, par. 1, in base al quale i due Paesi sarebbero stati altrimenti competenti per l'esame delle domande di protezione internazionale in applicazione dei criteri di cui al capo III di detto regolamento, nonché alle fasi procedurali, compresi i termini, di cui agli articoli 21, 22 e 29 del medesimo regolamento. Rispetto, quindi, agli ordinari criteri di competenza, in virtù di tale meccanismo fu previsto il trasferimento verso altri Stati membri (che diventavano competenti all'esame delle domande) di

---

<sup>4</sup> Sulla base dei dati di Frontex, in tutto il 2015 furono rilevati 1,83 milioni di attraversamenti irregolari alle frontiere esterne dell'UE, rispetto ai 283.500 dell'anno precedente: FRONTEx, *Annual risk analysis 2016*, 2016, reperibile *online*.

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione, del 15 maggio 2015, Un'agenda europea sulla migrazione, COM(2015) 240 def.

<sup>6</sup> In merito alle difficoltà di adozione delle due decisioni e della divisione tra Stati membri si veda H. LABAYLE, *Angela Merkel au Parlement européen, des paroles aux actes?*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 13 October 2015, reperibile *online*. Alcuni Paesi dell'Europa orientale (Ungheria, Slovacchia, Romania e Repubblica ceca) si sono opposti al meccanismo di emergenza, anche se i benefici sarebbero stati estesi all'Ungheria, e così la seconda decisione è stata adottata a maggioranza.

<sup>7</sup> Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia; e decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

<sup>8</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione).

160.000 persone<sup>9</sup>, in evidente necessità di protezione internazionale<sup>10</sup>, giunte in Italia e Grecia tra il 15 agosto 2015 e il 16 settembre 2017. La ripartizione doveva essere effettuata sulla base di criteri riferiti alla capacità di accoglienza e assorbimento di ciascuno Stato membro. A conferma dell'interesse e dell'impegno dell'Unione europea verso la ricerca di soluzioni intese ad una maggiore ripartizione degli oneri, tra tutti gli Stati membri, a settembre 2015 era stata anche presentata una proposta di regolamento istitutiva di un meccanismo di ricollocazione permanente in presenza di determinate condizioni<sup>11</sup>.

Alcuni Paesi dell'Est Europa, dopo aver votato contro l'adozione della seconda decisione di settembre 2015, rifiutarono di partecipare al programma, proponendo anche dei ricorsi per annullamento in relazione alla suddetta decisione<sup>12</sup>. La pronuncia resa dalla Corte confermò la legittimità del sistema di ricollocazione, ribadendo che la solidarietà non è solo un valore astratto, ma un principio giuridicamente vincolante che impone agli Stati membri di assumersi le proprie responsabilità nella gestione delle politiche comuni<sup>13</sup>. Ma nel complesso il coinvolgimento degli Stati membri fu modesto e il numero di richiedenti asilo

<sup>9</sup> Dovevano essere ricollocate circa 40.000 dall'Italia e 66.000 dalla Grecia. I residui 54.000 erano originariamente destinati all'Ungheria, che tuttavia rifiutò questa possibilità opponendosi al piano di ricollocazione dell'Unione europea e votando contro la decisione adottata dal Consiglio GAI del 22 settembre 2015. A febbraio 2016, la Commissione propose che i 54.000 posti destinati alla ricollocazione fossero messi a disposizione per il reinsediamento nell'UE di siriani dalla Turchia (comunicazione della Commissione, del 18 maggio 2016, Terza relazione sulla ricollocazione e il reinsediamento, COM(2016)360 final).

<sup>10</sup> Erano, infatti, soggetti a ricollocazione solo i richiedenti appartenenti a una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento dalla protezione internazionale, in base agli ultimi dati medi trimestrali Eurostat aggiornati disponibili per tutta l'Unione, fosse pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande di protezione internazionale adottate in primo grado secondo le procedure di cui al capo III della direttiva 2013/31: art. 3 di entrambe le decisioni.

<sup>11</sup> Si tratta della proposta del 26 giugno 2013, COM(2013)450 def. La proposta si distingueva dalle due decisioni in quanto fondata sulla stessa base giuridica del regolamento 604/2013, cioè l'art. 78, par. 2, lett. e), TFUE. Il meccanismo di ricollocazione di crisi previsto comportava deroghe permanenti, (da attivare in determinate situazioni di crisi a beneficio di specifici Stati membri), specialmente al principio di cui all'art. 3, par. 1, regolamento 604/2013. La proposta stabiliva, in circostanze di crisi ben precisate, il ricorso obbligatorio a una chiave di distribuzione per determinare la competenza per l'esame delle domande. La proposta fu ritirata dalla Commissione nel 2019.

<sup>12</sup> Slovacchia e Ungheria proposero due ricorsi per annullamento contro la decisione del 22 settembre. Oltre che questioni procedurali, i due ricorsi contestano la violazione di alcuni principi generali dell'ordinamento dell'Unione europea, tra cui in particolare quelli di proporzionalità e di partecipazione democratica.

<sup>13</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria, sostenute da Repubblica di Polonia, c. Consiglio*. In dottrina si vedano H. LABAYLE, *Solidarity is not a Value: Provisional Relocation of Asylum-Seekers Confirmed by the Court of Justice (6 September 2017, Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council)*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 11 September 2017, reperibile online; B. DE WITTE, E. TSOURDI, *Confrontation on Relocation - The Court of Justice Endorses the Emergency Scheme for Compulsory Relocation of Asylum Seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, in *Common Market Law Review*, 2018, p. 1457 ss.; L. RIZZA, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori, in Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2/2018, p. 1 ss.

ricollocati non fu sufficiente ad alleviare efficacemente la pressione sui sistemi di asilo in Grecia e in Italia. I migranti ricollocati rappresentarono circa il 4% di tutti i richiedenti asilo in Italia e circa il 22% di quelli in Grecia<sup>14</sup>.

Nonostante l'intervento della Corte e gli sforzi di individuare dei meccanismi di ricollocamento a livello europeo, anche su base soltanto volontaria<sup>15</sup>, la ripartizione degli oneri in ambito migratorio rimane uno dei temi più divisivi e contrastati all'interno dell'Unione.

## 2. La solidarietà nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo

Le diverse proposte contenute nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, presentato dalla Commissione nel 2020, hanno, quindi, rappresentato un tentativo di mediazione tra le diverse posizioni degli Stati membri che fino ad allora erano apparse inconciliabili<sup>16</sup>.

Più in particolare, il tema della ripartizione degli oneri è stato affrontato nel regolamento 2024/1351 sulla gestione dell'asilo e della migrazione<sup>17</sup> e nel regolamento 2024/1359, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo<sup>18</sup>. Nel complesso, si introduce un sistema ad attuazione progressiva: ordinariamente gli obblighi di solidarietà si

---

<sup>14</sup> Per un'analisi dei risultati si vedano E. GUILD, C. COSTELLO, V. MORENO-LAX, *Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and of Greece*, 2017, p. 3 ss., reperibile online; EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results*, Luxembourg, 2019.

<sup>15</sup> Nel luglio 2019, in risposta alla crescente pressione migratoria nel Mediterraneo e alla necessità di una gestione condivisa dei flussi, il Presidente francese Macron annunciò, insieme alla Cancelliera tedesca Angela Merkel, un accordo tra 14 Paesi europei per attivare un "meccanismo di solidarietà" volto a ricollocare i migranti soccorsi nel Mediterraneo. Otto di questi Paesi, tra cui Francia, Germania, Portogallo, Lussemburgo, Finlandia, Lituania, Croazia e Irlanda, si impegnarono attivamente nel progetto. Il meccanismo proposto si basava su una partecipazione volontaria degli Stati membri, che potevano scegliere tra la ricollocazione dei richiedenti asilo e la corresponsione di contributi finanziari (potendo quindi fornire solo un supporto economico agli Stati membri più esposti, come Italia, Grecia e Spagna, per gestire l'accoglienza e le procedure di asilo). Questa flessibilità mirava a incoraggiare una maggiore partecipazione, rispettando al contempo le diverse capacità e politiche nazionali. Nonostante l'entusiasmo iniziale, le difficoltà nel raggiungere un consenso tra tutti gli Stati membri e la mancanza di un quadro giuridico vincolante hanno limitato l'efficacia dell'iniziativa. Un nuovo tentativo di attuare un meccanismo di solidarietà volontaria fu promosso, sempre dalla Francia, nel 2022. G. MORGESE, *Il nuovo meccanismo di solidarietà volontaria, il gattopardismo degli Stati membri e la lezione non appresa della crisi ucraina*, in *BlogDUE*, 30 giugno 2022, p. 1 ss.

<sup>16</sup> P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in *I Post di AISDUE*, 1/2020, p. 1 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea nel nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo*, in *I Post di AISDUE*, 2/2020, p. 16 ss.

<sup>17</sup> Regolamento (UE) 2024/1351 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla gestione dell'asilo e della migrazione.

<sup>18</sup> Regolamento (UE) 2024/1359 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore nel settore della migrazione e dell'asilo.

attivano allorché uno Stato membro si trovi in una situazione di pressione migratoria, ravvisabile in “un numero di arrivi via terra, aria o mare o di richieste di cittadini di paesi terzi o apolidi tale da dare luogo a obblighi sproporzionati per uno Stato membro, tenuto conto della situazione generale nell’Unione, anche in presenza di un sistema di asilo, accoglienza e migrazione ben preparato, e che richiede un’azione immediata”. Tenendo conto delle specificità della posizione geografica di uno Stato membro, la “pressione migratoria” comprende le situazioni in cui si registra un elevato numero di arrivi di cittadini di Paesi terzi o apolidi o il rischio di tali arrivi, anche qualora tali arrivi derivino da sbarchi ricorrenti a seguito di operazioni di ricerca e soccorso o da movimenti non autorizzati tra gli Stati membri di cittadini di Paesi terzi o apolidi<sup>19</sup>.

Il regolamento 2024/1351 supera solo in parte la logica fondata su una gerarchia di criteri oggettivi, che sin dalla sua adozione caratterizza il “sistema Dublino”<sup>20</sup>, aggiungendo qualche ulteriore elemento di collegamento, quale la presenza di familiari già legalmente soggiornanti in uno Stato membro (art. 26) e il possesso di titoli di studio o qualifiche rilasciati da uno Stato membro (art. 30). Inoltre, sono meglio puntualizzati i legami significativi riguardanti motivi familiari, sociali o culturali che rendano più adeguata la trattazione della domanda da parte di un determinato Stato, mediante il ricorso alla clausola discrezionale (art. 35).

Elemento cardine della riforma, intesa a distribuire in modo più equo le responsabilità tra gli Stati membri, riducendo il peso sugli Stati membri alle frontiere esterne, come Italia, Grecia e Spagna, è l’introduzione di un meccanismo di solidarietà obbligatoria, che richiede a tutti gli Stati membri di partecipare alla gestione dei flussi migratori in caso di pressione migratoria, ma lasciando margini di scelta su come contribuire<sup>21</sup>. Al verificarsi di tale situazione, da accertarsi con decisione della Commissione a seguito di una specifica notifica dello Stato membro interessato<sup>22</sup>, infatti, gli altri Stati UE devono intervenire, ma non necessariamente accogliendo richiedenti asilo provenienti da tale Stato. Essi possono, bensì, optare per il versamento di un contributo finanziario per ogni richiedente che decidono di non ricollocare oppure fornire supporto operativo e logistico, come personale o risorse materiali, per gestire le frontiere e le strutture di accoglienza<sup>23</sup>. Il sistema intende garantire una gestione più coordinata e solidale dei fenomeni migratori, senza vincolare rigidamente gli Stati a un’unica forma di partecipazione.

<sup>19</sup> Cfr. considerando 24 regolamento 1351/2024.

<sup>20</sup> C. FAVILLI, *La solidarietà flessibile e l’inflessibile centralità del sistema Dublino*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2021, p. 85 ss.; P. DE PASQUALE, *Pensare al futuro, restando ancorati al passato: riflessioni sulla determinazione dello Stato competente alla luce del regolamento 2024/1351*, in *Rivista Quaderni AISDUE*, fascicolo speciale 4/2024 “Il futuro del diritto e della politica migratoria europea: il Nuovo Patto e oltre” (a cura di G. MORGESE), p. 115 ss.

<sup>21</sup> F. BUONOMENNA, *Misure di solidarietà e questioni di effettività nella disciplina contenuta nel regolamento sulla gestione dell’asilo e della migrazione*, *ivi*.

<sup>22</sup> Art. 59 regolamento 2024/1351.

<sup>23</sup> Art. 56 regolamento 2024/1351.

Il regolamento non prevede automatismi, ma un attento monitoraggio da parte della Commissione che valuta i dati (arrivi, capacità di accoglienza, pressione su strutture) per proporre una riserva annuale di solidarietà<sup>24</sup>, la quale comprende i contributi che gli Stati membri si sono impegnati a versare, e funge da principale strumento di risposta di solidarietà per gli Stati membri soggetti a pressioni migratorie sulla base delle esigenze individuate nella proposta che la Commissione adotta annualmente ai sensi dell'art. 12. Il nuovo regolamento intende concretizzare questo principio, rendendolo vincolante, ma flessibile ed in ogni caso applicabile in modo strutturale. Tuttavia, tutto questo entro parametri che appaiono piuttosto esigui: complessivamente dovrebbero essere ricollocate 30.000 persone e offerti 600 milioni di euro di contributi finanziari necessari per la riserva annuale di solidarietà a livello dell'Unione<sup>25</sup>. Si tratta degli obiettivi minimi, ma si vedrà al momento dell'attuazione se gli Stati membri saranno disposti a superarli.

### 3. La solidarietà nel regolamento 1359/2024

Come si è ricordato, l'Unione europea si è trovata più volte ad affrontare situazioni migratorie eccezionali, che hanno messo alla prova la capacità di gestione di alcuni Stati membri, in particolare quelli situati alle frontiere esterne dell'Unione. Oltre alla menzionata c.d. crisi dei migranti del 2015, si può ricordare il momento delle c.d. "primavere arabe" nel 2011<sup>26</sup> e più di recente la presa di Kabul da parte dei talebani, a seguito del ritiro delle truppe NATO, nell'agosto 2021<sup>27</sup> e l'invasione dell'Ucraina nel 2022<sup>28</sup>. Né

---

<sup>24</sup> Nel regolamento 2024/1351, la situazione di pressione migratoria è uno degli elementi che può giustificare un supporto rafforzato attraverso il meccanismo di solidarietà annuale. Ai sensi dell'art. 9, la Commissione presenta ogni anno, entro il 15 ottobre, una relazione sull'asilo e la migrazione, nella quale valuta la situazione generale, includendo tutte le rotte migratorie nell'Unione e in tutti gli Stati membri, nonché la situazione specifica degli Stati membri, incluso il livello di preparazione e la capacità di accoglienza. La Commissione si basa su una serie di indicatori quantitativi e qualitativi, tra cui il numero di arrivi irregolari attraverso le frontiere esterne, il numero di richieste di protezione internazionale presentate, la capacità di accoglienza disponibile rispetto alle presenze effettive, la capacità amministrativa di gestire le domande di asilo, i tassi di rimpatrio e presenza di persone in situazione irregolare, eventuali cambiamenti geopolitici o conflitti nei Paesi di origine. La valutazione è effettuata annualmente, ma può essere aggiornata in caso di mutamenti improvvisi e su questa base la Commissione propone al Consiglio (che deve approvarlo a maggioranza qualificata) un "meccanismo di solidarietà annuale", in cui individua gli Stati sotto pressione e assegna le quote di ricollocamento o contribuzione.

<sup>25</sup> Art. 12, par. 2, regolamento 2024/1351.

<sup>26</sup> B. NASCIBENE, A. DI PASCALE, *The "Arab Spring" and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, p. 341 ss.

<sup>27</sup> F. L. GATTA, *La crisi afghana bussava alle porte dell'Europa: gli Stati membri preparano le barricate?*, in *ADiM Blog*, ottobre 2021, p. 1 ss.

<sup>28</sup> B. NASCIBENE, *Situazioni di crisi e protezione internazionale. Quale ruolo per il diritto dell'Unione europea*, in *I Post di AISDUE*, 9/2022, p. 167 ss.; U. VILLANI, *Il cammino europeo tra crisi e*

può essere tralasciata la gravissima situazione occorsa alla frontiera con la Bielorussia nel 2021, che la Commissione qualificò come “strumentalizzazione dei migranti” da parte di uno Stato terzo, ritenuto responsabile di aver deliberatamente favorito o facilitato i flussi migratori per esercitare pressioni politiche sull’Unione<sup>29</sup>.

Si è avvertita, pertanto, la necessità di dotarsi di un quadro normativo più efficace, capace di garantire risposte rapide e coordinate in caso di circostanze significativamente fuori dall’ordinario, ma soprattutto di distribuire equamente tra tutti gli Stati membri il peso della gestione di situazioni così complesse. Così, nell’ambito del Patto era stata presentata una proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e forza maggiore nel settore della migrazione e dell’asilo<sup>30</sup> che, nel corso del negoziato ha incorporato anche l’ipotesi di strumentalizzazione dei migranti (originariamente contenuta in un’apposita proposta)<sup>31</sup>, alle quali il Consiglio teneva particolarmente. Sebbene il Parlamento europeo si fosse inizialmente opposto fermamente a questa inclusione, subordinandola ad eventuali ulteriori concessioni, alla fine l’ha accettata, aderendo peraltro alla più ampia definizione proposta dal Consiglio, che include non solo le azioni riconducibili a un Paese terzo, ma anche ad attori non statali, con l’obiettivo di destabilizzare lo Stato membro o l’Unione.

Rispetto al testo finale, la proposta prevedeva anche l’abrogazione della direttiva 55/2001 sulla protezione temporanea, ritenuta ormai superata, e l’istituzione di un nuovo *status* di protezione “immediata”<sup>32</sup>. L’invasione dell’Ucraina e l’efficace ricorso al suddetto strumento hanno, invece, indotto a ritenerne opportuno il mantenimento in via complementare<sup>33</sup>.

---

sviluppi, in *Studi sull’integrazione europea*, 1/2023, p. 9 ss.

<sup>29</sup> S. MARINAI, *L’Unione europea risponde alla strumentalizzazione dei migranti: ma a quale prezzo?*, in *ADiM Blog*, dicembre 2021, p. 1 ss.; M. FORTI, *Questioni giuridiche e problemi di tutela dei diritti fondamentali nella risposta dell’Unione europea alle pratiche di strumentalizzazione dei flussi migratori*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 3/2022, p. 245 ss.; A. DI PASCALE, *I migranti come “arma” tra iniziative di contrasto e obblighi di tutela dei diritti fondamentali. Riflessioni a margine della crisi ai confini orientali dell’UE*, in *Eurojus.it*, 1/2022, p. 259 ss.

<sup>30</sup> Proposta del 23 settembre 2020, COM(2020)613 def. Sulla proposta si vedano C. FRATEA, *La proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: un limitato progresso rispetto alla direttiva sulla protezione temporanea*, in *I Post di AISDUE*, 10/2021, p. 165 ss.; S. VILLANI, *Il fenomeno migratorio oltre l’ordinario: riflessioni sulla proposta della Commissione circa un solido sistema di preparazione e di risposta alle crisi e a situazioni di forza maggiore*, in *Freedom, Security and Justice: European Legal Studies*, 2/2021, p. 388 ss.

<sup>31</sup> Proposta del 14 dicembre 2021, COM(2021)890 def.

<sup>32</sup> R. PALLADINO, *Il nuovo status di protezione immediata ai sensi della proposta di regolamento concernente le situazioni di crisi e di forza maggiore: luci ed ombre*, in I. CARACCILO, G. CELLAMARE, A. DI STASI, P. GARGIULO (a cura di), *Migrazioni internazionali. Questioni giuridiche aperte*, Napoli, 2022, p. 593 ss.

<sup>33</sup> Considerando 3 regolamento 2024/1359.

Il principio su cui si basa questo regolamento è quello di solidarietà (ripetuta ben ottantotto volte nel testo) rafforzata e obbligatoria. Nel caso in cui sia ravvisabile una delle situazioni contemplate dal regolamento, ogni Stato dovrà fare la propria parte. L'intento è il superamento di modalità operative emergenziali, con la connessa difficoltà di raggiungere un contrastato consenso, in tempi rapidi, ovvero rimesse alla buona volontà degli Stati membri. Ma anche in situazioni "eccezionali", come quelle contemplate dal regolamento 2024/1359, gli Stati restano liberi di decidere come contribuire, essendo stato espressamente specificato che "i vari tipi di solidarietà hanno pari valore" (si vedano, in particolare, i considerando 29 e 30 regolamento 2024/1359).

L'intenzione di superare la logica emergenziale si può dedurre anche dalle basi giuridiche prescelte. Si tratta dell'art. 78, par. 2, lettere d) ed e), TFUE, che stabiliscono la competenza dell'UE in relazione alle procedure per la concessione e la revoca della protezione internazionale e la definizione dei criteri per l'identificazione dello Stato competente all'esame delle domande. Una duplice base che spiega la logica sottesa: si introducono meccanismi di possibile deroga sia agli ordinari criteri di identificazione dello Stato membro competente, che alle procedure per l'esame delle domande. Ma si tratta, in ogni caso, di azioni che, per quanto inserite all'interno di un quadro strutturato e strutturale, mantengono il carattere di straordinarietà. Ciò è ben puntualizzato nell'*incipit* del regolamento, laddove si insiste nel ribadire la finalità di affrontare "mediante misure temporanee, situazioni eccezionali di crisi, compresa la strumentalizzazione, e di forza maggiore, nel settore della migrazione e dell'asilo all'interno dell'Unione", e si sottolinea che l'applicazione delle misure adottate deve avvenire "solo nella misura strettamente richiesta dalle esigenze della situazione, in modo temporaneo e limitato e solo in circostanze eccezionali"<sup>34</sup>.

E del resto, che si tratti di misure temporanee, è ben chiaro all'art. 5, che ne definisce la durata: il periodo per l'applicazione delle misure di solidarietà (e di eventuali deroghe alle procedure) è di tre mesi, prorogabile dalla Commissione una sola volta per un periodo di tre mesi. Per superare tale periodo occorre una nuova decisione del Consiglio (il che implica la necessità di una decisione politica condivisa dalla maggior parte degli Stati membri). Premesso che gli Stati UE che si trovano ad affrontare una situazione di crisi o di forza maggiore applicano le misure accordate "non più a lungo di quanto strettamente necessario per far fronte alla situazione", la durata totale dell'applicazione di dette misure è pari al massimo a 12 mesi<sup>35</sup>. Occorre, inoltre, tenere conto che la persistenza di una situazione di crisi o di una si-

---

<sup>34</sup> Art. 1, paragrafi 1 e 3, regolamento 2024/1359.

<sup>35</sup> Art. 5, par. 3, regolamento 2024/1359.

tuazione di forza maggiore è costantemente monitorata dal Consiglio e dalla Commissione e, nel caso si ravvisi un mutamento delle circostanze originarie, quest'ultima può proporre l'abrogazione o la modifica delle misure di solidarietà previste<sup>36</sup>.

Quanto alla straordinarietà dei presupposti per l'attivazione del meccanismo di solidarietà rafforzata, il regolamento interviene in tre situazioni specifiche: le crisi migratorie su larga scala (quando l'afflusso di migranti supera di molto la capacità di gestione di uno Stato membro), le situazioni di forza maggiore (eventi eccezionali e imprevedibili, come catastrofi naturali o gravi instabilità politiche, che impediscono temporaneamente a uno Stato di gestire i flussi migratori secondo le regole ordinarie) e i casi di strumentalizzazione dei migranti. Affinché tali circostanze rientrino nella definizione di crisi, l'entità e la natura dei flussi devono compromettere il funzionamento dei sistemi nazionali di asilo, accoglienza o rimpatrio, tenendo conto di parametri oggettivi quali la popolazione, il PIL e le specificità geografiche dello Stato membro interessato. Per quanto attiene alla "forza maggiore", le circostanze anormali e imprevedibili che la qualificano devono ostacolare l'adempimento degli obblighi derivanti dai regolamenti 2024/1351 e 2024/1348<sup>37</sup>. Tra le ipotesi esemplificative rientrano le pandemie e le catastrofi naturali, la cui incidenza potrebbe determinare l'adozione di misure emergenziali<sup>38</sup>.

Lo stesso art. 1, par. 4, puntualizza che l'autorizzazione ad applicare le misure emergenziali elencate nei capi III e IV può essere richiesta, in particolare, in caso di aumento significativo e imprevisto del carico di lavoro in relazione alle domande di protezione internazionale alle frontiere esterne.

#### 4. *Segue*: La procedura di attivazione

La procedura di attivazione è disciplinata nel capo II e prevede: a) la richiesta motivata di uno Stato membro; b) la valutazione preliminare della Commissione e l'eventuale proposta di attivazione del meccanismo di solidarietà; e c) l'approvazione da parte del Consiglio a maggioranza qualificata.

L'iniziativa spetta, quindi, agli Stati membri coinvolti: allorché uno Stato ritenga di trovarsi in una situazione di crisi o di forza maggiore, esso può presentare una richiesta motivata alla Commissione<sup>39</sup> con una descrizione dettagliata della situazione, specificando le misure necessarie per affrontarla, illustrando le ragioni per cui l'applicazione di tali misure si rende indispen-

---

<sup>36</sup> Art. 6 regolamento 2024/1359.

<sup>37</sup> Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione.

<sup>38</sup> Considerando 20 regolamento 2024/1359.

<sup>39</sup> Art. 2, par. 1, e considerando 21 regolamento 2024/1359.

sabile e le eventuali azioni già intraprese<sup>40</sup>. Oltre all'attivazione di misure di solidarietà, la sussistenza delle situazioni individuate nel regolamento consente agli Stati di introdurre deroghe, tra l'altro, in relazione ai termini per la registrazione delle domande di protezione internazionale (art. 10), per l'esame nell'ambito delle procedure di frontiera (art. 11), per le richieste di presa in carico e di esecuzione dei trasferimenti (art. 12).

Nello specifico tale richiesta deve indicare: a) il modo in cui, a seguito di una situazione di crisi, il sistema di asilo e accoglienza dello Stato membro, compresi i servizi di protezione dei minori, sia diventato inefficace, nonché le misure già adottate per affrontare la situazione e una giustificazione che dimostri come tale sistema, benché ben preparato e nonostante le misure già adottate, non sia in grado di farvi fronte; b) le modalità con cui lo Stato membro stia affrontando la situazione di strumentalizzazione capace di mettere a repentaglio le sue funzioni essenziali quali il mantenimento dell'ordine pubblico o la salvaguardia della sicurezza nazionale; c) il modo in cui lo Stato membro sia soggetto a circostanze anormali e imprevedibili che sfuggono al suo controllo, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza, e il modo in cui tale situazione di forza maggiore gli impedisca di adempiere ai propri obblighi disposti all'art. 27, all'art. 45, par. 1, all'art. 51, par. 2, del regolamento 2024/1348<sup>41</sup> e agli articoli 39, 40, 41 e 46 del regolamento 2024/1351<sup>42</sup>. Nel caso voglia richiederle, lo Stato membro è tenuto ad indicare le misure di solidarietà ritenute necessarie<sup>43</sup> (nonché le eventuali deroghe procedurali).

A seguito della richiesta dello Stato membro, spetta alla Commissione valutare rapidamente il contesto e proporre, eventualmente, al Consiglio un piano di misure straordinarie. Più in dettaglio, qualora la Commissione, a seguito della valutazione svolta, confermi l'esistenza delle condizioni di crisi o forza maggiore, in base anche alle informazioni fornite e agli indicatori relativi allo Stato membro interessato, tenuto conto anche della situazione nello Stato membro interessato nei due mesi precedenti in confronto con la situazione generale nell'Unione, adotta, entro due settimane dalla presentazione della richiesta motivata, una decisione di esecuzione con cui dà atto della sussistenza della situazione (di crisi o forza maggiore).

A conclusione della valutazione, ove lo ritenga necessario, la Commissione presenta al Consiglio una proposta di decisione nella quale dispone, nel

---

<sup>40</sup> Art. 2, par. 2, regolamento 2024/1359.

<sup>41</sup> In particolare, gli obblighi attinenti ai termini di registrazione delle domande di protezione e di svolgimento delle procedure di frontiera stabiliti nel regolamento 2024/1348.

<sup>42</sup> Si tratta, in particolare, degli obblighi di presa e ripresa in carico, nonché di trasferimento verso lo stato indenticato come competente all'esame della domanda di protezione internazionale, sanciti dal regolamento 2024/1351.

<sup>43</sup> Art. 2, par. 2, lett. b), regolamento 2024/1359.

rispetto dei principi di proporzionalità e necessità, le deroghe applicabili<sup>44</sup> ed un piano di risposta di solidarietà elaborato in consultazione con lo Stato membro richiedente, “che garantisca agli Stati membri contributori la piena discrezionalità nella scelta tra i tipi di misure di solidarietà”<sup>45</sup>. Nello stabilire le esigenze di solidarietà dello Stato membro, la Commissione considera se lo Stato membro sia già uno Stato membro beneficiario della riserva annuale di solidarietà a norma degli articoli 58 e 59 del regolamento 2024/1351. Il Consiglio, dopo aver esaminato la proposta della Commissione, adotta una decisione di esecuzione entro due settimane, con l’espressa indicazione delle motivazioni su cui è basata, autorizzando, nel caso, lo Stato membro ad applicare eventuali deroghe alle procedure di frontiera (fissandone tipologia e durata) e stabilisce il piano di risposta di solidarietà, indicando l’importo dei contributi di ricollocazione e le altre misure previste. La decisione deve essere trasmessa al Parlamento e alla Commissione<sup>46</sup>. Come indicato all’art. 1, il nuovo regolamento prevede misure di solidarietà e sostegno rafforzate che si basano sul regolamento 2024/1351 e che comportano anzitutto l’utilizzo della riserva annuale di solidarietà e, solo in via subordinata, il ricorso a nuovi ed ulteriori contributi nazionali, se gli impegni esistenti di solidarietà non sono sufficienti<sup>47</sup>.

Il regolamento prevede inoltre un sistema di monitoraggio e rendicontazione (art. 16) per garantire trasparenza e rispetto dei diritti fondamentali nel corso delle procedure di crisi.

## 5. *Segue: i meccanismi di compensazione*

Come si è detto, nei casi emergenziali che ricadono nel campo di applicazione del regolamento si attingerà anzitutto alle risorse allocate nell’ambito della riserva annuale di solidarietà, di cui al regolamento 2024/1351. Ma sono state previste le modalità di gestione delle emergenze anche nell’ipotesi in cui tali risorse non siano sufficienti, istituendo un sistema di compensazioni a favore degli Stati disponibili a farsi carico di oneri aggiuntivi. In particolare, nel caso in cui gli ulteriori impegni di ricollocazione, unitamente a quelli esistenti nella riserva annuale di solidarietà, siano inferiori alle esigenze di ricollocazione individuate dalla decisione del Consiglio, gli Stati membri che hanno dato la disponibilità alle ricollocazioni (tra le diverse misure possibili) possono assumere la competenza fino al 100% delle esigenze di ricollocazione

---

<sup>44</sup> Previste dagli articoli 10, 11, 12 e 13 regolamento 2024/1351.

<sup>45</sup> Art. 4, par. 2, lett. b), regolamento 2024/1359.

<sup>46</sup> Art. 4, par. 3, regolamento 2024/1359.

<sup>47</sup> Art. 4, par. 5, lett. b), regolamento 2024/1359.

individuate nel piano per la risposta di solidarietà stabilito nella decisione di esecuzione del Consiglio e per le domande di protezione internazionale per le quali lo Stato membro che si trova ad affrontare una situazione di crisi è stato dichiarato competente, anche al di sopra della loro quota equa disposta dal regolamento 2024/1351<sup>48</sup>.

Qualora uno Stato membro si sia reso disponibile a contribuire in misura superiore alla sua quota equa ha il diritto di: a) ridurre proporzionalmente la sua quota equa, in relazione ai futuri contributi di solidarietà nell'ambito dei successivi cinque cicli annuali, deducendo il numero di domande esaminate oltre il valore definito dalla quota equa; b) ridurre la sua quota equa di contributi di solidarietà compensando gli sforzi svolti nel sostenere uno Stato membro in condizioni di crisi o sottoposto a forza maggiore: tale riduzione può essere richiesta solo entro cinque anni dalla data in cui non è più in vigore la decisione di esecuzione del Consiglio che ha portato lo Stato membro a superare la sua quota equa<sup>49</sup>. A tale fine occorrerà effettuare apposita notifica alla Commissione, la quale valuterà la richiesta e potrà autorizzarlo a ridurre la propria partecipazione al meccanismo di solidarietà nei cicli annuali successivi<sup>50</sup>.

Qualora neppure questa disponibilità aggiuntiva sia sufficiente a far fronte alle esigenze di ricollocazione definire dalla decisione di esecuzione del Consiglio, il Forum dell'UE di alto livello sulla solidarietà<sup>51</sup> è convocato con urgenza per definire come supportare collettivamente lo Stato in difficoltà mediante un nuovo atto di esecuzione del Consiglio ad integrazione della riserva di solidarietà<sup>52</sup>. Parimenti qualora le esigenze di solidarietà di altri Stati membri riconosciuti come beneficiari perché soggetti a pressione migratoria oppure a pressioni migratorie non possano essere affrontate in ragione dell'utilizzo degli impegni disponibili nella riserva annuale di solidarietà per Stati membri in stato di crisi o sottoposti alle conseguenze di eventi di forza maggiore, il Forum dell'UE di alto livello sulla solidarietà è riconvocato con urgenza per determinare come gli Stati membri possano contribuire nell'affrontare tale complesso scenario<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> Art. 9, par. 1, regolamento 2024/1359.

<sup>49</sup> Art. 9, par. 4, regolamento 2024/1359.

<sup>50</sup> Art. 9, par. 5, regolamento 2024/1359.

<sup>51</sup> Il Forum dell'UE di alto livello sulla solidarietà è un organismo consultivo e operativo, istituito dal regolamento 2024/1351 (art. 14), che riunisce rappresentanti degli Stati membri e delle Istituzioni europee per coordinare la solidarietà tra Stati membri (ricollocamenti, aiuti finanziari, assistenza tecnica), discutere e valutare le esigenze e le capacità degli Stati che affrontano pressione migratoria, facilitare l'adozione del meccanismo annuale di solidarietà, anticipare o risolvere possibili squilibri o tensioni tra Paesi.

<sup>52</sup> Art. 9, paragrafi 2 e 3, regolamento 2024/1359.

<sup>53</sup> Art. 9, par. 6, regolamento 2024/1359.

## 6. Considerazioni conclusive: solidarietà sì, ma con cautela (e un po' di diffidenza)

Il principio di solidarietà costituisce un valore fondamentale dell'ordinamento dell'Unione europea, sancito dai Trattati e confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Tuttavia, la sua applicazione concreta nelle politiche migratorie si scontra con le resistenze politiche e con la difficoltà di bilanciare le esigenze di sicurezza, controllo delle frontiere e tutela dei diritti umani.

Nell'ambito del nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo, i regolamenti 2024/1351 e 2024/1359 hanno tentato di dare un'attuazione concreta e proceduralizzata alla solidarietà europea attraverso una maggiore flessibilità. Se, da un lato, questo approccio mira a superare il blocco politico che ha ostacolato i tentativi precedenti, dall'altro lato rischia di indebolire la portata vincolante della solidarietà stessa, riducendola a una facoltà piuttosto che a un obbligo giuridico.

In particolare, non sfugge, dalla stessa formulazione di molte disposizioni, la sottostante diffidenza tra Stati membri. L'attuazione dei meccanismi di solidarietà presuppone l'accertamento sull'adeguata preparazione del sistema di asilo dello Stato che chiede supporto: per poter invocare la situazione di crisi occorre predisporre una richiesta contenente "una giustificazione che dimostri come tale sistema, benché ben preparato e nonostante le misure, già adottate, non sia in grado di farvi fronte". Parimenti, per richiamare una situazione di forza maggiore, occorre spiegare che le conseguenze anormali e imprevedibili, "non avrebbero potuto essere evitate nonostante il ricorso a tutta la dovuta diligenza"<sup>54</sup>. E proprio con l'intento di promuovere una cultura della preparazione, della cooperazione e della resilienza tra gli Stati membri nel settore della migrazione, anche attraverso la condivisione di migliori pratiche, è stata istituita la nuova figura del coordinatore UE della solidarietà.

Inoltre, il meccanismo delle compensazioni sembra proprio volto a rassicurare gli Stati che gli impegni saranno attentamente controbilanciati, in modo che la maggiore disponibilità dimostrata in un momento di crisi si rifletta in un successivo disimpegno.

Se si può, quindi, salutare con favore l'introduzione di un quadro strutturato per gestire le situazioni di crisi, cionondimeno non si può non rilevare che l'attuazione di una solidarietà effettiva, a seguito della richiesta formulata da uno Stato membro, dipenderà pur sempre da una decisione condivisa dalla maggior parte degli Stati membri<sup>55</sup>, i quali fino ad oggi hanno dimostrato una

---

<sup>54</sup> Art. 3 regolamento 2024/1359.

<sup>55</sup> T. M. MOSCHETTA, *Il regolamento sulle situazioni di crisi e forza maggiore: riflessioni sulla governance per la gestione "ordinaria" di situazioni "straordinarie"*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, p. 1 ss.

rapida unità di intenti e di condivisione solo con riferimento alla gestione della crisi ucraina. Tutto ciò nel quadro di un meccanismo anche di complessa ed arzigogolata operatività<sup>56</sup>. Il futuro della solidarietà europea resta ambiguo, continuando a dipendere dalla capacità degli Stati membri di superare egoismi nazionali e riconoscere che la gestione dei fenomeni migratori richiede necessariamente un approccio coordinato e condiviso.

**ABSTRACT ITA:** Il principio di solidarietà è un pilastro dell'Unione europea e, nel contesto delle politiche migratorie, mira a una distribuzione equa delle responsabilità tra Stati membri, soprattutto in situazioni di crisi. Tuttavia, l'attuazione pratica è stata ostacolata da divergenze politiche e da una diffusa diffidenza tra i Paesi. Il nuovo Patto europeo su migrazione e asilo e i regolamenti del 2024 introducono un sistema più flessibile di solidarietà obbligatoria, che consente agli Stati di contribuire in diverse forme, anche finanziarie, pur mantenendo un elevato grado di discrezionalità. Nonostante i progressi normativi, resta centrale la volontà politica degli Stati membri, che condiziona l'efficacia reale di tali meccanismi solidali.

**ABSTRACT ENG:** The principle of solidarity is a pillar of the European Union and, in the context of migration policies, aims at a fair distribution of responsibilities between member states, especially in crisis situations. However, practical implementation has been hampered by political differences and widespread mistrust between countries. The new European Pact on Migration and Asylum and the 2024 regulations introduce a more flexible system of compulsory solidarity, allowing states to contribute in various forms, including financial, while retaining a degree of discretion. Despite regulatory progress, the political will of Member States remains central, which conditions the real effectiveness of such solidarity mechanisms.

---

<sup>56</sup> G. MORGESE, *Nuovo Patto UE su migrazione e asilo: una solidarietà flessibile, poco incisiva, inutilmente complessa*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2024, p. 936 ss.



MICHELE VELLANO\*

# LA SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA IN CASO DI ATTACCO TERRORISTICO O DI AGGRESSIONE ARMATA

SOMMARIO: 1. La solidarietà alla base della mutua difesa collettiva dagli attacchi e dalle aggressioni allo Stato membro. – 2. In caso di attacco terroristico. – 3. In caso di aggressione armata. – 4. Considerazioni conclusive.

## **1. La solidarietà alla base della mutua difesa collettiva dagli attacchi e dalle aggressioni allo Stato membro**

Alla base dell'appartenenza all'Unione europea non vi è solo la volontà degli Stati membri di perseguire congiuntamente finalità condivise, bensì anche l'essere parte di un processo di integrazione di cui sono noti l'inizio e il presente, ma non la futura realizzazione. Un processo in divenire condotto, ormai da settantacinque anni<sup>1</sup>, tra alterne vicende che ha progressivamente individuato nella solidarietà una pietra angolare su cui si regge la pacifica convivenza tra Stati europei. Elemento che riveste molti significati<sup>2</sup>, tra i quali quello di fare fronte comune in caso di attacchi ai propri cittadini e alle aggressioni al proprio territorio. Una solidarietà che non pone in discussione il ruolo essenziale di ogni singolo Stato membro che conserva, ai sensi dell'art. 4 TUE “le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale”, con la precisazione che, “in particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascun Stato membro”<sup>3</sup>.

---

\* Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino. Email: michele.vellano@unito.it.

<sup>1</sup> La data convenzionale di avvio del processo di integrazione europea è, come noto, il 9 maggio 1950, giorno in cui il Ministro per gli affari esteri francese Robert Schuman presentò, per la prima volta, il progetto di dare vita a una Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) e fece menzione della necessità di dare corso a “una solidarietà di fatto”.

<sup>2</sup> Per un inquadramento, si veda G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE (serie speciale Atti del Convegno “L'Unione europea dopo la pandemia”*, Bologna 4-5 novembre 2021), Napoli, 2022, pp. 85 ss.

<sup>3</sup> Sulla sicurezza si rinvia al recente lavoro di S. PUGLIESE, *L'evoluzione della nozione di sicurezza dell'Unione europea tra crisi sistemiche, innovazione tecnologica e tutela dei valori*, Bari, 2025.

La solidarietà tra Stati membri opera, dunque, a corollario della capacità statale di garantire individualmente ai propri cittadini pace e sicurezza. Una disciplina che trova coerentemente il suo richiamo, in modo diretto o indiretto<sup>4</sup>, alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), come ci ricorda il dettato dell'art. 24, par. 3, TUE, secondo cui: “Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell’Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l’azione dell’Unione e in questo settore”. L’eterogenea composizione della *membership* dell’Unione europea comporta una valutazione differenziata del rilievo e dell’importanza dell’intervento solidale degli altri Stati membri. Taluni Stati membri, più di altri, potranno, infatti, trarre il massimo profitto da tale solidarietà, ma tutti potranno, anche se in misura diversa, avvantaggiarsene, anche solo in termini di dissuasione preventiva<sup>5</sup>.

Vedremo più avanti come sia possibile distinguere due diverse situazioni: in un caso, l’attacco terroristico, e nell’altro l’aggressione armata proveniente da uno Stato terzo. Il comune denominatore di due fattispecie profondamente differenti è costituito dal sopruso minacciato e/o inferto alla popolazione e al territorio dello Stato membro<sup>6</sup>.

Iniziamo con il prendere in considerazione la prima fattispecie, quella dell’attacco terroristico.

## 2. In caso di attacco terroristico

Nel caso della previsione di cui all’art. 222 TFUE siamo in presenza di una clausola espressamente qualificata di solidarietà<sup>7</sup>. In base ad essa, “[l]’Unione

---

Si veda anche S. BISCOP, *The European Union and Mutual Assistance: More than Defence*, in *The International Spectator*, 2016, p. 119 ss.

<sup>4</sup> Per vero, nel caso della clausola di mutua difesa militare, collocata nell’art. 42, par. 7, TUE, il richiamo alla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è immediato, mentre, con riferimento alla clausola di solidarietà in caso di attacco terroristico (ma anche di calamità naturale o provocata dall’uomo), collocata nell’art. 222 TFUE, il riferimento non può che essere indiretto.

<sup>5</sup> Taluni Stati si affidano totalmente ad altri Stati per la tutela della propria integrità territoriale, così Malta all’Italia (e non solo), l’Irlanda al Regno Unito, Cipro alla Grecia (e non solo).

<sup>6</sup> Si consideri che un attacco terroristico o, persino, un tentativo di colpo di Stato di matrice meramente interna difficilmente indurrebbero la richiesta di soccorso in ragione delle clausole richiamate. Non sembra sussistere, però, una preclusione giuridica in tale eventualità. Di altra natura poi la fattispecie a cui è dedicato l’art. 122 TFUE, in base alla quale: “Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell’approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell’energia”.

<sup>7</sup> Si rinvia ai commenti all’art. 222 TFUE di A. ALÌ, *Art. 222 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1214 ss.; P. MENGOZZI, *Articolo 222 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1834 ss. Si veda, da ultimo, il commento di F. TERPAN, *Article 222 TFUE*, in E. BERNARD, Q. LOÏEZ, S. RODRIGUES (dirs.), *L’Union européenne de la défense – Commentaire article par article*,

e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico (...)»<sup>8</sup>.

La disposizione in esame è stata introdotta dal Trattato di Lisbona (2009), recuperando una previsione inserita, per la prima volta, nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, come noto, mai entrato in vigore. È una risposta agli attacchi terroristici che funestarono i primi anni del corrente secolo, a cominciare da quelli negli Stati Uniti l'11 settembre 2001 e, a seguire, in Europa, in particolare, a Madrid l'11 marzo 2004<sup>9</sup> e a Londra il 7 luglio 2005<sup>10</sup>.

In realtà, il fenomeno del terrorismo ha afflitto significativamente molti Stati membri fin dall'inizio del processo di integrazione europea<sup>11</sup>. Senza pretesa di esaustività, ricordiamo le azioni terroristiche perpetuate nell'Ulster dalle fazioni contrapposte cattoliche e protestanti; quelle realizzate, con intenti indipendentisti, nei Paesi baschi ovvero nel Südtirol/Alto Adige; ovvero quelle, di ispirazione ideologica, negli anni Settanta in Italia, Germania e Francia da gruppi molto ben organizzati e strutturati. Nei casi appena ricordati, le fazioni terroristiche nascevano e si sviluppavano all'interno dello Stato sul cui territorio venivano attuati gli attacchi, sebbene, in non pochi casi, sono stati dimostrati collegamenti e collaborazioni tra organizzazioni terroristiche di Stati diversi, soprattutto se confinanti. Quel tipo di terrorismo è stato affrontato e, sostanzialmente, vinto anche grazie alla collaborazione tra gli apparati di polizia e di *intelligence* degli Stati membri.

L'insorgere e il diffondersi di gravi attacchi terroristici, con mandanti e finanziatori collocati prevalentemente fuori dall'Unione europea, ha generato l'inserimento di una previsione *ad hoc* nel diritto primario, dedicata principalmente a tale specifica fattispecie, collegata, forse sorprendentemente, a quella, ben diversa nei presupposti e negli esiti, di "una calamità naturale o provocata dall'uomo".

---

Bruxelles, 2024, p. 787 ss. Interessanti anche le riflessioni di P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, p. 218 ss.

<sup>8</sup> La norma prosegue citando, in alternativa all'attacco terroristico, "una calamità naturale o provocata dall'uomo".

<sup>9</sup> Gli attacchi di matrice jihadista ai treni pendolari della stazione Atocha di Madrid causarono la morte di 191 persone e il ferimento di oltre 1.900 e segnarono un punto di svolta nella lotta europea contro il terrorismo.

<sup>10</sup> Quel giorno Londra fu oggetto di violenti attentati terroristici: tre bombe esplosero nei pressi della stazione di Edgware Road, una quarta, poco dopo, vicino a Tavistock Place. Il bilancio fu di 56 morti (fra cui 4 kamikaze) sulla metropolitana e su un autobus e di circa 700 feriti.

<sup>11</sup> Le azioni terroristiche, di matrice interna, non sono, evidentemente, cessate tutte in un solo momento, ma la loro intensità, per numero e rilevanza, è andate degradando in modo significativo sul finire del secolo scorso. Per un approfondimento, v. M. SOSSAI, *The Anti-Terrorism Dimension of ESPD*, in M. TRYBUS, N. D. WHITE (eds.), *European Security Law*, Oxford, 2007, p. 157 ss.

Nell'eventualità, dunque, che uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico<sup>12</sup>, "l'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a disposizione dagli Stati membri per: a) – prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; – proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; – prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico". Come si evince dal dato letterale della norma appena citata, e a differenza di quanto sarà evidente nel caso di un'aggressione armata al territorio, all'Unione europea è riservato un ruolo centrale che si aggiunge, come vedremo, a quello degli Stati membri considerati *uti singuli*.

Da notare che l'Unione europea può mobilitare tutti i mezzi a sua disposizione, compresi quelli militari messi a disposizione dagli Stati membri. Procedendo in ordine di priorità, si può ipotizzare un ruolo di coordinamento delle forze di polizia e dei servizi segreti volto allo scambio di informazioni di *intelligence* che possono rivelarsi utilissime, *ex ante*, nella prevenzione e vanificazione delle azioni terroristiche, quanto, *ex post*, per la cattura dei responsabili. Da considerare anche un potenziale ruolo per l'Unione europea nell'assumere provvedimenti sanzionatori nei confronti dello Stato o delle autorità dello Stato da cui provengono i terroristi qualora risulti provato un effettivo collegamento.

L'espressa previsione della possibilità del ricorso all'impiego di mezzi militari, sia pure *in extrema ratio*, non è scontato e, anzi, abbastanza sorprendente posto che tale riferimento è assente nella speculare clausola di solidarietà, in caso di aggressione militare esterna, di cui all'art. 42, par. 7, TUE. Un primo caso di impiego di forze armate potrebbe tipicamente essere quello del presidio di luoghi sensibili e potenzialmente destinatari di attentati terroristici. Non è da escludere un intervento di forze armate per eliminare o, comunque, contenere gli effetti di attacchi rivolti alle istituzioni democratiche e, in particolare, ai palazzi che le ospitano. Da segnalare, infine, la previsione dell'art. 43, par. 2, TUE, in base alla quale le missioni all'estero, condotte sotto la responsabilità dell'Unione europea, possono essere volte a "contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio".

In aggiunta all'intervento riportabile direttamente in capo all'Unione europea, il par. 2 dell'art. 222 TUE contempla anche l'assistenza portata dai singoli Stati membri a favore dello Stato oggetto di attacco terroristico. È

---

<sup>12</sup> In una fase iniziale di indagine o, comunque, nell'immediatezza dell'attacco terroristico, potrebbe sussistere incertezza in ordine alla matrice interna o esterna del disegno criminoso e della sua organizzazione. Basti ricordare, a questo proposito, l'indicazione iniziale del governo spagnolo, a seguito degli attentati a Madrid nel 2004, circa presunte responsabilità dell'ETA, poi rapidamente dimostratesi infondate.

previsto che, in tale eventualità, gli Stati membri si coordinino in sede di Consiglio. Quest'ultimo può essere "assistito dal comitato politico e di sicurezza, con il sostegno delle strutture sviluppate nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, e dal comitato di cui all'art. 71, i quali gli presentano, se del caso, pareri congiunti". La decisione è adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata (o all'unanimità, in base all'art. 31, par. 1, TUE, se ha implicazioni nel settore della difesa). Il Parlamento europeo è informato della proposta delle modalità di attuazione. Da notare, come ribadito espressamente nella Dichiarazione n. 37 allegata ai Trattati istitutivi, che "nessuna delle disposizioni dell'art. 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro". Si tratta di una precisazione rilevante perché lascia ampia autonomia decisionale a ogni Stato membro su come reagire all'invocazione della clausola di solidarietà, senza rischiare di incorrere in una procedura di infrazione per mancato rispetto della clausola di solidarietà<sup>13</sup>.

La decisione 2014/415 ha precisato le modalità di applicazione da parte dell'Unione europea della clausola di solidarietà<sup>14</sup> e contribuito a fare chiarezza su un paio di aspetti decisivi<sup>15</sup>. In primo luogo, la portata sussidiaria della clausola che potrà essere fatta valere dallo Stato interessato solo "se, dopo essersi avvalso delle possibilità offerte dai mezzi e dagli strumenti esistenti a livello nazionale e dell'Unione, ritiene che la crisi oltrepassi chiaramente le capacità di cui dispone". In secondo luogo, viene chiarito che, "una volta invocata la clausola di solidarietà, il Consiglio assicura il controllo politico e la direzione strategica della risposta dell'Unione all'invocazione della clausola, tenendo pienamente conto delle competenze della Commissione e dell'Alto Rappresentante".

Di particolare importanza, infine, la previsione dell'ultimo par. dell'art. 222 TFUE che estende l'ambito di applicazione della clausola di solidarietà alla minaccia dell'azione terroristica, prevedendo, da ultimo, che "per consentire all'Unione e agli Stati membri di agire in modo efficace, il Consiglio europeo valuta regolarmente le minacce cui è confrontata l'Unione". La valutazione sulla sussistenza o meno della minaccia riguarderebbe, in modo non coerente rispetto alla formulazione d'insieme dell'articolo in esame, l'Unione europea nel suo complesso.

---

<sup>13</sup> È certamente interessante rilevare che una tale dichiarazione manca con riferimento all'obbligo di solidarietà contenuto nell'art. 42, par. 7, TUE in caso di aggressione armata al territorio di uno Stato membro.

<sup>14</sup> Decisione del Consiglio 2014/415/UE, del 24 giugno 2014, relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà.

<sup>15</sup> Per quanto riguarda la definizione di "attacco terroristico", viene fatto rinvio alla decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo.

La clausola di solidarietà, in caso di attacco terroristico (ovvero di catastrofi naturali o prodotte dall'uomo), non è stata, in realtà, mai formalmente invocata. Nel caso di un'azione terroristica, di matrice jihadista, che avrebbe legittimato l'invocazione della clausola in questione, ossia l'attacco terroristico a Parigi nel novembre del 2015<sup>16</sup>, il governo francese preferì, per ragioni essenzialmente politiche, fare ricorso all'art. 42, par. 7, TUE. In caso di catastrofi naturali o di origine umana, gli Stati hanno scelto di fare ricorso all'art. 175 TFUE e all'art. 212, par. 2, TFUE più che altro per avere accesso a risorse finanziarie tratte dal bilancio dell'Unione europea senza intromissioni nelle loro scelte operative. Nel caso poi di emergenze globali, come quella generata dalla diffusione del virus da Covid-19, la clausola di solidarietà è risultata *de facto* vanificata in considerazione del contemporaneo coinvolgimento di tutti gli Stati membri o di una gran parte di essi.

L'auspicio, dunque, di conferire un contenuto concreto ed effettivo a un principio così importante, come quello della solidarietà tra gli Stati membri, per l'avanzamento e il consolidamento del processo di integrazione europea, è rimasto, almeno fino ad ora, senza effettivi riscontri.

### 3. In caso di aggressione armata

Veniamo, a questo punto, ad analizzare nel dettaglio la portata dell'art. 42, par. 7, TUE, dedicato, come già anticipato, all'ipotesi di aggressione armata al territorio di uno Stato membro<sup>17</sup>.

Il primo aspetto che suscita l'attenzione di chi legge, facendo emergere la differenza tra la norma in esame e quella in precedenza commentata, è l'assenza di ogni riferimento all'Unione europea, in termini sia attivi che passivi, nella formulazione della disposizione. I riferimenti a chi subisce l'aggressione (“[q]ualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio”) e a chi reagisce (“gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso”) sono esclusivamente agli Stati membri *uti singuli*. In altre parole, il territorio oggetto dell'aggressione

<sup>16</sup> Negli attacchi furono uccise 130 persone: 90 al teatro Bataclan, 13 al Le Carillon e al Le Petit Cambodge, 5 al Café Bonne Bière e a La Casa Nostra, 21 a La Belle Équipe e 1 allo Stade de France. Le vittime erano di 26 diverse nazionalità.

<sup>17</sup> Per un commento alla disposizione in esame si veda S. MONTALDO, *Art. 42 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, p. 126 ss.; S. IZZO, *Articolo 42 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 302 ss. Nonché, più di recente, C. MARTIN, *Article 42, § 7, alinéa 1er. La clause de défense mutuelle*, in E. BERNARD, Q. LOÏEZ, S. RODRIGUES (dirs.), *op. cit.*, p. 263 ss.; e, secondo un approccio comparativo (art. 5 NATO e art. 42, par. 7, TUE), A. SARI, *The Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties: The Challenge of Hybrid Threats*, in *Harvard National Security Journal*, 2019, p. 405 ss.; S. CLAPP, A. VERHELST, *A Comparative Analysis of Article 5 Washington Treaty (NATO) and Article 42(7) TEU (EU)*, European Parliamentary Research Service, 2022, reperibile *online*.

armata è da intendersi quello di uno o più Stati membri e non il territorio dell'Unione europea. D'altra parte, la conseguente reazione non è in capo all'Unione europea in quanto tale, bensì direttamente ai suoi Stati membri.

Se ne deduce che l'unico elemento che giustifica la ragion d'essere della clausola in esame nel TUE è la *membership*, ossia l'appartenenza, dello Stato aggredito e, contemporaneamente, dello Stato difensore all'Unione europea. Sia chiaro che tale elemento è tutt'altro che secondario. Fare parte o meno dell'Unione europea assume, in virtù di tale disposizione, un significato, oltre che di natura economico-commerciale (rientrare nel mercato unico), anche prettamente politico-militare (beneficiare di un'alleanza militare difensiva).

Se nell'art. 5 dello statuto NATO, ossia nella clausola di patto militare difensivo più nota in assoluto<sup>18</sup>, rinveniamo l'espressione "attacco armato contro tutte le parti", nell'art. 42, par. 7, troviamo "aggressione armata nel suo territorio". La differenza non è di poco momento. Non tanto, evidentemente, per i termini "attacco" e "aggressione", quanto, piuttosto, per la possibilità, che sembrerebbe contemplata solo nel primo caso, che l'atto ostile si produca anche al di fuori del territorio dello Stato attaccato. Si pensi, tipicamente, all'abbattimento di un aereo o all'affondamento di una nave in spazio aereo internazionale o in alto mare. Quest'ultima ipotesi renderebbe certamente possibile l'invocazione dell'art. 5 NATO (sempre che l'evento si sia prodotto nello spazio di copertura del Trattato, ossia Nord America, Europa, Atlantico, Mediterraneo), non così necessariamente l'art. 42, par. 7, TUE perché mancherebbe il requisito dell'aggressione al territorio dello Stato membro. Sotto l'aspetto considerato, potremmo, dunque, concludere che l'art. 5 NATO garantisce un meccanismo di autodifesa più esteso di quello previsto dall'art. 42, par. 7, TUE e, di conseguenza, non si realizzerebbe la piena sovrapposizione, per l'aspetto considerato, tra le due norme.

Nel caso si produca l'aggressione al territorio di uno Stato membro, "gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso". Come è evidente, l'art. 42, par. 7, introduce un vero e proprio obbligo e non una mera facoltà. Ci troviamo di fronte, dunque, a un'obbligazione internazionale tra Parti contraenti, ossia tra gli Stati membri, tale, se disattesa, da determinare la responsabilità dello Stato inadempiente. La portata obbligatoria e non discrezionale del comportamento al quale è soggetto lo Stato è accresciuta dalla circostanza che l'"aiuto e assistenza" dovranno contemplare l'impiego di "tutti i mezzi in loro possesso", dunque, anche di quelli militari.

La portata obbligatoria del dovere di intervento in soccorso dello Stato aggredito è indubitabilmente più stringente di quella che compare nella

---

<sup>18</sup> Si veda, in proposito, B. C. GRADY, *Article 5 of The North Atlantic Treaty: Past, Present, And Uncertain Future*, in *Georgia Journal of International & Comparative Law*, 2002, p. 167 ss.

formulazione dell'art. 5 NATO, ove la Parte contraente è ammessa a intraprendere "l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata", con ciò lasciando intendere la legittimità di una scelta discrezionale che potrebbe contemplare anche azioni tali da non implicare il ricorso alla forza militare (tipicamente l'adozione di sanzioni commerciali e/o di embargo).

Tale circostanza potrebbe produrre effetti contraddittori o, comunque, non completamente preventivati. In caso di un'aggressione armata al territorio della Polonia, l'Italia, ad es., potrebbe scegliere se reagire o meno militarmente ai sensi dell'art. 5 NATO, mentre sarebbe obbligata a prestare aiuto e assistenza militare ai sensi dell'art. 42, par. 7, TUE. Potrebbe così prodursi il caso limite in cui, a seguito di una aggressione militare subita da uno Stato membro contemporaneamente dell'Unione europea e della NATO, gli Stati membri dell'Unione europea siano obbligati a fare ricorso alla forza militare in soccorso dello Stato aggredito a differenza degli Stati Uniti e/o del Canada che potrebbero limitarsi a adottare sanzioni commerciali.

L'azione di soccorso portata dagli Stati membri dell'Unione europea allo Stato aggredito dovrà, in ogni caso, avvenire in conformità all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Tale richiamo è coerente con tutto l'impianto della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, come testimoniato dall'art. 3, par. 5, TUE. Il significato di questa precisazione deve essere colto in tutta la sua rilevanza. Infatti, in base ad esso, l'autotutela individuale o, come nel caso in esame, collettiva si realizza come strumento di reazione immediata e proporzionata, ma deve lasciare, al più presto, l'iniziativa al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel cui ambito siede, in modo permanente, almeno uno degli Stati membri dell'Unione europea, ossia la Francia.

Infine, l'ultima frase del primo periodo del comma in esame, c.d. "*Irish clause*", salvaguarda "il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri", con ciò ammettendo, in primo luogo, che alcuni Stati membri possano fare valere il loro *status* di neutralità. Ciò riguarda tipicamente quattro Stati membri: l'Irlanda, appunto, ma anche l'Austria, Malta e Cipro.

Se il caso degli Stati neutrali è quello più immediatamente richiamabile ai sensi della clausola di salvaguardia in precedenza evocata, non va trascurato che essa potrebbe essere fatta valere anche da quegli Stati membri che rifiutano il ricorso alla forza bellica per risolvere le controversie internazionali. Si porrebbe, allora, una questione di non semplice soluzione rispetto al bilanciamento tra l'obbligo da osservare in relazione agli impegni assunti attraverso l'art. 42, par. 7, TUE e i limiti interni, nel caso della Costituzione italiana espressi dall'art. 11, di ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali da considerare caso per caso, tenuto conto degli

aspetti specifici della situazione che ha generato l'invocazione dell'obbligo di aiuto e assistenza.

Il secondo periodo dell'art. 42, par. 7, TUE introduce una clausola di salvaguardia a beneficio degli Stati membri dell'Unione europea che siano contemporaneamente anche membri della NATO. Si consideri che la clausola riguarda, in realtà, la quasi totalità degli Stati membri dell'Unione europea, in pratica ventitré su ventisette (dopo gli ingressi nella NATO di Finlandia e Svezia). Infatti, solo i quattro Stati neutrali in precedenza citati (ossia, Irlanda, Austria, Malta e Cipro) non fanno parte anche della NATO<sup>19</sup>. Ciò significa che la seguente disposizione: “[g]li impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa” trova applicazione all'insieme degli Stati membri dell'Unione europea, esclusi gli Stati membri neutrali. La clausola è chiaramente ispirata al principio “NATO *first*”, quasi che il coinvolgimento dell'Unione europea abbia carattere sussidiario sul piano legale ancora prima che militare-tecnologico.

È allora evidente che, allo stato attuale, la portata della clausola di salvaguardia ha una tale estensione da mettere in discussione lo stesso progetto di una difesa comune europea. Se, infatti, tutti gli Stati membri (salvo i quattro neutrali che, per definizione, non sono interessati a una difesa comune) riconoscono alla NATO il fondamento della loro difesa collettiva nonché “l'istanza di attuazione della stessa”, appare evidente che lo spazio di realizzazione di una difesa comune è, nei fatti, estremamente rarefatto. Lo ricorda, del resto, anche il disposto dell'art. 42, par. 2, TUE là dove dispone: “[l]a politica dell'Unione (...) rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico (NATO), nell'ambito del trattato dell'Atlantico del Nord, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto”<sup>20</sup>.

A rendere ancor più complesso il quadro d'insieme delle dinamiche di gestione di una difesa comune sono l'assoluta varietà di assetti e dotazioni militari degli Stati membri che porta, di conseguenza, a interrogarsi sull'effettiva capacità di ciascun Stato di portare soccorso, in caso di necessità, a un altro Stato membro.

---

<sup>19</sup> In compenso, degli attuali trentadue Stati membri della NATO, nove Stati non fanno parte dell'Unione europea (Stati Uniti, Canada, Regno Unito, Norvegia, Islanda, Macedonia del Nord, Albania, Turchia, Montenegro).

<sup>20</sup> Ancora, nella Dichiarazione congiunta tra l'Unione europea e la NATO del 10 gennaio 2023, al punto 8, si legge: “[l]'OTAN reste le fondement de la défense collective de ses membres, et elle demeure essentielle pour la sécurité euro-atlantique”: Consiglio europeo, 10 gennaio 2023, Dichiarazione congiunta sulla cooperazione UE-NATO, reperibile *online*.

Benché tutti gli Stati membri dell'Unione europea siano dotati di forze armate, queste ultime differiscono notevolmente per composizione e mezzi e, soprattutto, relativamente alla loro missione e possibilità e ambito di impiego. Una posizione a parte, a maggior ragione dopo la Brexit, è occupata dalla Francia, tenuto conto che solo le forze armate francesi detengono l'arma nucleare, nell'ambito della c.d. "*force de frappe*"<sup>21</sup>. I restanti Stati membri possono convenzionalmente essere suddivisi in tre gruppi: Stati dotati di forze armate di peso e in grado di garantire un apporto importante a una ipotetica difesa comune e, comunque, attrezzate per la difesa del territorio nazionale da aggressioni armate esterne e di portare soccorso militare ad altri Stati membri; Stati che hanno a disposizione forze armate limitate per composizione numerica e dotazioni e così dedite a compiti più circoscritti; e, infine, i già menzionati Stati neutrali<sup>22</sup>.

Non è questa la sede per entrare nell'analisi specifica dell'organizzazione militare di ciascuno degli Stati membri. Qui sia sufficiente svolgere qualche sintetica considerazione di inquadramento.

Già si è detto della Francia che ha disposizione l'arma nucleare e mezzi militari all'avanguardia, anche in considerazione di una industria navale e aerea di grande capacità e di un sostanzioso budget a disposizione (circa 63 miliardi di euro all'anno), così come di considerevoli dotazioni di organico (circa 200.000 militari)<sup>23</sup>.

Vi è poi un gruppo di Stati, tra i quali rientrano la Germania, l'Italia, la Spagna e la Polonia, che contano su organici importanti. Ad essi si aggiungono, in misura proporzionata alla rispettiva popolazione, la Romania, la Bulgaria, i Paesi Bassi, la Danimarca, la Grecia, il Portogallo, l'Ungheria e il Belgio. Questi Stati stanno compiendo investimenti rilevanti per dotare le proprie forze armate di armamenti più moderni e adeguati al nuovo scenario dopo i venticinque anni dedicati essenzialmente alle missioni di pace all'estero<sup>24</sup>.

Le forze armate dei tre Stati baltici, della Cechia e della Slovacchia, nonché di Slovenia, Croazia e Lussemburgo sono, in considerazione delle rispettive popolazioni e bilanci statali, necessariamente a ranghi ridotti e con dotazioni militari più o meno aggiornate<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Benché non siano disponibili dati certi al riguardo, la Francia è comunemente accreditata di 290 testate nucleari impiegabili a partire da aerei e sottomarini.

<sup>22</sup> Per una ricostruzione delle implicazioni dell'appartenenza degli Stati neutrali all'Unione europea, si rinvia alle considerazioni di N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2021, p. 125 ss.

<sup>23</sup> In termini di confronti, si consideri che la spesa militare annua degli Stati Uniti è pari a 661 miliardi di dollari, ossia più di dieci volte di quella francese.

<sup>24</sup> Si passa dai 180.000 militari della Germania ai 170.000 dell'Italia, dai 45.000 del Portogallo ai 25.000 del Belgio.

<sup>25</sup> Non si arriva alle 1.000 unità nel caso delle forze armate del Lussemburgo e ci si ferma alle 6.000 unità per l'Estonia.

A completamento del quadro appena descritto, va altresì precisato che l'Unione europea non dispone, ad oggi, di proprie forze armate. Al momento i contingenti dispiegati nelle missioni militari, sotto la sua egida, sono formati da forze armate messe a disposizione dagli Stati membri su base volontaria. Per ora, il dispiegamento sotto la bandiera dell'Unione europea di forze militari ha riguardato quasi esclusivamente missioni di *peace building* e *peace enforcement* al di fuori dei confini esterni dell'Unione europea<sup>26</sup>.

L'adozione del documento strategico, intitolato "A Strategic Compass for Security and Defence", in italiano "Bussola strategica", adottato il 21 marzo 2022 dal Consiglio dell'Unione europea, nella composizione Affari esteri/difesa, un mese dopo (ma, in realtà, predisposta ben prima) l'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa, lascia intendere, individuando quattro piste principali di azione (partner, investimenti, azione e sicurezza), la volontà di compiere un rinnovato sforzo guidata da una visione più realistica, ma non ancora adeguata, rispetto alle sfide dei prossimi anni<sup>27</sup>. In particolare, la previsione, contenuta in tale documento, di costituire una forza militare europea di pronto impiego, composta da 5.000 uomini ancora una volta messi a disposizione dagli Stati membri "volenterosi", appare assolutamente inadeguata e, in ogni caso, ancora da realizzare.

Vi è, infine, da considerare il ruolo, ancora da definire, assunto dal Regno Unito dopo la Brexit nel rapporto con la difesa comune europea. Membro effettivo delle NATO e partner strategico e privilegiato degli Stati Uniti, il Regno Unito mantiene rapporti bilaterali di collaborazione militare con taluni

---

<sup>26</sup> La decisione, già presa dal Consiglio affari esteri-difesa nel 2004, di tenere pronti e operativi due *EU Battlegroup*, composti da almeno 1.500 militari provenienti dalle forze armate di Stati membri, non è mai stata resa operativa. Ancora prima, nel 1992, Francia e Germania e alcuni altri Stati membri hanno autonomamente istituito e gestito, al di fuori della PSDC, un *Eurocorps*, ossia una forza multinazionale a livello di corpo d'armata, nata nel 1992, che comprendeva inizialmente reparti provenienti da Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna. Dal 2002 è classificato "forza di reazione rapida" (*Rapid deployable corps*) e può agire sotto il coordinamento NATO. L'*Eurocorps* è responsabile anche della sicurezza del Parlamento europeo a Strasburgo ed è l'unico corpo militare europeo i cui componenti portano mostrine non nazionali bensì *ad hoc*. Sul tema si rinvia a A. MIGLIO, G. PEROTTO, *Una via per l'integrazione dell'Eurocorpo nel quadro giuridico dell'Unione europea*, Centro studi sul federalismo, commento 239/2021, reperibile online.

<sup>27</sup> Consiglio dell'Unione europea, 21 marzo 2022, *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa - Per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, doc. 7371/22. Appare significativo che in tale documento la parola "solidarietà" compaia ben 19 volte. Tra i primi commenti al testo dedicato alla Bussola strategica si veda F. FABBRINI, *La Bussola strategica dell'UE: luci e ombre*, Centro studi sul federalismo, commento 245/2022, reperibile online. Se l'adozione della Bussola strategica appare, per un verso, tempestiva rispetto a quanto da ultimo accaduto, per altro verso rischia di non essere al passo con le esigenze imposte a seguito della guerra in Ucraina. Si osservi, a mero titolo di esempio, che la previsione di costituire una forza militare europea di pronto impiego, composta da 5000 uomini, è, allo stesso tempo, innovativa, almeno per certi aspetti, e palesemente inadeguata, se messa in relazione alla portata e all'estensione degli scenari bellici determinatisi da ultimo in Europa.

membri dell'Unione europea<sup>28</sup> e ha manifestato il suo interesse a tenere aperto il dialogo, almeno in alcuni settori (tipicamente quello dello scambio di informazioni di *intelligence*) con la stessa Unione europea. La sua attuale posizione non contribuisce certo alla linearità dei processi decisionali e di assetto nel contesto europeo, come recentemente testimoniato dall'iniziativa franco-britannica di ipotizzare una lega di Stati volenterosi europei disposti a mettere in campo truppe di *peace-keeping* in Ucraina in uno scenario di *post conflict*<sup>29</sup>.

Dal quadro sommariamente tratteggiato emerge tutta la complessità e l'attuale immaturità di una ipotetica difesa comune europea, quanto meno sotto il profilo della capacità operativa *on the ground* di portare effettivo soccorso collettivo a uno Stato membro eventualmente sotto attacco militare.

#### 4. Considerazioni conclusive

L'espressione della solidarietà tra Stati membri in due apposite clausole di mutuo soccorso rispetto a gravi minacce o atti ostili costituisce una delle novità più significative apportate dal Trattato di Lisbona al diritto primario dell'Unione europea. In modo particolare, la previsione di un aiuto reciproco rispetto a minacce che si traducano in attacchi o aggressione con il ricorso alla forza armata è quanto di più importante e rassicurante possa esserci per la serenità dei cittadini degli Stati membri, specie di quelli che, per popolazione, estensione e mezzi militari a disposizione, sono meno autonomi e salvaguardati. Eppure, questo vincolo di solidarietà presenta non poche incognite in ordine al suo effettivo impiego e alla sua reale efficacia.

Abbiamo già detto che la clausola di cui all'art. 222 TFUE non è stata mai formalmente invocata e quella di cui all'art. 42, par. 7, TUE è stata chiamata in causa una sola volta e, per vero, non proprio a proposito. Vi è, però, un aspetto che differenzia le due previsioni: nel primo caso, nessuno dubita della vigenza e dell'attuale operatività della mutua difesa in caso di attacco terroristico (anche se, come si è già detto, la sua invocazione deve essere preceduta dalla verifica da parte dello Stato interessato che "la crisi oltrepassi chiaramente le capacità di risposta di cui dispone"), mentre per la seconda non è così pacifico.

Taluni, infatti, sostengono che, fintantoché la difesa comune europea non sarà realizzata e resa effettiva, attraverso un'apposita decisione, assunta

---

<sup>28</sup> Si pensi alla collaborazione industriale per il futuro caccia militare di sesta generazione, intrapresa dal Regno Unito con l'Italia e il Giappone.

<sup>29</sup> Per un inquadramento dell'attuale ruolo del Regno Unito nei rapporti con la PSDC, si veda A. ROSANÒ, *La cooperazione tra Unione europea e Regno Unito nel settore della sicurezza e della difesa e la Brexit*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 341 ss.

all'unanimità, dal Consiglio europeo, l'efficacia della clausola di mutua difesa tra Stati membri di cui all'art. 42, par. 7, TUE sarebbe sospesa<sup>30</sup>. A noi sembra che questa tesi non meriti accoglimento per una pluralità di ragioni. In primo luogo, manca l'esplicitazione di una condizione in tale senso. D'altra parte, si rinvencono nella prassi riferimenti, invero non numerosi, alla sua attuale operatività<sup>31</sup>. La clausola di cui all'art. 42, par. 7, TUE è stata, come già ricordato, invocata, fino ad ora, una sola volta e, precisamente, dalla Francia il 16 novembre 2015 a seguito degli attacchi terroristici perpetuati da esponenti del c.d. "Stato islamico ISIS" a Parigi in vari luoghi aperti al pubblico. Si tratta di un precedente significativo, sebbene non siano mancate critiche alla scelta da parte della Francia di chiamare in causa l'art. 42, par. 7, TUE anziché l'art. 222 TFUE per chiedere il sostegno degli altri Stati membri<sup>32</sup>. In tale occasione, nessuno Stato membro ha sollevato la questione della ipotetica inefficacia temporanea della clausola in questione, anzi tutti gli Stati membri, a cominciare dalla Francia, l'hanno considerata *sic et simpliciter* pienamente efficace<sup>33</sup>. Infine, l'obbligo contenuto nella norma richiamata è riferito, come si è visto, agli Stati membri e non all'Unione europea, in quanto tale. Ciò

---

<sup>30</sup> Si vedano i dubbi espressi, ad es., da S. KADELBACH, R. HOFMANN, *Introduction: The Common Security and Defence Policy of the EU*, in S. KADELBACH, R. HOFMANN (eds.), *The Common Security and Defence Policy of the EU. Perspectives from Member States*, Baden Baden, 2024 p. 14 ss.: "It is controversial whether that provision takes immediate effect. The debate is not merely academic, as the aspirations of Ukraine to become a member of the EU show. On the one hand, the wording is not subject to further conditions and limitations, on the other hand, self-defence is only part of 'common defence' as opposed to 'common defence policy', and the necessary decision by European Council has not been taken". Ugualmente critico circa l'attuale efficacia dell'art. 42, par. 7, TUE F. TERPAN, *Le traité de Lisbonne a-t-il rendu la solidarité possible dans le domaine de la sécurité et de la défense?*, in E. BROSSET, R. MEHDI, N. RUBIO (dirs.), *Solidarité et droit de l'Union européenne. Un principe à l'épreuve*, Coll. *Confluence des droits*, Aix-en-Provence, 2021, p. 161 ss.

<sup>31</sup> Da ultimo, nel già citato documento strategico, adottato nel marzo del 2022 e noto come Bussola strategica, si legge: "Nous continuerons à investir dans notre assistance mutuelle, en vertu de l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne (...) nous continuerons à mener des exercices réguliers pour renforcer encore notre assistance mutuelle en cas d'aggression armée, conformément à l'article 42, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne" (p. 20). L'art. 42, par. 7, TUE è citato ben quattro volte nel testo della Bussola strategica.

<sup>32</sup> A tale riguardo si rinvia alle osservazioni, ad es., di E. CIMIOTTA, *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. "clausola di mutua assistenza" del TUE*, in *European Papers*, 2016, p. 163 ss., nonché di J. REHRL, *Invoking the EU's Mutual Assistance Clause. What it Says, What it Means*, in *Egmont Royal Institute for International Relations*, 20 November 2015, reperibile online; F. GOUTTERFARDE, *L'invocation de l'article 42 § 7 TUE: la solidarité militaire européenne contre le terrorisme*, in *Revue Défense Nationale*, 2016, p. 74 ss.

<sup>33</sup> Nelle conclusioni del Consiglio dei ministri degli esteri in cui è stata discussa l'invocazione dell'art. 42, par. 7, da parte del Governo francese, "Ministers expressed their unanimous and full support for France and their readiness to provide all the necessary aid and assistance", e l'Alto rappresentante per gli affari esteri ha così precisato: "offers of material assistance or of support in theatres of operation where France is engaged may be made. No formal decision or conclusion by the Council will be required to implement article 42.7". Inoltre, l'Alto rappresentante ha sottolineato "that this is not a CSDP operation, but an activation of bilateral aid and assistance". V. Consiglio affari esteri, 16-17 novembre 2015, Principali risultati, reperibile online.

lascia chiaramente intendere che siano i primi e non la seconda a essere tenuti a portare aiuto e assistenza, con ogni mezzo a loro disposizione, e possano farlo, quindi, fin d'ora e anche in assenza di una vera e propria difesa europea.

Resta da considerare che, ammettendo la sua piena e già immediata efficacia, l'eventuale violazione dell'obbligo di aiuto e assistenza contenuto nell'art. 42, par. 7, appare difficilmente sanzionabile. In primo luogo, manca la giurisdizione della Corte di giustizia che, come è noto, è esclusa, *ex art. 24 TUE*, dalla valutazione di legittimità di atti riconducibili alla PSDC (ammettendo che detta disposizione vi rientri e non sia, invece, un vincolo assunto, *a latere* di essa, da e tra gli Stati membri)<sup>34</sup>. In ogni caso, in considerazione della sua formulazione, qualsiasi addebito a uno Stato membro, in parte o in tutto inerte, rispetto alla richiesta di aiuto e assistenza dovrebbe superare le obiezioni di quest'ultimo che, di certo, potrebbe far valere agevolmente impedimenti di forza maggiore ovvero di natura temporanea e contingente.

Se, come riteniamo, la clausola di mutua difesa è efficace e già operativa, dobbiamo, allora, interrogarci sulle sue implicazioni attuali, tenuto conto di un eventuale ingresso dell'Ucraina nell'Unione europea<sup>35</sup>. Appare, in effetti, piuttosto sorprendente che si presti così tanta attenzione alle eventuali conseguenze dell'ingresso dell'Ucraina nella NATO e quasi nessuna nell'Unione europea<sup>36</sup>. Eppure, come abbiamo visto, l'Ucraina, una volta membro a pieno titolo dell'Unione europea, se (nuovamente) aggredita dalla Federazione russa, avrebbe pieno titolo a invocare la mutua difesa e, quindi, l'assistenza e l'aiuto (anche militare) da parte degli altri Stati membri.

Questa constatazione potrebbe indurre una riflessione di più ampia portata sulle implicazioni di una solidarietà tra Stati membri presa sul serio. A maggior ragione in uno scenario in cui gli Stati Uniti, tradizionale alleato deputato a sovrintendere – attraverso la NATO – alla sicurezza del Vecchio

<sup>34</sup> In base all'art. 24 TUE: “La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'art. 275, secondo comma TFUE”.

<sup>35</sup> Aderire alla tesi della piena operatività ed efficacia della clausola di mutua difesa non significa negare che sarebbe opportuno rendere esplicita, attraverso una decisione apposta del Consiglio europeo, la procedura per la sua invocazione e il relativo seguito. Così ha chiesto, per es., la Commissione affari esteri del Parlamento europeo a più riprese e, da ultimo, nel suo rapporto annuale del 2024 dedicato alla PSDC, dove si legge: “sottolinea l'importanza di continuare a rendere operativo l'articolo 42, par. 7, TUE sull'assistenza reciproca, garantendo la solidarietà tra gli Stati membri, in particolare quelli direttamente esposti a minacce e sfide imminenti in ragione della loro posizione geografica, indipendentemente dal fatto che siano o meno membri della NATO; chiede misure concrete per sviluppare un'autentica politica di solidarietà dell'UE, anche chiarendo le modalità pratiche nel caso in cui uno Stato membro attivi l'articolo 42, par. 7, TUE e garantendo la coerenza tra l'articolo 42, par. 7, TUE e l'articolo 5 del trattato del Nord Atlantico”. V. Parlamento europeo, *Relazione annuale sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune*, aprile 2025, reperibile online.

<sup>36</sup> Si rinvia, in proposito, a F. CASOLARI, *L'Ucraina e la (difficile) prospettiva europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2022, p. 189 ss.

continente, ha manifestato priorità di segno diverso o, comunque, la sua indisponibilità a svolgere tale ruolo a ogni costo.

Come ci ha insegnato più volte la storia del processo di integrazione europea, le maggiori riforme ai Trattati istitutivi sono intervenute per fronteggiare le grandi sfide e quella a cui ci troviamo di fronte oggi rientra a pieno titolo in tale casistica.

**ABSTRACT ITA:** L'espressione della solidarietà tra Stati membri in due apposite clausole di mutuo soccorso (art. 222 TFUE e art. 42, par. 7, TUE), in caso di gravi minacce o atti ostili nei confronti dei rispettivi cittadini e territori, costituisce una delle novità più significative apportate dal Trattato di Lisbona al diritto primario dell'Unione europea. Eppure, ancora oggi, questo vincolo di solidarietà presenta non poche incognite in ordine alla sua reale efficacia e futuro impiego. Le ragioni sono molteplici e meritevoli di essere approfondite e spiegate.

**ABSTRACT ENG:** The expression of solidarity between Member States in two specific mutual assistance clauses (Art. 222 TFEU and Art. 42(7) TEU), in the event of serious threats or acts against their citizens and territories, is one of the most important innovations introduced by the Treaty of Lisbon into EU primary law. However, even today, this solidarity bond is still subject to a number of uncertainties as to its real effectiveness and future use. The reasons for this are many and deserve to be explored and explained.



MARCO GESTRI\*

# LA SOLIDARIETÀ EUROPEA RIGUARDO ALLE CALAMITÀ NATURALI O PROVOCATE DALL'UOMO

SOMMARIO: 1. Obiettivi e portata dell'indagine. – 2. Primi sviluppi della cooperazione in materia; le apposite basi giuridiche introdotte dal Trattato di Lisbona. – 3. Il Meccanismo unionale di protezione civile (UCPM). – 4. *RescEU* e le riforme introdotte a seguito della pandemia. – 5. Conclusioni.

## 1. Obiettivi e portata dell'indagine

Il termine solidarietà è menzionato sedici volte nei Trattati istitutivi dell'Unione europea<sup>1</sup>. Con riferimento alla risposta alle catastrofi, la solidarietà europea trova un'espressione concreta e tangibile, a tutto campo. Nella materia viene invero in considerazione non soltanto la solidarietà tra Stati membri – richiamata in termini generali nell'art. 3 par. 3, co. 2, TUE – ma anche la solidarietà tra l'Unione e gli Stati membri nonché la solidarietà verso gli Stati terzi.

Il presente contributo si concentra sulla portata della solidarietà europea in relazione alla protezione civile e segnatamente alla fase della risposta ai disastri, tanto di origine naturale che causati dall'uomo, i quali si verifichino sul territorio degli Stati membri<sup>2</sup>. L'analisi si concentrerà sulla solidarietà emergenziale operativa, lasciando da parte la solidarietà finanziaria, nell'intento di

---

\* Ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.  
Email: marco.gestri@unimore.it.

<sup>1</sup> Vedi il contributo di E. TRIGGIANI, in questo volume. Vedi anche G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, p. 20 ss.; ID., *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Quaderni AISDUE (serie speciale Atti del Convegno "L'Unione europea dopo la pandemia"*, Bologna 4-5 novembre 2021), Napoli, 2022, pp. 85 ss., p. 121 ss.

<sup>2</sup> Sulla solidarietà nei riguardi degli Stati terzi, vedi F. CASOLARI, *La dimensione esterna dell'azione dell'Unione europea nella risposta a disastri naturali e antropici: quale coerenza?*, in M. GESTRI (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione europea e in ambito penale*, Milano, 2016, p. 63 ss.

delineare criticamente tanto i progressi realizzati, a quindici anni dal Trattato di Lisbona, quanto eventuali arretramenti o passaggi a vuoto.

## 2. Primi sviluppi della cooperazione in materia; le apposite basi giuridiche introdotte dal Trattato di Lisbona

In relazione alla protezione civile, il principio della solidarietà tra Stati membri fu richiamato già in fase di avvio delle prime forme di cooperazione in materia<sup>3</sup>, sviluppatasi in mancanza di una precisa base giuridica nei Trattati. Tale cooperazione si sviluppò inizialmente in virtù dell'*ex art.* 308 TCE (c.d. "clausola di flessibilità", oggi art. 352 TFUE). La disposizione riconosceva al Consiglio il potere d'adozione all'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, le disposizioni del caso, ogniqualvolta un'azione della Comunità fosse necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità e il Trattato istitutivo non avesse previsto i poteri di azione richiesti a tal fine.

Così, la decisione 98/22/CE del Consiglio, del 19 dicembre 1997, istitutiva di un programma d'azione comunitario a favore della protezione civile, si fondava sulla considerazione per cui la cooperazione comunitaria in materia "contribuisce alla realizzazione degli obiettivi del Trattato promuovendo la solidarietà tra gli Stati membri, migliorando la qualità della vita e partecipando alla salvaguardia e alla protezione dell'ambiente" (considerando 2). L'affermazione relativa alla solidarietà tra gli Stati membri appare tanto più significativa in quanto il Trattato CEE del 1957 non vi faceva alcun riferimento (nel capoverso 7 del Preambolo si menzionava soltanto la solidarietà che lega l'Europa ai Paesi d'oltremare).

Una pietra miliare nella *subiecta materia* è rappresentata dall'adozione della decisione 2001/792, che istituì un Meccanismo comunitario di protezione civile (*Community Civil Protection Mechanism, CPM*)<sup>4</sup>, il quale ha operato sino al varo, nel 2014, del nuovo Meccanismo unionale di protezione civile (*Union Civil Protection Mechanism, UCPM*). Si trattava di un meccanismo operativo volto essenzialmente a facilitare la mobilitazione immediata di assistenza concreta in caso di catastrofi, sia all'interno che all'esterno dell'Unione. Il CPM mirava altresì a migliorare la preparazione delle autorità degli Stati partecipanti nella risposta ai disastri e a favorire la cooperazione

---

<sup>3</sup> Riguardo ai primi passi della cooperazione in questa materia, vedi M. GESTRI, *EU Disaster Response Law: Principles and Instruments*, in A. DE GUTTRY, M. GESTRI, G. VENTURINI (eds.), *International Disaster Response Law*, The Hague, 2012, p. 106 ss.

<sup>4</sup> Decisione 2001/792/CE, Euratom, del Consiglio, del 23 ottobre 2001, che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile.

tra tali autorità e tra le stesse e la Comunità. Elemento chiave è stata l'istituzione, presso la Commissione, di un Centro di monitoraggio e di informazione (*Monitoring and Information Centre*, MIC). Il MIC costituiva in primo luogo un punto di snodo essenziale per le comunicazioni tra gli Stati membri, fornendo altresì agli Stati partecipanti l'accesso ad una piattaforma informatica comunitaria per la protezione civile, il CECIS (*Common Emergency Communication and Information Centre*)<sup>5</sup>. Tale sistema garantiva la comunicazione e lo scambio, in maniera rapida e protetta, d'informazioni tra il MIC e i punti di contatto nazionali degli Stati membri. In caso di catastrofe, lo scambio di informazioni consentiva il lancio da parte degli Stati partecipanti di azioni di assistenza a favore dello Stato colpito. Il MIC operava anche come centro di diffusione di dati e di allarme rapido.

Il CPM è divenuto uno strumento chiave nel facilitare una risposta immediata e coordinata degli Stati membri alle più gravi catastrofi, sia all'interno che all'esterno dell'Unione.

In seguito allo tsunami del 2004 nell'Oceano indiano, il CPM fu oggetto di un processo di revisione, che portò all'emanazione della decisione 2007/779<sup>6</sup>. Sempre nel 2007, venne adottato un secondo provvedimento ai fini dello sviluppo delle azioni in materia: la decisione 2007/162/CE, Euratom del Consiglio, del 5 marzo 2007, che istituisce uno strumento finanziario per la protezione civile. Lo strumento, ponendosi in continuità col Programma d'azione che aveva operato dal 1994 al 2006, prevedeva il necessario sostegno finanziario sia al fine di aumentare l'efficacia delle risposte alle emergenze gravi, in particolare nel quadro del CPM, sia allo scopo di potenziare le misure di prevenzione e preparazione alle emergenze di ogni tipo.

Nel corso degli anni, il CPM ha operato con indubbio successo e crescente impatto. Dal 2001 al 2013, è stato attivato in più di 150 occasioni. La decisione 2007/779 introdusse alcuni miglioramenti al quadro normativo esistente, senza tuttavia procedere a una radicale riforma.

Allo stesso tempo, l'azione europea in materia aveva mostrato qualche limite, come ben evidenziato nella relazione "Per una forza europea di protezione civile: *Europe Aid*", presentata al Consiglio e alla Commissione nel maggio 2006 dall'ex Commissario Michel Barnier. Nel documento si rilevava come il meccanismo del CPM allora operante si fondasse sostanzialmente su offerte di aiuto provenienti in via del tutto spontanea dagli Stati membri e fosse penalizzato dall'assenza di forme di preventiva ed efficace organizzazione della risposta europea<sup>7</sup>. Al fine di migliorare tale quadro, la

---

<sup>5</sup> Vedi *infra* al par. 3.

<sup>6</sup> Decisione 2007/779/CE, Euratom, del Consiglio, dell'8 novembre 2007, che istituisce un meccanismo comunitario di protezione civile (rifusione).

<sup>7</sup> Si può in ogni caso ricordare che il Capo dell'Unità protezione civile della Commissione aveva notato nel 2009 come fino ad allora non vi fosse stato nessun caso nel quale ad una richiesta da parte di

relazione proponeva la creazione di una Forza europea di protezione civile (*Europe Aid*). Le proposte contenute nella relazione non si tradussero peraltro nell'adozione di atti normativi, anche in ragione delle divergenti opinioni tra gli Stati membri.

Una limitazione di carattere generale allo sviluppo dell'attività normativa è per molto tempo derivata dall'assenza, nei Trattati istitutivi, di basi giuridiche specifiche in materia di protezione civile. L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha determinato fondamentali innovazioni a questo riguardo. Per un verso, l'art. 6, lett. f), TFUE sancisce in termini generali la competenza dell'Unione "per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azioni degli Stati membri" nel settore della "protezione civile". Tale competenza è declinata nel Titolo XXIII del TFUE, intitolato "protezione civile", e nel relativo art. 196. Quest'ultima disposizione segna la definitiva consacrazione nel diritto primario di una specifica base giuridica per azioni dell'Unione nella materia. Per altro verso, il Trattato di Lisbona ha introdotto nei Trattati istitutivi una "clausola di solidarietà" (art. 222 TFUE). Essa prevede un dovere generale dell'Unione e degli Stati membri di agire "congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo"<sup>8</sup>.

Per quanto concerne l'azione dell'UE nel settore della protezione civile, essa è ricondotta all'interno delle competenze "di sostegno, coordinamento o completamento", definite in termini generali dall'art. 6 TFUE. Si tratta di competenze "parallele" nel senso che il loro esercizio da parte dell'UE, come precisato dall'art. 2, par. 5, TFUE, non preclude la possibilità per gli Stati membri d'intervenire: dette competenze hanno, piuttosto, la funzione di contribuire a rendere maggiormente efficaci le attività svolte dai singoli Stati. In altre parole, le richiamate disposizioni non contemplano il varo di una "politica comune europea sulla protezione civile", che si sostituisca a quelle nazionali. Piuttosto l'azione europea risulta complementare a quelle dei singoli Stati membri e deve coordinarsi con esse, alla luce del principio di leale cooperazione tra UE e Paesi membri richiamato nell'art. 4, par. 3, TUE.

La precisa articolazione degli obiettivi e della portata della nuova competenza dell'UE in materia di protezione civile risulta dall'art. 196 TFUE. La previsione copre, *ratione loci*, la cooperazione in materia di protezione civile

---

uno Stato membro nessun altro avesse offerto assistenza. V. la dichiarazione orale di Mr. Das in House of Lords, European Union Committee, *Civil Protection and Crisis Management in the European Union. Report with evidence*, 11 March 2011, p. 11, reperibile [online](#).

<sup>8</sup> Vedi in generale A. ALI, *Art. 222 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 1214 ss., nonché, con particolare riferimento ai disastri naturali o antropici, M. GESTRI, *EU Disaster Response Law*, cit., p. 34 ss.; S. VILLANI, *The Concept of Solidarity within EU Disaster Response Law. A Legal Assessment*, Bologna, 2024.

tanto riguardo alle calamità insorte all'interno dell'UE quanto riguardo a quelle in Paesi terzi, riflettendo la prassi precedente all'adozione del Trattato di Lisbona. In linea con quest'ultima anche il riferimento, *ratione materiae*, sia alle calamità naturali che a quelle provocate dall'uomo, anche se la più precisa definizione del concetto di calamità è lasciata alla legislazione di diritto derivato<sup>9</sup>.

Molto ampia la portata della nuova competenza anche quanto allo spettro delle azioni contemplate. L'art. 196 TFUE fa espresso riferimento alle diverse fasi, nel processo di gestione dei rischi, della prevenzione, della preparazione e dell'intervento (o risposta) in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo.

Per espressa previsione del Trattato, le misure adottate *ex art.* 196 TFUE non possono estendersi a un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Tale circostanza permette di distinguere la competenza in esame dalle competenze che l'UE esercita in modo concorrente con gli Stati membri. L'esclusione della competenza ad adottare misure di armonizzazione delle norme nazionali deriva anche dall'estrema eterogeneità dell'organizzazione della protezione civile nei vari Stati membri. In alcuni, essa è gestita a livello centrale dal Ministero dell'interno, in altri da quello della difesa e in altri ancora dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. Anche la ripartizione della materia tra i vari livelli di governo all'interno degli Stati membri risulta assai variabile, essendo in molti casi tali competenze largamente demandate a enti regionali o locali.

Una cruciale innovazione derivante dalla nuova previsione in materia di protezione civile consiste nel fatto che, ai sensi del par. 2 dell'art. 196 TFUE, le misure necessarie debbono essere adottate secondo la procedura legislativa ordinaria, prevista dall'art. 294 TFUE. Si tratta di un importante passo in avanti rispetto al quadro giuridico previgente, nel quale gli atti di natura generale nella materia erano adottati in base alla clausola di flessibilità, che richiedeva un voto all'unanimità nel Consiglio.

### 3. Il Meccanismo unionale di protezione civile (UCPM)

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha portato all'adozione della decisione 1313/2013, istitutiva dell'UCPM<sup>10</sup>. Quest'ultima ha soppiantato sia la decisione 2007/779 che la decisione 2007/162.

---

<sup>9</sup> Vedi *infra*, par. 3.

<sup>10</sup> Decisione 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, su un meccanismo unionale di protezione civile. La normativa di base delineata dalla decisione è stata integrata nel 2014 mediante l'adozione da parte della Commissione della decisione di esecuzione 2014/762/UE, modificata nel 2019 e da ultimo sostituita dalla decisione di esecuzione (UE) 2025/704

Da notare che, ancorché la decisione 1313/2013 poggia sulla base giuridica dell'art. 196 TFUE, nel considerando 4 si riconosce che il meccanismo unionale dovrebbe contribuire all'attuazione dell'art. 222 TFUE "mettendo a disposizione ove necessario le sue risorse e capacità".

La decisione 1313/2013 ha ampliato le possibilità di partecipazione al meccanismo da parte di Stati non membri dell'UE. In virtù dell'art. 28, l'UCPM è aperto alla partecipazione degli Stati EFTA membri dello SEE e "di altri paesi europei se previsto da accordi e procedure" nonché dei Paesi aderenti, dei candidati e dei potenziali candidati. Oggi partecipano all'UCPM, oltre ai 27 Stati membri dell'UE, altri 10 Paesi (Albania, Bosnia Erzegovina, Islanda, Moldova, Montenegro, Macedonia del Nord, Norvegia, Serbia, Turchia, Ucraina).

Ai fini della determinazione del campo d'applicazione della normativa risulta cruciale, anche alla luce del silenzio dei Trattati e dell'inesistenza di una nozione univoca sul piano internazionale, la *definizione di catastrofe* da essa delineata. Dal combinato disposto degli articoli 1 e 4 della decisione 1313/2013, emerge una definizione generalmente in linea con le indicazioni emergenti dalla prassi internazionale nella *subiecta materia* e comunque caratterizzata da una notevole ampiezza. A' termini dell'art. 4, per catastrofe si intende "qualsiasi situazione che abbia o possa avere conseguenze gravi sulle persone, l'ambiente o i beni, compreso il patrimonio culturale". Per altro verso, l'art. 1, par. 2, prevede che il meccanismo mira a garantire la protezione in primo luogo delle persone, ma anche di ambiente e beni (compreso il patrimonio culturale), da "ogni tipo di catastrofi naturali e provocate dall'uomo, tra cui le conseguenze del terrorismo, le catastrofi tecnologiche, radiologiche o ambientali, l'inquinamento marino e le emergenze sanitarie gravi che si verifichino all'interno e al di fuori dell'Unione".

Dunque, la decisione 1313/2013, in armonia con l'art. 196 TFUE, adotta un'impostazione ampia in materia, coprendo non soltanto i disastri naturali ma anche le calamità provocate dall'uomo, in riferimento alle quali procede ad una significativa esemplificazione. Riguardo alla soglia di applicazione del meccanismo è da notare che l'evento deve provocare conseguenze "gravi" su persone, ambiente o beni materiali (compreso il patrimonio culturale). Il concetto di gravità non è definito dalla decisione. È assolutamente da escludere che costituisca condizione di applicazione della decisione la natura transfrontaliera delle conseguenze della catastrofe. Tale interpretazione è sconfessata dallo stesso testo dell'art. 14 della decisione 1313/2013: la norma distingue il caso delle catastrofi con effetti transfrontalieri, per cui il par. 1 stabilisce un obbligo di notifica agli altri Stati interessati, dalle altre situazioni di catastrofi

che possano comportare una richiesta di assistenza tramite l'ERCC, disciplinate dal par. 2. L'interpretazione restrittiva risulterebbe in contrasto con l'oggetto e lo scopo della decisione e le tendenze del diritto internazionale in materia.

Per quanto riguarda le azioni di preparazione degli Stati membri, questi ultimi, a norma dell'art. 9, par. 1, "si adoperano, su base volontaria, per costituire moduli". I moduli costituiscono da tempo gli strumenti chiave per la realizzazione delle operazioni europee di protezione civile. Il modulo consiste in un insieme di mezzi specializzati degli Stati partecipanti (equipaggiamento e personale), predefinito in ordine allo svolgimento di specifici compiti (quali esempi possono indicarsi i moduli per interventi di lotta agli incendi boschivi con aerei, pompaggio ad alta capacità, depurazione idrica, salvataggio dalle alluvioni con l'uso di imbarcazioni). Ogni modulo deve essere pronto per l'invio sul luogo dell'emergenza in tempi molto brevi, capace di operare in modo autosufficiente e autonomo per un periodo di tempo determinato nonché risultare interoperabile con altri moduli. I moduli sono costituiti dalle risorse di uno o più Stati membri. È altresì prevista l'istituzione, mediante le risorse di uno o più Stati membri, di "squadre di supporto e assistenza tecnica" (*Technical Assistance Support Team*, TAST). Queste hanno il compito di svolgere compiti logistici e di supporto ai moduli di protezione civile, o altre unità, in materia di gestione amministrativa, di telecomunicazioni, di sussistenza e di trasporto in loco.

Sempre in base all'art. 9 della decisione 1313/2013, gli Stati membri individuano in anticipo, su base volontaria, gli esperti che potrebbero essere impiegati in missioni europee. Le decisioni di esecuzione della Commissione stabiliscono articolati requisiti di capacità, operatività e autosufficienza dei moduli nonché requisiti che devono essere rispettati dagli esperti e dalle squadre di supporto e assistenza tecnica. Una volta che gli Stati membri hanno individuato gli esperti, i moduli e gli altri mezzi di risposta che intendono mettere a disposizione per l'assistenza tramite il meccanismo unionale, questi sono registrati nella banca dati del CECIS.

Come si è detto, il previgente CPM operava, su richiesta dello Stato vittima di una catastrofe, al fine di facilitare interventi di assistenza, realizzati sulla base di offerte *ad hoc* degli altri Stati partecipanti, cioè, fatte di volta in volta e in via del tutto spontanea. Ciò determinava un certo grado d'improvvisazione nelle azioni realizzate, mancando forme di preventiva organizzazione della risposta europea.

Occorre sottolineare che l'UCPM è informato dai principi della "responsabilità primaria dello Stato vittima" e dalla regola del "consenso"<sup>11</sup>, che del resto presiedono alla regolamentazione della materia in virtù del diritto

---

<sup>11</sup> Vedi l'art. 15 della decisione 1313/2013.

internazionale. In primo luogo, lo Stato vittima di una catastrofe “può richiedere assistenza” ai sensi del meccanismo ma non è gravato da alcun obbligo al riguardo. Rimane anche la possibilità per uno Stato membro di chiedere assistenza attraverso canali diversi, quale ad es. il meccanismo NATO. In secondo luogo, a seguito di una richiesta di assistenza, ogni altro Stato membro valuta se si trova in una situazione tale da rendere l’assistenza richiesta e ne informa lo Stato richiedente, precisando l’ambito, le condizioni ed eventualmente i costi dell’assistenza. La Commissione può peraltro fare raccomandazioni per la prestazione di assistenza tramite il meccanismo, previa consultazione dello Stato richiedente, e invitare gli Stati membri a inviare mezzi specifici; inoltre, facilita il coordinamento dell’assistenza richiesta. Spetta in ogni caso allo Stato vittima decidere se accettare l’assistenza offerta. Infine, la direzione degli interventi di assistenza è competenza dello Stato richiedente. Più precisamente, le autorità di tale Stato definiscono direttive e delimitano eventualmente i compiti affidati ai moduli o ad altri mezzi risposta; sono invece lasciati al responsabile designato dallo Stato membro che presta assistenza i dettagli dell’esecuzione dei predetti compiti.

Al fine di migliorare la pianificazione delle operazioni di risposta alle catastrofi e di assicurare la disponibilità dei mezzi di soccorso essenziali, la decisione 1313/2013 ha previsto lo sviluppo di una capacità europea di risposta emergenziale, successivamente rinominata “*pool* europeo di protezione civile” (ECP). Quest’ultimo consta di un insieme di mezzi di risposta impegnati in via preventiva, e su base volontaria, dagli Stati membri e posti in *stand-by*, in vista del loro utilizzo per operazioni di risposta alle catastrofi. L’ECP comprende moduli, altri mezzi di risposta e categorie di esperti. A febbraio 2025 risultavano registrati 107 mezzi di risposta nel *pool* (a fronte di 148 mezzi offerti), pre-impegnati da 28 Stati partecipanti<sup>12</sup>.

È importante sottolineare che, in base alla decisione 1313/2013, spetta alla Commissione definire e rivedere regolarmente gli “obiettivi di capacità” del *pool*, cioè stabilire, mediante atti di esecuzione, le tipologie e il numero dei mezzi che occorre risultino disponibili per la mobilitazione, ai fini d’assicurare una risposta adeguata<sup>13</sup>. Viene inoltre delineata una complessa procedura, gestita dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri, volta a individuare eventuali carenze nelle risorse del *pool* e a esaminare la disponibilità di mezzi di risposta degli Stati membri al di fuori dell’ECP, che possano colmare eventuali carenze<sup>14</sup>. Qualora da tale procedura emergano

---

<sup>12</sup> Quale esempio di impiego del *pool*, si può ricordare che in occasione delle alluvioni del maggio 2023 l’Italia ha attivato l’UCPM, chiedendo l’invio di sistemi di pompaggio. A seguito della richiesta, Francia, Slovenia, Belgio e Slovacchia inviarono quattro moduli di pompaggio ad alta capacità.

<sup>13</sup> Vedi ora l’Allegato III alla decisione di esecuzione 2025/704.

<sup>14</sup> Vedi l’art. 11, par. 2, co. 2, della decisione 1313/2013, e gli articoli 20-23 della decisione di esecuzione 2025/704.

“carenze strategiche” in termini di mezzi di risposta, la decisione 1313/2013 prevede che la Commissione incoraggi gli Stati membri a colmare tali lacune e che l'UE possa sostenere dette attività mediante contributi finanziari.

I mezzi identificati dagli Stati membri sono messi a disposizione del *pool* in seguito a una procedura di “registrazione” gestita dalla Commissione. Prima di registrare un modulo, esperto o altro mezzo, la Commissione ne deve certificare l'idoneità ad essere impiegato nel quadro del *pool*, sulla base di requisiti di qualità e di interoperabilità e di altri fattori. La “certificazione” dei moduli e delle TAST è subordinata al rispetto di requisiti tecnici minimi, previsti attualmente dall'Allegato II alla decisione di esecuzione 2025/704. Essa generalmente richiede anche la partecipazione a un'esercitazione a tavolino e a una sul campo<sup>15</sup>.

Una questione chiave è la determinazione del livello d'impegno richiesto agli Stati membri quanto all'offerta di mezzi nazionali al *pool* nonché relativamente al loro impiego una volta registrati. Anche su questo punto la disciplina vigente è essenzialmente informata ad un principio volontaristico, anche se quest'ultimo pare subire qualche limitazione<sup>16</sup>. Per quanto attiene all'“identificazione” dei mezzi da impegnare nel quadro del *pool*, la decisione 1313/2013 ripete più volte che la stessa avviene “su base volontaria”. In altri termini, i singoli Stati membri non sembrano avere un preciso obbligo in materia. È importante notare che la medesima decisione riconosce la possibilità per gli Stati membri di beneficiare di un'assistenza finanziaria volta a coprire i costi non ricorrenti necessari all'adattamento dei moduli o altri mezzi di risposta nazionali, identificati per la partecipazione al *pool*, alle condizioni di prontezza e disponibilità necessarie in vista del loro utilizzo.

Relativamente poi all'impiego dei mezzi già registrati, l'art. 11, par. 7, della decisione 1313/2013 se, da un lato, prevede che i mezzi di risposta che gli Stati impegnano nel *pool* “sono a disposizione delle operazioni di risposta nell'ambito del meccanismo unionale previa richiesta di assistenza inoltrata tramite l'ERCC”; dall'altro, ha cura di precisare che “la decisione finale sulla loro mobilitazione è presa dagli Stati membri che hanno registrato i mezzi”. L'ERCC può in ogni caso invitare gli Stati membri a mobilitare mezzi specifici dall'ECPP, specificando un termine per la risposta<sup>17</sup>. Si può notare poi che l'art. 11, par. 7, provvede ad articolare le situazioni in cui gli Stati membri possono negare l'impiego dei mezzi, stabilendo che “qualora emergenze nazionali, cause di forza maggiore o, in casi eccezionali, altri motivi gravi impediscano a uno Stato membro di mettere a disposizione tali mezzi di risposta

---

<sup>15</sup> La procedura di certificazione e registrazione è ora disciplinata dall'Allegato V della decisione di esecuzione 2025/704.

<sup>16</sup> Vedi anche *infra*, par. 5.

<sup>17</sup> Vedi l'art. 33 della decisione di esecuzione 2025/704.

per una specifica catastrofe, tale Stato membro ne informa quanto prima la Commissione”.

#### 4. *RescEU* e le riforme introdotte a seguito della pandemia

Il Meccanismo unionale di protezione civile, così come delineato dalla decisione 1313/2013, ha mostrato per la prima volta significativi punti di debolezza sul piano concreto nel 2017, a seguito di una serie d’incendi boschivi che si sono sviluppati in un ristretto arco di tempo sul territorio europeo. La risposta del meccanismo europeo è parsa chiaramente inadeguata. A fronte delle 17 richieste inoltrate, l’assistenza è stata fornita soltanto in dieci casi; essa è inoltre risultata troppo lenta<sup>18</sup>. Ciò è dipeso *in primis* dal fatto che diversi Stati si sono trovati a dover affrontare contemporaneamente lo stesso tipo di emergenza. Tale situazione ha altresì evidenziato come gli incentivi, per i singoli Stati membri, a offrire assistenza nel quadro del meccanismo unionale risultassero insufficienti, posto che il bilancio dell’UE copriva solo una parte dei costi di trasporto e lasciava i costi operativi delle risorse impiegate a carico degli Stati membri. Secondo la Commissione, gli eventi del 2017 dimostrarono come il meccanismo unionale di protezione civile, quale allora strutturato, avesse “raggiunto i propri limiti”<sup>19</sup>.

Ciò indusse la Commissione a proporre un’importante riforma, realizzata mediante l’adozione della decisione 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2019 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile.

Tale riforma ha da un lato rafforzato lo strumento imperniato sulla predisposizione di un insieme di risorse pre-impegnate dagli Stati membri, rinominato dalla decisione 2019/420 *pool* europeo di protezione civile (ECPP). Si è in particolare previsto un incremento dei finanziamenti dell’UE sia in relazione all’adattamento e alla riparazione delle risorse del *pool*, sia riguardo ai costi di trasporto e, soprattutto, una loro estensione ai costi operativi.

Dall’altro lato, viene prevista l’istituzione di *rescEU*, vale a dire, secondo quanto disposto dal nuovo art. 12 della decisione 1313/2013, di una “riserva” di risorse, integralmente finanziate dall’UE, “per fornire assistenza in situazioni particolarmente pressanti in cui l’insieme delle risorse esistenti a livello nazionale nonché i mezzi preimpegnati dagli Stati membri nel *pool* europeo di protezione civile non sono in grado, in determinate circostanze, di garantire

---

<sup>18</sup> Vedi comunicazione della Commissione, del 23 novembre 2017, Potenziare la gestione delle catastrofi da parte dell’UE: *rescEU* solidarietà e responsabilità, COM(2017)773 final, punto 1.

<sup>19</sup> *Ivi*, punto 2.

una risposta efficace ai vari tipi di catastrofi”. Si tratta dunque di uno strumento di ultima istanza (*last resort*).

In virtù del compromesso finale delineato dai colegislatori nel 2019, le risorse da includere all'interno di *rescEU* vengono acquistate, affittate o altrimenti acquisite, grazie a contributi dell'UE, dagli Stati membri (e non dalla stessa Commissione, come invece previsto nella proposta presentata da quest'ultima)<sup>20</sup>. Dette risorse sono dislocate presso i medesimi Stati, i quali possono utilizzarle a fini nazionali soltanto laddove non utilizzate o necessarie per le operazioni di risposta nel quadro dell'UCPM<sup>21</sup>.

A norma della decisione 2019/420, spetta alla Commissione, mediante atti di esecuzione, “definire” le risorse di *rescEU*, tenuto conto dei rischi individuati ed emergenti, dell'insieme delle risorse e delle carenze a livello di UE. Inizialmente, *rescEU* includeva mezzi aerei per combattere gli incendi boschivi. La decisione di esecuzione 2019/1930 del 18 novembre 2019 aveva aggiunto risorse per l'evacuazione medica con mezzi aerei e risorse per squadre mediche di emergenza.

Senonché, anche il quadro normativo delineato nel 2019 ha mostrato evidenti limiti in relazione alla gestione delle fasi iniziali dell'emergenza Covid-19<sup>22</sup>. L'Italia, primo Paese europeo colpito in maniera significativa dalla pandemia, aveva attivato il meccanismo europeo di protezione civile il 26 febbraio 2020, chiedendo la fornitura di dispositivi di protezione individuale (DPI). La risposta a tale richiesta è stata in un primo momento praticamente nulla. Il 13 marzo 2020 il Rappresentante permanente d'Italia presso l'UE dichiarava che “not a single EU country responded to the Commission's call (...) Certainly, this is not a good sign of European solidarity”. Nel rispondere ad un'interrogazione parlamentare, un rappresentante della Commissione ammetteva che, a causa del “deterioramento della situazione nell'UE e della carenza di dispositivi di protezione e attrezzature mediche, all'inizio le richieste non sono state soddisfatte”<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Vedi anche S. VILLANI, *op. cit.*, pp. 184-185.

<sup>21</sup> Vedi l'art. 12, par. 5, della decisione 1313/2013, nonché l'art. 35 della decisione di esecuzione 2025/704. Quest'ultima norma precisa che, qualora l'utilizzo delle risorse di *rescEU* a livello nazionale possa pregiudicare una loro pronta disponibilità all'impiego nel quadro dell'UCPM, prima della mobilitazione gli Stati membri sono tenuti a chiedere il consenso alla Commissione.

<sup>22</sup> Vedi anche H. DE POOTER, *The Civil Protection Mechanism of the European Union: A Solidarity Tool at Test by the COVID-19 Pandemic*, in *ASIL Insight*, 1° maggio 2020, p. 1 ss. reperibile online; F. CASOLARI, *Europe*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2020, p. 464; M. GATTI, *Febbraio. La risposta europea all'emergenza da COVID-19*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione Europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p. 50; G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, cit., p. 121 ss.

<sup>23</sup> Risposta di Janez Lenarčič a nome della Commissione europea, 10 luglio 2020, interrogazione P-002428/2020(ASW). Ivi si evidenzia peraltro come, nei mesi successivi, siano giunti segnali in parte differenti, posto che l'UCPM ha sostenuto l'invio in Lombardia di squadre mediche di emergenza dalla Romania e dalla Norvegia e la consegna di dispositivi di protezione da Austria, Slovacchia e

Al fine di rimediare a tale situazione, la Commissione, mediante la decisione di esecuzione del 19 marzo 2020<sup>24</sup>, ha aggiunto a *rescEU* “risorse per la costituzione di scorte di materiale medico” e ha quindi istituito una riserva strategica di equipaggiamento medico (ventilatori, DPI, strumenti per laboratorio, vaccini).

Successivamente, si è proceduto, sempre mediante decisioni di esecuzione adottate dalla Commissione, a un ulteriore allargamento della composizione di *rescEU*. Quest’ultima include oggi anche mezzi nel settore degli incidenti CBRN<sup>25</sup>; capacità di accoglienza temporanea delle popolazioni colpite (comprendenti spazi per gli alloggi, servizi igienico-sanitari, servizi medici di base e attività sociali)<sup>26</sup>; mezzi di trasporto e logistici<sup>27</sup> e mezzi per l’approvvigionamento energetico di emergenza. Di tali mezzi si è fatto largo uso negli ultimi anni, in particolare in conseguenza del conflitto armato in Ucraina.

Sempre a seguito delle carenze emerse in relazione alla gestione dell’emergenza Covid-2019, nel giugno 2020 la Commissione ha proposto il varo di un’ulteriore riforma dell’UCPM<sup>28</sup>, realizzata in tempi rapidi grazie all’adozione del regolamento (UE) 2021/836 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021 che modifica la decisione n. 1313/2013/UE su un meccanismo unionale di protezione civile.

Sotto il profilo normativo, la novità più interessante introdotta dal regolamento 2021/836 riguarda il riconoscimento della possibilità per la stessa Commissione, a determinate condizioni, di ottenere “direttamente” specifiche risorse di *rescEU*, in modo da approntare una rete di sicurezza di mezzi strategici sufficiente per sostenere gli Stati membri in difficoltà, ad es. nel caso di un’emergenza su vasta scala. Il testo definitivo del regolamento ha, in linea di massima, circoscritto la predetta possibilità alle risorse di “trasporto”

---

Danimarca. Da segnalare inoltre il trasferimento di numerosi pazienti dall’Italia verso strutture ospedaliere in Germania e Austria.

<sup>24</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2020/414 della Commissione, del 19 marzo 2020, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570 per quanto riguarda le risorse di *rescEU* per la costituzione di scorte di materiale medico.

<sup>25</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2021/88 della Commissione, del 26 gennaio 2021, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570 per quanto riguarda i mezzi di *rescEU* nel settore degli incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari; decisione di esecuzione (UE) 2021/1886 della Commissione, del 27 ottobre 2021, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570 per quanto riguarda le risorse di *rescEU* per la costituzione di scorte di mezzi per incidenti chimici, biologici, radiologici e nucleari.

<sup>26</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2022/288 della Commissione, del 22 febbraio 2022, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570 per quanto riguarda le risorse di *rescEU* per l’accoglienza e la modifica dei requisiti di qualità delle risorse per squadre mediche di emergenza di tipo 3.

<sup>27</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2022/461 della Commissione, del 15 marzo 2022, che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570 per quanto riguarda i mezzi di trasporto e logistici nell’ambito di *rescEU*.

<sup>28</sup> Vedi la proposta del 2 giugno 2020, COM(2020)220 final.

e “logistiche”. In effetti, una scarsa disponibilità di quest’ultime durante l’emergenza Covid-19, in particolare quanto al trasporto di materiale medico, personale sanitario e pazienti, era stata individuata “quale ostacolo fondamentale alla capacità degli Stati membri di fornire o ricevere assistenza” (considerando 19 del regolamento 2021/826). In particolare, il nuovo par. 3-*bis* dell’art. 12 della decisione 1313/2013 prevede che le risorse di *rescEU* “possono essere affittate, noleggiate o altrimenti acquisite dalla Commissione nella misura necessaria a rimediare alle carenze nel settore dei trasporti e della logistica”. Ciò presuppone in ogni caso l’adozione di un atto di esecuzione.

Inoltre, in casi di “urgenza debitamente giustificata”, la Commissione può acquistare, affittare o noleggiare anche altre risorse, definite mediante atti di esecuzione immediatamente applicabili adottati secondo la procedura d’urgenza (art. 12, par. 3-*ter*, della decisione 1313/2013). Dunque, mentre la competenza della Commissione ad ottenere direttamente risorse nel settore dei trasporti e della logistica esiste in linea generale, ancorché alle condizioni sopra descritte, per quanto riguarda altre tipologie di risorse tale competenza è subordinata al manifestarsi di situazioni di emergenza debitamente giustificate.

Da notare che nel preambolo al regolamento 2021/836 si sottolinea come *rescEU* esprima in modo particolare la solidarietà tra gli Stati membri, conformemente all’art. 3, par. 3, TUE, rafforzando “la risposta collettiva” dell’UE alle catastrofi (considerando 2; art. 1, par. 3). L’importanza di tale strumento è stata da ultimo riaffermata dalla Commissione nella Strategia europea per l’Unione della preparazione, nella quale il potenziamento di *rescEU* è indicato tra le 30 azioni chiave da intraprendere<sup>29</sup>.

L’idea di risposta collettiva si profila in concreto relativamente ai meccanismi decisionali sull’“impiego” delle risorse di *rescEU*. L’invio delle risorse in uno Stato membro presuppone ovviamente una richiesta d’assistenza da parte dello stesso, inoltrata tramite l’ERCC; peraltro, l’art. 12, par. 6, della decisione 1313/2013 stabilisce ora che la decisione relativa alla mobilitazione e smobilitazione delle risorse di *rescEU*, nonché ogni determinazione in caso di richieste contrastanti, è “adottata dalla Commissione”, in stretto coordinamento con lo Stato membro richiedente e con lo Stato membro che possiede, affitta o noleggia i mezzi (anche in conformità ai contratti operativi da quest’ultimo stipulati con la Commissione).

A questo proposito, la decisione di esecuzione 2025/704 precisa, nel relativo art. 34, che l’ERCC, una volta ricevuta una richiesta di assistenza, valuta

---

<sup>29</sup> Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, del 26 marzo 2025, Strategia europea per l’Unione della preparazione, JOIN(2025)130 final. La Commissione vaglierà tra l’altro un’estensione di tali riserve strategiche ad altri tipi di capacità per cui sono rilevate carenze (ad es. riparazione delle infrastrutture critiche, telecomunicazioni).

in primo luogo se le risorse esistenti messe a disposizione dagli Stati membri attraverso l'UCPM e i mezzi pre-impegnati nell'ambito dell'ECPP siano sufficienti a garantire una risposta efficace alla richiesta. Qualora ciò non avvenga, la Commissione, tramite l'ERCC, decide in merito alla mobilitazione delle risorse di *rescEU*, secondo la procedura appena richiamata e sulla base di una serie articolata di "criteri" specifici definiti dalla medesima norma.

L'assegnazione alla Commissione di tale "responsabilità diretta", ancorché da esercitarsi in coordinamento con gli Stati membri interessati, ha suscitato qualche dubbio in dottrina, alla luce della natura "sussidiaria" delle competenze dell'Unione nella *subiecta materia* e del principio di attribuzione<sup>30</sup>.

Nel caso di mobilitazione, la Commissione concorda con lo Stato membro richiedente, tramite l'ERCC, la mobilitazione operativa delle risorse di *rescEU*. La "conduzione" delle operazioni di risposta spetta in ogni caso allo Stato membro nel cui territorio le risorse di *rescEU* sono mobilitate, il quale facilita il coordinamento operativo delle proprie risorse e delle attività di *rescEU*.

Da aggiungere che l'art. 12, par. 4, prevede che i requisiti di qualità delle risorse che fanno parte di *rescEU* siano definiti dalla Commissione, di concerto con gli Stati membri e sulla base di criteri internazionali riconosciuti, ove esistenti. Anche in riferimento a quest'attribuzione (che è stata definita quasi-armonizzazione) sono state formulate riserve relativamente al rispetto degli elementi essenziali della competenza "parallela" in materia di protezione civile; segnatamente in quanto essa esclude qualsiasi armonizzazione, ad opera delle Istituzioni dell'Unione, delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri<sup>31</sup>. Già è stato ricordato come la Commissione eserciti tali competenze di definizione dei requisiti tecnici minimi, in funzione della certificazione, anche in riferimento ai mezzi da registrare nell'ECPP (e in misura ancor più ampia).

In riferimento a tali osservazioni critiche, se è vero che il meccanismo *rescEU*, come da ultimo modificato, ha esteso le attribuzioni della Commissione quasi ai limiti della competenza sussidiaria esistente in materia in virtù dei Trattati, non ci pare peraltro che tali confini siano stati travalicati. Occorre in primo luogo tener conto che *rescEU* è concepita quale strumento di *last resort*, volto a fornire assistenza in situazioni pressanti in cui l'insieme delle risorse esistenti a livello nazionale, nonché i mezzi pre-impegnati dagli Stati membri nel *pool* europeo di protezione civile, non sono in grado di garantire una risposta efficace. Le ricordate responsabilità della Commissione quanto

---

<sup>30</sup> Vedi F. CASOLARI, *Europe (2018)*, in *Yearbook of International Disaster Law*, 2019, p. 349; ID., *L'Unione europea e la gestione dei disastri: considerazioni di natura sistemica a partire dalla reazione sovranazionale alla pandemia di COVID-19*, in *La Comunità Internazionale*, 2023, p. 249 ss. V. anche S. VILLANI, *op. cit.*, p. 187.

<sup>31</sup> Vedi gli autori citati alla nota precedente.

alla mobilitazione delle risorse sembrano pertanto riconducibili ad un'azione dell'Unione volta a "completare" l'azione degli Stati membri, come previsto dall'art. 196, par. 1, co. 2, TFUE.

Relativamente alla competenza della Commissione a stabilire i requisiti di qualità tanto dei mezzi di risposta pre-impegnati nel *pool* europeo (art. 11, par. 3, decisione 1313/2013) quanto di quelle che fanno parte di *rescEU* (art. 12, par. 4), esse non sembrano integrare una vera e propria "armonizzazione" delle legislazioni e norme regolamentari degli Stati membri. Sembrerebbe piuttosto trattarsi della competenza ad adottare regole "a carattere concreto", funzionali all'operatività dei due meccanismi di risposta. Non è da trascurare poi che la registrazione delle risorse statali nel *pool* rimane comunque atto volontario. Si tratta del resto di competenza esercitata attraverso l'adozione di atti di esecuzione *ex art.* 291 TFUE. In ogni caso, anche la dottrina che nutre dubbi quanto alla compatibilità delle attribuzioni sopra ricordate con la natura sussidiaria della competenza dell'Unione riconosce che un'interpretazione estensiva della medesima competenza, nella *subiecta materia*, possa giustificarsi proprio in virtù del principio di solidarietà<sup>32</sup>.

## 5. Conclusioni

In linea generale, si devono registrare importanti avanzamenti verso la realizzazione del principio di solidarietà quanto alla risposta alle catastrofi naturali o provocate dall'uomo.

La normativa adottata dalle Istituzioni europee prima dell'adozione del Trattato di Lisbona, in mancanza di espressa base giuridica in materia di protezione civile, esprimeva una solidarietà "spontanea", prestata "caso per caso". Il CPM facilitava la prestazione di assistenza allo Stato vittima, da parte degli altri Stati membri, senza peraltro assicurarla.

La legislazione di diritto derivato (decisione 1313/2013) adottata sulla base delle competenze previste dall'art. 196 TFUE, introdotto dal Trattato di Lisbona, delinea una solidarietà da parte degli altri Stati membri che permane essenzialmente "volontaria" ma risulta "strutturata, pianificata" e volta ad assicurare una "qualità operativa" certificata. Questo in particolare grazie alla previsione del *pool* di mezzi di risposta pre-impegnati dagli Stati membri per operazioni nel quadro del meccanismo unionale.

Gli incendi dell'estate 2017 e, soprattutto, la pandemia Covid-19 hanno evidenziato importanti limiti del meccanismo vigente. In seguito a tali eventi, si è proceduto, attraverso l'istituzione e il successivo rafforzamento di *rescEU* (decisione 2019/420 e regolamento 2021/836), a definire un embrione

---

<sup>32</sup> S. VILLANI, *op. cit.*, p. 187.

di “risposta collettiva” dell’UE, sia pure quale *extrema ratio*. Si è visto come, in riferimento all’individuazione, certificazione e registrazione e soprattutto quanto all’impiego delle risorse di *rescEU*, la Commissione svolga un ruolo primario. Tanto che importanti autori si sono chiesti se in questo modo non siano stati oltrepassati i limiti delle competenze attribuite all’UE nella *subiecta materia*. Nel presente scritto abbiamo peraltro argomentato in senso diverso. Ciò in virtù di un’interpretazione dell’art. 196 TFUE e delle norme relative alle diverse competenze dell’UE che tenga conto sia del dato letterale che dell’esigenza di valorizzazione della solidarietà.

Sempre nella linea di una valorizzazione della solidarietà, riteniamo che significativi avanzamenti quanto all’attuazione dell’idea di solidarietà possano realizzarsi mediante un’interpretazione non solo delle norme dei Trattati, ma anche di quelle del diritto derivato in materia di protezione civile, condotta alla luce dell’art. 222 TFUE<sup>33</sup>. Tale disposizione prevede un vero e proprio obbligo degli Stati membri di fornire assistenza allo Stato vittima di calamità (o attacchi terroristici)<sup>34</sup>, anche se la precisa individuazione dei mezzi più appropriati per assolvere a tale obbligo resta affidata, come affermato nella Dichiarazione n. 37 allegata all’Atto finale della Conferenza di Lisbona, al singolo Stato.

Abbiamo ad esempio visto come tanto l’individuazione dei mezzi nazionali da impegnare nel *pool* europeo di protezione civile, quanto il loro impiego in un caso concreto, risultino tuttora condizionati, secondo quanto prevede la decisione 1313/2013, da una determinazione, su base volontaria, dello Stato interessato. Sennonché, da un’interpretazione di tali disposizioni alla luce dell’art. 222 TFUE, potrebbe ricavarsi che uno Stato membro sia comunque tenuto a concorrere al *pool* europeo, sulla base di una valutazione in buona fede delle proprie effettive capacità, individuando mezzi da pre-impegnare nello stesso. Riguardo poi ai mezzi che siano stati effettivamente pre-impegnati nel *pool*, dalle medesime norme dovrebbe ricavarsi, valorizzando elementi già delineati dalle stesse, quanto meno l’obbligo per uno Stato membro di motivare un’eventuale decisione diretta a negare l’impiego di tali mezzi in relazione ad una specifica calamità (e in definitiva, un obbligo a non negare arbitrariamente la prestazione di assistenza).

Ciò detto, non vi è dubbio che ulteriori avanzamenti sul piano normativo risultino condizionati dalla natura sussidiaria della competenza attribuita all’UE, dal Trattato di Lisbona, in materia di protezione civile. A questo proposito, conviene ricordare che, nel contesto dei seguiti della Conferenza sul futuro dell’Europa, la risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre

---

<sup>33</sup> Vedi in tal senso M. GESTRI, *EU Disaster Response Law*, cit., in particolare pp. 61-62. Vedi anche R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2024, p. 867.

<sup>34</sup> Anche a parere di G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell’Unione europea*, cit., dall’art. 222 TFUE si ricava un vincolo “forte” di mutua assistenza.

2023 sui progetti intesi a modificare i Trattati include la proposta d'introdurre nel diritto primario una competenza concorrente in materia di protezione civile<sup>35</sup>. Sennonché, possono nutrirsi forti dubbi riguardo alla fattibilità e alla stessa opportunità di tale prospettiva, anche in ragione della ricordata estrema eterogeneità quanto all'organizzazione delle funzioni della protezione civile negli Stati membri.

**ABSTRACT ITA:** Il contributo esamina l'evoluzione della solidarietà europea riguardo alle calamità naturali o provocate dall'uomo, in specie nella protezione civile, dalla risposta "spontanea" pre-Lisbona all'attuale modello maggiormente strutturato. Pur restando volontaria, l'assistenza è oggi pianificata all'interno di un *pool* europeo e ulteriormente rafforzata con il meccanismo *rescEU*. Inoltre, dall'art. 222 TFUE è possibile ricavare un obbligo giuridico di assistenza, limitando la discrezionalità degli Stati e valorizzando il ruolo della Commissione europea, che risulta rispettoso delle competenze dell'UE se interpretato alla luce della solidarietà europea.

**ABSTRACT ENG:** The contribution deals with the evolution of European solidarity in relation to natural or man-made disasters, particularly in civil protection, from the "spontaneous" pre-Lisbon response to the current, more structured model. While remaining voluntary, assistance is now planned within a European *pool* and further strengthened by the *rescEU* mechanism. Furthermore, Article 222 TFEU establishes a legal obligation to provide assistance, limiting the Member States' discretion and enhancing the role of the Commission, which is consistent with EU competences when interpreted in the light of European solidarity.

---

<sup>35</sup> Punto 14 della risoluzione (vedi anche gli emendamenti 74 e 79 al TFUE delineati nell'Allegato alla risoluzione).



## AUTORI DEL VOLUME

Susanna CAFARO

Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università del Salento

Federico CASOLARI

Full Professor of EU Law, *Alma Mater Studiorum* - University of Bologna

Gianluca CONTALDI

Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Macerata

Alessia Di PASCALE

Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano

Daniele GALLO

Ordinario di Diritto dell'Unione europea nella LUISS Guido Carli

Marco GESTRI

Ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Teresa Maria MOSCHETTA

Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università Roma Tre

Ilaria OTTAVIANO

Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi G. d'Annunzio, Chieti-Pescara

Teresa RUSSO

Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Salerno

Vincenzo SALVATORE

Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università dell'Insubria

Eleanor SPAVENTA

Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università Bocconi

Ennio TRIGGIANI

Emerito di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Bari  
Aldo Moro

Michele VELLANO

Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino



ISBN 979-12-5965-545-5



9 791259 655455

ISSN 2784-8566



9 770278 485663