



ISSN 2384-9169  
NUMERO SPECIALE  
09/06/2020  
[www.eurojus.it](http://www.eurojus.it)

# L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive.



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO  
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO  
ITALIANO E SOVRANAZIONALE

*Centro di Eccellenza Jean Monnet*  
Via Festa del Perdono, 7 - 20122 Milano - Italia/Italy

Co-funded by the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



## INDICE

1. Flavia ROLANDO, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*.....1
2. Francesco MUNARI e Luca CALZOLARI, *Le regole del mercato interno alla prova del COVID-19: modeste proposte per provare a guarire dall'ennesimo travaglio di un'Unione incompiuta*.....15
3. Amedeo ARENA, *Le restrizioni per affrontare l'emergenza COVID-19 e le libertà fondamentali del mercato unico: uno sguardo alle situazioni puramente interne*.....38
4. Francesco ROSSI DAL POZZO, *Trasporti e turismo in epoca di emergenza sanitaria Covid-19. Il caso dei vouchers in alternativa ai rimborsi in denaro di titoli di viaggio, di soggiorno e di pacchetti turistici*.....52
5. Chiara FIORILLO, *La protezione dei dati personali nel diritto UE di fronte all'emergenza del COVID-19*..... 63
6. Giuseppe MORGESE, *Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*.....77
7. Cristina D'AMBROSIO, *Dal Meccanismo Europeo di Stabilità ai "Corona Bonds": le possibili alternative per fronteggiare la crisi dell'eurozona a seguito dell'emergenza Covid-19*.....115
8. Ester LATORRE, *COVID-19 e regole di concorrenza. Rilievi nelle risposte della Commissione europea ad una pandemia globale*.....128
9. Claudia MASSA, *COVID-19 e aiuti di Stato: il Quadro temporaneo introdotto dalla Commissione e le misure di sostegno adottate dagli Stati membri*.....149
10. Teresa CIMMINO, *COVID-19 e pratiche commerciali sleali: la recente prassi della Commissione europea e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a tutela del consumatore*.....167
11. Adriano MAFFEO, *Gli effetti della pandemia da Covid-19 sul contenzioso dell'Unione europea*.....182

## **Introduzione**

La pandemia di Covid -19 ha avuto un duro impatto sugli ordinamenti degli Stati membri e su quello dell'Unione europea. Le basi del mercato interno sono state scosse, con limitazioni senza precedenti alla libertà di circolazione; gli Stati hanno reagito all'emergenza riprendendo il controllo sulle proprie frontiere; le regole sulla concorrenza e sugli aiuti di Stato hanno subito deroghe e modifiche. Il principio di solidarietà è stato messo alla prova e ha rivelato nuove possibilità applicative. Lo stesso sistema di attribuzione delle competenze è stato oggetto di ripensamento: i limiti della competenza dell'Unione in tema di tutela della salute e sanità pubblica hanno inciso sulla sua capacità di reazione; i meccanismi dell'unione economica e monetaria hanno rivelato la tensione tra l'approccio intergovernativo e il metodo comunitario, con un notevole pregiudizio per la loro efficacia. Anche nell'attenuarsi dell'emergenza, restano significativi profili da studiare ed analizzare, per valutare i limiti dell'attuale sistema di integrazione e verificare la possibilità di cogliere l'occasione per un progresso dell'integrazione in un'ottica di solidarietà. Anche Eurojus vuole fornire il proprio contributo a questi studi che appaiono, mai come oggi, di vitale importanza. Si è pensato pertanto di dedicare un numero speciale ai temi indicati, con l'auspicio che i dibattiti possano presto abbandonare le più tristi implicazioni sanitarie e concentrarsi unicamente sui nuovi scenari economici, politici e sociali generati dalla pandemia.

# Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica

DI GIUSEPPE MORGESE\*\*

**Abstract (IT):** L'articolo esamina le norme dei Trattati e dei principali strumenti giuridici interni o esterni improntati alla solidarietà, rilevando la difficoltà di enucleare da tali norme un concetto univoco e generali obblighi solidaristici in capo alle Istituzioni e agli Stati membri, al di là di quanto espressamente previsto. Alla luce di questa considerazione, l'articolo analizza le numerose iniziative adottate dall'Unione in risposta alla crisi pandemica, sottolineando la loro rilevanza e in particolare l'allontanamento dalle condizionalità stabilite durante la "vecchia" crisi economica, ma confermando la difficoltà di ricavare obblighi solidaristici dai Trattati in misura maggiore di quello che essi dispongono.

**Abstract (EN):** The article aims at reviewing the rules of the EU Treaties and the main internal and external legal instrument devoted to solidarity, stressing the difficulty in isolating from those rules a common concept and general solidarity obligations on EU Institutions and the Member States going beyond the rules expressly laid down. In the light of this, the article examines the numerous initiatives taken by the EU as a response to the pandemic crisis, highlighting their importance and notably the departure from those conditionalities laid down during the "old" economic crisis, but still reaffirming the difficulty in stemming from the EU legal order more solidarity obligations than those provided for in the EU Treaties.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il concetto di solidarietà e le disposizioni solidaristiche nel quadro giuridico dell'UE. – 3. Considerazioni sulle tre declinazioni della solidarietà nell'ordinamento dell'UE. – 4. Le iniziative solidaristiche in risposta alla pandemia. – 5. *Segue*: luci e ombre della risposta solidaristica economica – 6. Conclusioni.

## 1. Introduzione

Le notevoli tensioni cui sono sottoposti alcuni Stati membri dell'UE in conseguenza della pandemia da Sars-CoV-2 stimolano la riflessione sulla possibilità di utilizzare, e in che misura, strumenti esistenti o nuovi che siano improntati alla solidarietà tra Stati e tra questi ultimi e gli individui. In presenza di uno shock simmetrico che, però, produce conseguenze asimmetriche, si sono moltiplicate le richieste di condivisione solidaristica dei costi economici e sociali che stanno affrontando gli Stati più colpiti; altri Stati, invece, si

---

\* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

\* L'articolo è stato chiuso il 5 giugno 2020.

dimostrano restii ad accettare maggiori impegni incondizionati di mutuo soccorso rispetto a quelli ricavabili dalle norme dell'ordinamento dell'UE.

Al di là del giudizio sulle ragioni a sostegno delle diverse posizioni, in questo lavoro mi soffermerò sulle caratteristiche della – o, meglio, delle tre declinazioni della – solidarietà nell'ordinamento dell'UE, in modo da individuarne i tratti essenziali e così valutare le articolate iniziative adottate in risposta alla pandemia in atto, per poi trarre alcune considerazioni di carattere generale.

## **2. Il concetto di solidarietà e le disposizioni solidaristiche nel quadro giuridico dell'UE**

In generale, si può definire la “solidarietà” come la mutua assistenza tra consociati che presuppone e alimenta un vincolo di coesione della società.<sup>1</sup> Soprattutto quando declinata nella sua dimensione sociale, essa si distingue dal semplice assistenzialismo: se questo svolge un ruolo in reti sociali primarie (famiglia, vicinato, associazioni religiose, ecc.) e non comporta un obbligo di aiuto, la solidarietà sociale è espressione di una politica basata sul reciproco sostegno, contemplando il diritto degli appartenenti al gruppo (di regola, i cittadini) di usufruire, alla bisogna, dei benefici derivanti dai meccanismi di redistribuzione fiscali e previdenziali istituiti dallo Stato. Questo concetto moderno di solidarietà, pur variamente declinato, lo si riscontra in alcune Costituzioni approvate dopo la Seconda guerra mondiale, le quali si riferiscono alla solidarietà sociale quale fondamento dello Stato democratico: con il riconoscimento dei diritti sociali, ci si impegna ad assicurare l'eguale partecipazione dei cittadini alla vita pubblica per il raggiungimento degli obiettivi del *welfare State*<sup>2</sup>.

Nonostante le alterne fortune a seconda delle epoche storiche, si può ritenere che alla base del concetto di solidarietà vi siano almeno due elementi: l'appartenenza di un soggetto a uno specifico gruppo sociale e l'idea che il benessere del gruppo sia parte del benessere individuale, tal che ciascuno rinunci a qualcosa per aiutare gli altri in modo che tutti ne traggano giovamento<sup>3</sup>. A ciò si aggiunge, talvolta, una componente “egoistica” che rafforza il secondo elemento: il “sacrificio” individuale, cioè, può essere basato anche sulla convinzione che, in futuro, chiunque si trovi in una situazione pregiudizievole sarà aiutato dal gruppo<sup>4</sup>.

---

1 La prima elaborazione del concetto di solidarietà si ha a opera del sociologo Durkheim, il quale alla fine del XIX secolo ha proposto la distinzione tra solidarietà “meccanica” e “organica”: la prima caratterizza le società meno articolate e differenziate, imperniate attorno all'elemento dell'omogeneità e dell'identità comune; la seconda, invece, è tipica delle società più complesse nelle quali l'interdipendenza reciproca dei consociati e il vincolo di mutua assistenza discendono dalla divisione del lavoro e dalla differenziazione sociale. Cfr. É. DURKHEIM, *La divisione del lavoro sociale*, trad. it., Milano, 2016. V. anche U. STEINVORTH, *Applying the Idea of Solidarity to Europe*, in A. GRIMMEL, S. M. GIANG (eds.), *Solidarity in the European Union. A Fundamental Value in Crisis*, Zurich, 2017, p. 9 ss., p. 11.

2 Secondo S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, p. 71 ss., il concetto di *welfare State* è stato costruito attorno a quello di solidarietà. In proposito v. gli articoli 3 e 30 della Costituzione italiana.

3 In tal senso J. HABERMAS, *Democracy, Solidarity And The European Crisis*, in A.-M. GROZELIER, B. HACKER, W. KOWALSKY, J. MACHNIG, H. MEYER, B. UNGER (eds.), *Roadmap to a Social Europe*, Social Europe Report, ottobre 2013, p. 11, reperibile *online*.

4 Cfr. S. FERNANDES, E. RUBIO, *Solidarity within the Eurozone: how much, what for, for how long?*, Notre Europe Policy Paper n. 51, 2012, pp. 4-5, reperibile *online*.

I due elementi prima indicati si ritrovano sin dalle origini del processo di integrazione europea. La solidarietà rappresenta, infatti, un elemento centrale della dichiarazione del Ministro degli esteri francese Schuman del 9 maggio 1950, che ha dato avvio a quel processo. In essa, com'è noto, si riconosceva che l'Europa «se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait». La scelta di riferirsi a una solidarietà di fatto, di tipo orizzontale tra Stati, derivava dalla necessità di coinvolgere anzitutto la Germania ovest nella costruzione del progetto della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), che si sarebbe basata sulla concreta e tangibile integrazione attraverso l'attribuzione del controllo della produzione di carbone e acciaio a un'Alta autorità sovranazionale e indipendente.

Ciò nonostante, nel Trattato CECA del 18 aprile 1951 e nei Trattati della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom), del 25 marzo 1957, si rinvenivano pochi riferimenti alla solidarietà<sup>5</sup>, pur potendosi ricondurre altre disposizioni al concetto in esame<sup>6</sup>. Di particolare importanza era, ed è ancor oggi, il principio di leale collaborazione tra Stati degli articoli 86 CECA, 5 CEE e 192 Euratom, ritenuto tra le più importanti manifestazioni del concetto di solidarietà<sup>7</sup>. Secondo questo principio, ora accolto nell'art. 4, par. 3, TUE, gli Stati membri devono non solo adottare ogni misura per assicurare l'esecuzione degli obblighi comuni e facilitare l'adempimento dei compiti delle Istituzioni dell'art. 13 TUE, ma anche evitare di pregiudicare la realizzazione degli obiettivi UE.

Se nell'Atto unico europeo del 17 e 28 febbraio 1986 non si segnalano nuovi riferimenti alla solidarietà<sup>8</sup>, un chiaro intento solidaristico anima il nuovo titolo della parte III del Trattato CEE sulla coesione economica e sociale. Col Trattato di Maastricht, del 7 febbraio 1992, i riferimenti alla solidarietà si fanno più consistenti<sup>9</sup>, mentre il successivo Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 si limita a porre l'accento sulla solidarietà nel settore della PESC<sup>10</sup> e a incorporare nel Trattato sulla Comunità europea (CE) il contenuto dell'Accordo sulla politica sociale che, nel Trattato di Maastricht, era invece allegato al Protocollo n. 14<sup>11</sup>. Nessuna ulteriore indicazione è invece ricavabile dal Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, che peraltro non ha attribuito forza giuridica obbligatoria alla Carta dei

---

5 Nel Trattato CECA, la solidarietà era indicata nel 3° capoverso del Preambolo in termini analoghi a quelli della dichiarazione Schuman. Il Trattato CEE, invece, operava due richiami alla solidarietà nel 7° capoverso del Preambolo e nella dichiarazione comune concernente Berlino. Nulla, infine, si diceva nel Trattato Euratom.

6 V. il 1° capoverso del Preambolo del Trattato CEE e, nel Trattato CECA, gli articoli 3, 49 e ss., 53, 55, par. 2, 56, 58, 61 e 71.

7 Così M. ROSS, *Solidarity - a new constitutional paradigm for the EU?*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford-New York, 2010, p. 23 ss., p. 42; D. RINOLDI, *Art. 10 TCE*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 115 ss., p. 117; e R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 435 ss., p. 443.

8 A parte il cenno nel 5° capoverso del Preambolo.

9 V. nel novello TUE il 4° capoverso del Preambolo, l'art. A nonché l'art. J.1, par. 4; nel Trattato CE, invece, l'art. 2 e il Protocollo sulla coesione economica e sociale.

10 Cfr. gli articoli 11, par. 2, TUE (ex art. J.1) e soprattutto 23 TUE (ex art. J.13).

11 Detto Protocollo prevedeva l'*opting out* del Regno Unito, che è stato poi superato col Trattato di Amsterdam.

diritti fondamentali dell'Unione europea, adottata a Nizza il 7 dicembre 2000 (Carta di Nizza), contenente – com'è noto – un apposito capo IV intitolato alla «solidarietà» declinata nella sua funzione prevalentemente sociale. La situazione cambia con l'approvazione del c.d. Trattato costituzionale, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e mai entrato in vigore: nel suo testo, infatti, aumentano significativamente i riferimenti alla solidarietà, che compare nel Preambolo, in taluni articoli delle parti prima e terza, nel Protocollo n. 29 sulla coesione economica, sociale e territoriale, nel titolo IV della Carta di Nizza incorporata nel Trattato e in dichiarazioni minori.

La mancata entrata in vigore del Trattato costituzionale non ha comportato la scomparsa delle nuove disposizioni solidaristiche. Al contrario, il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, in vigore dal 1° dicembre 2009, non solo ha ripreso praticamente tutte le previsioni del testo del 2004, lasciandole invariate, ma ha anche aggiunto ulteriori richiami, caratterizzandosi quindi per una consistente varietà di disposizioni solidaristiche nel Trattato sull'Unione europea (TUE) e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Quanto al TUE, il Preambolo ribadisce la volontà degli Stati membri di «intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni». La solidarietà, inoltre, è uno degli elementi caratterizzanti la società degli Stati membri accomunati dai valori fondanti dell'art. 2, assumendo anche un ruolo trasversale a più obiettivi dell'UE, che la promuove tra le generazioni (art. 3, par. 3, co. 2), tra i popoli (art. 3, par. 5) e tra gli Stati membri (art. 3, par. 3, co. 3). Inoltre, essendosi arricchita la disposizione sul dovere di leale collaborazione – che ora comprende anche quello delle Istituzioni nei confronti degli Stati (art. 4, par. 3) nonché tra le Istituzioni nei loro rapporti reciproci (art. 13, par. 2) –, risulta evidente la connessione tra quel dovere e la solidarietà nel rispetto degli obblighi comuni. Importanti sono i riferimenti alla solidarietà nel settore dell'azione esterna dell'UE di cui agli articoli 3, par. 5 (obiettivi dell'Unione), 21, par. 1 (principi dell'azione esterna), 24 (principi della PESC), 31, par. 1, co. 2 (meccanismo dell'astensione costruttiva in ambito PESC) e 32 (approccio comune tra gli Stati). L'importanza del concetto in esame si ricava anche dal TFUE: per un verso, nel Preambolo si ricorda la solidarietà che lega l'Europa ai Paesi d'oltremare; per altro verso, essa assume importanza nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (art. 67, par. 2), con la precisazione relativa alle politiche sul controllo delle frontiere, l'asilo e l'immigrazione (art. 80), nella politica economica (art. 122) e dell'energia (art. 194), nonché in caso di attacco terroristico o calamità (art. 222, recante un'esplicita clausola di solidarietà). Infine, viene confermato e reso giuridicamente vincolante, al pari dell'intera Carta di Nizza<sup>12</sup>, il titolo IV di quest'ultima intitolato alla solidarietà, che contiene, come detto, diritti di carattere sociale; ma già il Preambolo della Carta reca un riferimento alla solidarietà come valore indivisibile e universale.

Da questa breve elencazione, si registra un utilizzo del concetto di solidarietà nei settori più disparati, con presupposti e significati anche molto diversi tra loro. Conviene, a fini classificatori, raggruppare le pertinenti disposizioni in quattro tipologie. La prima è quella

---

<sup>12</sup> Ai sensi dell'art. 6, par. 1, TUE. La Carta era stata riproclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

della *solidarietà intergenerazionale*, prevista all'art. 3, par. 3, co. 2, TUE e la cui principale espressione è rinvenibile nella politica ambientale<sup>13</sup>. La seconda è quella della *solidarietà tra Stati membri e individui*, che emerge nel rapporto tra ogni Stato e i cittadini anche di altri Stati membri (ad es. nel campo delle prestazioni sociali)<sup>14</sup> o di Paesi terzi (ad es. nella tutela dei richiedenti asilo)<sup>15</sup>. La terza opera *orizzontalmente tra individui*, come nel caso del volontariato transfrontaliero<sup>16</sup> e del Corpo europeo di solidarietà<sup>17</sup>.

Quella della *solidarietà tra Unione e Stati membri nelle loro relazioni reciproche* è invece la tipologia quantitativamente più rilevante ma anche meno organica. Essa viene anzitutto indicata tra gli obiettivi dell'art. 3, par. 3, co. 3, TUE, accanto a quello della

---

13 Qui è evidente lo stretto rapporto tra la solidarietà tra le generazioni e il principio-obiettivo dello sviluppo sostenibile dell'Europa nella sua declinazione ambientale (art. 3, par. 3, co. 1, TUE) nonché della Terra (art. 3, par. 5, TUE). Nel medesimo solco si collocano obiettivi e principi della politica ambientale dell'art. 191, paragrafi 1 e 2, TFUE. Vedi M. TORRE-SCHAUB, *La solidarité environnementale en droit communautaire*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011, p. 325 ss.

14 La solidarietà si colloca al centro della azione sociale dell'UE, rappresentando uno dei fondamenti del riconoscimento dei valori "non economici" dell'ordinamento sovranazionale. Si vedano, a riguardo, l'art. 3, par. 3, co. 1, TUE; la clausola sociale orizzontale dell'art. 9 TFUE; e gli articoli da 27 a 38 che compongono il titolo IV della Carta di Nizza. Merita ricordare gli articoli 34 e 35 di quest'ultima, che impegnano gli Stati membri nei confronti dei propri cittadini e di quelli di altri Stati membri nell'ottica del complessivo *welfare* dell'UE. Va tuttavia segnalato l'approccio restrittivo della Corte di giustizia. Già nella sentenza del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, la Corte, pur riconoscendo il legame tra cittadinanza europea, divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità e attribuzione dei diritti di protezione sociale ai cittadini di altri Stati membri, aveva confermato la legittimità delle disposizioni che consentono l'erogazione di prestazioni sociali non contributive a questi ultimi cittadini solo ad alcune condizioni, così ammettendo solo «una certa solidarietà» nei loro confronti (punto 44; in argomento S. GIUBBQONI, *A certain degree of solidarity? Free movement of persons and access to social protection in the case law of the European Court of Justice*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *op. cit.*, p. 166 ss.). Con la crisi economica dell'ultimo decennio, poi, l'approccio restrittivo sembra essersi accentuato: cfr. le sentenze del 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Brey*; dell'11 novembre 2014, causa C-333/13, *Dano*; del 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Alimanovic*; del 25 febbraio 2016, causa C-299/14, *Garcia Nieto*; e del 14 giugno 2016, causa C-308/14, *Commissione c. Regno Unito*; sulle quali v. tra gli altri R. ROSSOLINI, *L'assistenza sociale ai cittadini europei migranti economicamente inattivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 125 ss., e M. E. BARTOLONI, *Lo status del cittadino dell'Unione in cerca di occupazione: un limbo normativo?*, in *European Papers*, 2016, p. 153 ss. Anche la disciplina dei servizi di interesse economico generale (SIEG) dell'art. 36 della Carta di Nizza si muove nella trama della solidarietà, benché essa non venga espressamente nominata né nelle pertinenti norme dei Trattati né nel Protocollo n. 26 sui servizi di interesse generale. Tale disciplina ha la funzione di preservare la solidarietà sociale non tanto europea ma nazionale, sottraendo i SIEG – e le associazioni di volontariato – alle regole ordinarie della concorrenza tra imprese nella misura necessaria a svolgere la loro missione (la qual cosa è indice di un "effetto giuridico sospensivo" della solidarietà: v. P.-Y. MONJAL, *La fonction juridique suspensive du principe de solidarité*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2013, p. 7 ss.).

15 Ai sensi dell'art. 78, par. 1, TFUE, l'UE sviluppa una politica comune di protezione internazionale per «offrire uno status appropriato a qualsiasi cittadino di un paese terzo che necessita di [tale protezione] e a garantire il rispetto del principio di non respingimento». Sulla base di questa norma, sono state adottate tra l'altro la direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001 (c.d. protezione temporanea), e la direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 (c.d. qualifiche).

16 Che, secondo la Commissione, «traduce concretamente i valori fondamentali su cui si fonda l'Europa, che sono la giustizia, la solidarietà, l'inclusione e la cittadinanza»: comunicazione del 20 settembre 2011 sulle politiche dell'UE e il volontariato, COM(2011)568 def., p. 2. Da tempo opera il servizio volontario europeo (SVE), che offre ai giovani l'opportunità di svolgere attività di volontariato in un altro Paese fino a 12 mesi.

17 Creato nel 2016 e orientato a offrire ai cittadini europei tra i 18 e i 30 anni la possibilità di sostenere un'ONG, un'autorità locale o un'impresa privata che si occupano di gestire situazioni difficili nell'Unione o l'accoglienza e l'integrazione dei rifugiati: v. ora il regolamento (UE) 2018/1475 del Parlamento europeo e del



promozione della coesione economica, sociale e territoriale<sup>18</sup>, forma di solidarietà economica attuata per mezzo dei fondi strutturali per ridurre il divario regionale a vantaggio delle aree meno favorite. Alla medesima finalità vanno ricondotte le deroghe al divieto di aiuti di Stato con finalità regionale (art. 107, par. 3, lett. a), TFUE)<sup>19</sup>. Un settore in cui la mutua solidarietà viene valorizzata dal Trattato di Lisbona è quello della proiezione esterna dell'UE<sup>20</sup>, in specie nel quadro della PESC<sup>21</sup>. Di particolare rilievo è la clausola di mutua difesa dell'art. 42, par. 7, TUE, che stabilisce un dovere di solidarietà tra Stati da esercitarsi in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e, ove applicabili, degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla NATO. Alla medesima esigenza vanno ricondotte anche le disposizioni dirette a fornire sostegno e assistenza per calamità naturali o provocate dall'uomo e per attacchi terroristici: mi riferisco all'art. 196 TFUE sulla protezione civile<sup>22</sup> e al relativo meccanismo della decisione 1313/2013<sup>23</sup>; al Fondo di solidarietà UE<sup>24</sup>; al sostegno di emergenza all'interno dell'UE<sup>25</sup>; e alla clausola di solidarietà dell'art. 222 TFUE.

---

Consiglio, del 2 ottobre 2018.

18 Vedi H. OBERDORFF, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *op. cit.*, p. 283 ss.; P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, in *Yearbook of European Law*, 2015, p. 257 ss., p. 268 ss.; e E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 965 ss., p. 970 s.

19 Così E. TRIGGIANI, voce *Aiuti di Stato (diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali VI, 2013, p. 19 ss., p. 27.

20 L'art. 21, par. 1, TUE, fa espresso riferimento al «principio» di solidarietà come uno di quelli su cui si fonda l'azione esterna dell'UE: cfr. E. NEFRAMI, *La solidarité et les objectifs d'action extérieure de l'Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *op. cit.*, p. 137 ss.

21 Secondo l'art. 24, par. 2, TUE, tale politica è fondata, tra l'altro, «sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri». Ancor più significativo è il par. 3, che dà applicazione nella PESC al generale dovere di leale cooperazione: gli Stati devono non solo sostenere in maniera attiva e senza riserve la PESC «in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca», ma anche operare «per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica». Qualora, poi, uno Stato scelga di astenersi da una decisione all'unanimità nel settore considerato, ma senza impedire la sua adozione (c.d. astensione costruttiva), «[i]n uno spirito di mutua solidarietà» lo Stato astenutosi non deve ostacolare la successiva azione dell'Unione e gli altri Stati membri ne devono rispettare la posizione (art. 31, par. 1, co. 2, TUE). Alla leale collaborazione si ricollega anche l'art. 32 TUE, orientato alla definizione di un approccio comune per evitare che gli interventi unilaterali degli Stati – i quali devono essere «solidali tra loro» – ledano gli interessi dell'Unione.

22 Secondo cui l'UE incoraggia la cooperazione tra Stati per «rafforzare l'efficacia dei sistemi di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo»: v. M. GESTRI, *La risposta alle catastrofi nell'Unione europea: protezione civile e clausola di solidarietà*, in ID. (a cura di), *Disastri, protezione civile e diritto: nuove prospettive nell'Unione europea e in ambito penale*, Milano, 2016, p. 3 ss., spec. p. 10 ss.

23 Decisione n. 1313/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che tra l'altro ha istituito il Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC), gestito dalla Commissione europea. La modifica a opera della decisione (UE) 2019/420 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 marzo 2019, ha portato all'istituzione del Pool europeo di protezione civile e, soprattutto, del meccanismo *RescEU* per l'assistenza in situazioni critiche per le quali le risorse nazionali e i mezzi del pool europeo non sono sufficienti. Di recente v. F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, n. 1, p. 95 ss., p. 96 ss. reperibile online.

24 Regolamento (CE) n. 2012/2002 del Consiglio, dell'11 novembre 2002.

25 Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016: cfr. A. MIGLIO, *The Regulation on the Provision of Emergency Support within the Union: Humanitarian Assistance and Financial Solidarity in the Refugee Crisis*, in *European Papers*, 2016, p. 1171 ss., e F. CASOLARI, *Lo strano caso del regolamento*

Quest'ultima prevede che l'UE e gli Stati agiscano «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>26</sup>. Lo «spirito di solidarietà» svolge un ruolo anche nel settore della politica energetica *ex* articoli 194 e 122, par. 1, TFUE.

Vi sono, infine, due àmbiti in cui, negli anni, sono emersi in misura chiara le potenzialità ma anche i limiti della solidarietà europea: quelli dell'Unione economica e monetaria (UEM) e delle politiche concernenti il controllo delle frontiere, l'asilo e l'immigrazione.

In linea di principio, si può affermare come l'UEM abbia un'impronta solidaristica dato che tende alla mutua tutela degli interessi economici degli Stati anche evitando "egoisticamente" che le difficoltà economiche di uno di essi si ripercuotano a catena sugli altri. Orientato alla solidarietà è l'art. 122, par. 1, TFUE, il quale prevede che «il Consiglio, su proposta della Commissione, [possa] decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica», soprattutto in caso di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia; inoltre, in caso di difficoltà o minaccia di gravi difficoltà di uno Stato a causa di calamità naturali o circostanze eccezionali, «il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato» (par. 2)<sup>27</sup>. L'art. 143 TFUE è invece applicabile «[i]n caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro con deroga»<sup>28</sup>. Si ricordano infine gli articoli 212-213 TFUE sull'assistenza macrofinanziaria anche urgente ai Paesi terzi, specie a quelli coinvolti nel processo di allargamento o nella politica di vicinato.

Altre norme dell'UEM, invece, vietano interventi solidaristici o li condizionano a requisiti stringenti. Tra le prime si ricordano la clausola *no bail-out* dell'art. 125 TFUE, che impedisce il salvataggio c.d. esterno di uno Stato da parte dell'UE e di altri Stati<sup>29</sup>, e l'art. 123 TFUE che vieta ogni facilitazione creditizia all'UE e agli Stati da parte della BCE e delle banche centrali nazionali così come «l'acquisto diretto [...] di titoli di debito da parte della Banca centrale europea o delle banche centrali nazionali»<sup>30</sup>. Quanto alle misure soggette a

---

2016/369, ovvero della fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione ai tempi delle crisi, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 519 ss.

26 Le modalità di attuazione della clausola di solidarietà sono contenute nella decisione 2014/415/UE del Consiglio, del 24 giugno 2014. Cfr. M. GESTRI, *La risposta alle catastrofi*, cit.

27 Sulla norma v. M. SALVADORI, *Art. 122 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, 2014, II ed., p. 935 ss.; F. SCIAUDONE, *Art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., p. 1311 ss.; e I. ANRÒ, *Le procedure decisionali d'urgenza dell'Unione europea in tempi di crisi*, in *Eurojus*, 13 luglio 2017, reperibile online.

28 Uno Stato, cioè, che ai sensi dell'art. 139 TFUE non soddisfa le condizioni necessarie per l'adozione dell'euro. La norma è stata specificata dal regolamento (CE) n. 332/2002 del Consiglio, del 18 febbraio 2002.

29 In argomento M. L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, p. 505 ss., e A. MCDONNELL, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2014, p. 57 ss., p. 78.

30 Norma che si completa con il successivo art. 124 TFUE sul divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie.

condizionalità, vanno ricordati l'art. 136, par. 3, TFUE, il Trattato MES nonché alcuni programmi di trasmissione monetaria della BCE. La norma di diritto primario, introdotta nel 2011 attraverso una procedura semplificata di revisione del TFUE<sup>31</sup>, prevede che «[g]li Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità». Sulla sua base, gli attuali 19 Stati dell'eurozona sono anche tutti parti del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (MES o Fondo salva-Stati)<sup>32</sup>, la cui assistenza finanziaria diretta a sostenere la stabilità della zona euro è sottoposta a «condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto» (art. 3 MES). Le operazioni definitive monetarie (*Outright Monetary Transactions* o OMT), invece, rientrano tra le misure non convenzionali della BCE<sup>33</sup> e consistono in programmi teoricamente illimitati di acquisto di titoli di debito pubblici e privati rivolti ai soli Stati in grave difficoltà che abbiano già avviato un programma di assistenza finanziaria con il MES (o con il FESF). Infine, il programma di acquisto di titoli del debito sovrano (*Public sector purchase programme* o PSPP)<sup>34</sup> fa parte del programma di acquisto di attività (PAA)<sup>35</sup>, fulcro del *quantitative easing* della BCE, e si propone di aumentare il tasso di inflazione consentendo alle banche centrali nazionali di acquistare titoli pubblici statali, regionali o locali del proprio Paese secondo i limiti decisi dalla BCE<sup>36</sup>.

Quanto alle politiche in materia di controllo delle frontiere, asilo e immigrazione, vengono in rilievo tre disposizioni del TFUE – l'art. 67, par. 2, l'art. 78, par. 3, e l'art. 80 – che declinano la solidarietà nell'ottica della mutua assistenza tra gli Stati membri. L'art. 67, par. 2, TFUE, afferma l'intenzione dell'UE di sviluppare una politica comune in materia che sia, tra l'altro, «fondata sulla solidarietà tra Stati membri». L'art. 78, par. 3, TFUE è invece espressione di una solidarietà di carattere emergenziale, che opera temporalmente e in situazioni di crisi. Infine, l'art. 80 TFUE prevede che «[l]e politiche dell'Unione [prima

31 Disposta con decisione 2011/199 del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011.

32 Sottoscritto nella sua versione definitiva il 2 febbraio 2012 ed è entrato in vigore il 27 settembre 2012. Il MES è nato sulla base di due precedenti iniziative adottate nel 2010 per aiutare l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), disposto col regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), esterno all'ordinamento UE. Dei 19 Stati, la Lettonia e la Lituania hanno aderito al Trattato MES all'adesione alla moneta unica (cioè nel 2014 e 2015).

33 Il programma OMT, anticipato in un noto discorso tenuto a Londra dal Presidente della BCE Mario Draghi, per il quale «the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro», è stato approvato dal Consiglio direttivo nella riunione n. 340 del 5 e 6 settembre 2012. Esso non è stato sinora mai attivato.

34 Decisione (UE) 2015/774 della Banca centrale europea, del 4 marzo 2015, come modificata dalla decisione (UE) 2017/1 della Banca centrale europea, dell'11 gennaio 2017.

35 Il PAA consiste nell'acquisto di titoli di Stato, titoli emessi da istituzioni sovranazionali europee, obbligazioni societarie, titoli derivanti da cartolarizzazioni e obbligazioni garantite.

36 Le condizionalità consistono in limiti al volume mensile complessivo degli acquisti di titoli del settore pubblico, nel carattere sussidiario del programma PSPP, nella ripartizione degli acquisti tra le banche centrali nazionali secondo lo schema di sottoscrizione del capitale della BCE (regola del *capital key*), nei limiti di detenzione per emissione e per emittente (i quali implicano che soltanto una minoranza dei titoli emessi da uno Stato membro può essere acquistata nel quadro del programma PSPP), nonché nel divieto di acquisto di titoli con un livello di rischio elevato.

ricordate] e la loro attuazione [siano] governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniquale necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio». Quest'ultima norma<sup>37</sup> qualifica come "principio" quello di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità; tuttavia, non contiene un'autonoma base giuridica per l'adozione di atti UE<sup>38</sup> e lascia in capo alle Istituzioni un margine di discrezionalità così ampio nella valutazione della necessità e del contenuto delle misure da adottare che non permette di configurare obblighi positivi in capo a esse né agli Stati membri<sup>39</sup>. Al carattere limitato della solidarietà in queste politiche si aggiunge la circostanza per cui gli unici atti sinora adottati sulla base giuridica dell'art. 78, par. 3, TFUE, le decisioni 2015/1523 e 2015/1601<sup>40</sup>, pur dichiarandosi in conformità dell'art. 80 TFUE, condizionavano la ricollocazione solidaristica a uno stringente presupposto di

---

37 Sulla quale v. G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, spec. p. 63 ss. V. anche M. I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 3, p. 287 ss.; M. MESSINA, *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d'immigrazione UE: la continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in ID. (a cura di), *I valori fondanti dell'Unione europea a 60 anni dai trattati di Roma*, Napoli, 2017, p. 127 ss.; e S. MORANO-FOADI, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, in *European Journal of Migration and Law*, 2017, p. 223 ss.

38 Tant'è che sinora, a quanto mi consta, essa non è stata utilizzata neanche congiuntamente per adottare atti vincolanti.

39 Vero è che la seconda frase dell'art. 80 TFUE sembra imporre alle Istituzioni di agire in senso solidaristico «ogniquale necessario», ma è altrettanto vero che la decisione sulla previa necessità spetta alle medesime Istituzioni: la qual cosa, in ultima analisi, si risolve in una mera facoltà di agire. Per tali ragioni, non è possibile attribuire all'art. 80 TFUE in sé considerato un'efficacia tale da comportare l'invalidità di atti delle Istituzioni UE a esso contrari: ciò risulta di grande importanza con riguardo alle richieste di maggiore condivisione degli oneri derivanti dall'applicazione dei criteri di ripartizione delle competenze a esaminare le domande dei richiedenti protezione internazionale stabiliti nel regolamento Dublino III (n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013), richieste che difficilmente potrebbero essere soddisfatte con un'azione di annullamento dell'atto in questione. Per le stesse ragioni, non sembra possibile una censura delle Istituzioni in caso di omissione di atti improntati al principio di solidarietà. Infine, neanche agli Stati la norma impone di adottare misure solidaristiche, precludendo così l'avvio di procedure di infrazione a loro carico, fermo restando il loro obbligo di conformarsi a siffatte misure se contenute in atti vincolanti (come riconosciuto dalla Corte di giustizia nella sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715, 718 e 719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*). Cfr. G. MORGESE, *La solidarietà*, cit., p. 93 ss.; ID., *The Dublin System vis-à-vis EU Solidarity before the European Court of Justice: The Law, The Whole Law, and Nothing But The Law!*, in G. C. BRUNO, F. M. PALOMBINO, A. DI STEFANO (a cura di), *Migration Issues before International Courts and Tribunals*, Roma, CNR Edizioni, 2019, p. 381 ss.; ed E. COLOMBO, *Il meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo davanti alla Corte di giustizia: spunti di riflessione per il legislatore dell'Unione*, in *Eurojus*, 2020, n. 2, reperibile *online*.

40 V. le decisioni (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, e 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, non più in vigore, che hanno temporalmente derogato agli usuali criteri del regolamento Dublino III disponendo la ricollocazione di emergenza, rispettivamente di 40.000 e 120.000 richiedenti protezione internazionale, da Italia e Grecia verso altri Stati membri in occasione della crisi migratoria del 2015-2016. In dottrina, per tutti, M. BORRACCETTI, "To quota" or "not to quota"? *The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy*, in *Eurojus*, 31 luglio 2015; M. DI FILIPPO, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2015, n. 2, p. 1 ss.; e P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *DUE online - Osservatorio europeo*, settembre 2015, reperibile *online*.

ammissibilità dei richiedenti asilo e a una precisa “controprestazione” da parte degli Stati beneficiari (Italia e Grecia)<sup>41</sup>. Improntate a una logica di maggiore solidarietà sono, invece, le misure finanziarie dedicate alla sicurezza e alle questioni migratorie contenute negli appositi fondi del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 e in alcuni strumenti *ad hoc*, qui sinteticamente richiamate.

### 3. Considerazioni sulle tre declinazioni della solidarietà nell’ordinamento dell’UE

Quanto detto mi permette di svolgere alcune considerazioni sulla natura della – *rectius*, delle tre declinazioni della – solidarietà nell’UE. Il punto di partenza va rintracciato nella circostanza per cui i riferimenti settorialmente trasversali<sup>42</sup> e contenutisticamente variabili<sup>43</sup> non permettono di ricavare un significato univoco del concetto in esame<sup>44</sup>. Peraltro i Trattati e gli atti derivati non ne forniscono una definizione, né questa è ricavabile dalle pronunzie dei giudici dell’UE i quali, sinora, si sono limitati a individuarne l’ambito di operatività, nei settori di volta in volta rilevanti, per enuclearne gli effetti giuridici relativamente alle questioni loro sottoposte.

A fronte di tale indeterminatezza, alcuni sostengono che la solidarietà sia un valore dell’UE<sup>45</sup>, che permea in maniera strutturale il progetto europeo<sup>46</sup> tenendo assieme gli Stati tra loro e con i cittadini nell’ottica della giustizia sociale<sup>47</sup>. Altri, invece, ritengono che la solidarietà sia un principio capace di ispirare l’intero ordinamento UE<sup>48</sup>; un principio generale di diritto<sup>49</sup>; un principio fondamentale<sup>50</sup> talvolta di natura politica e con efficacia

---

41 *Amplius* M. DI FILIPPO, *op. cit.*, *passim*.

42 Così S. DE LA ROSA, *La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l’Union*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *op. cit.*, p. 165 ss.

43 Cfr. A. BERRAMDANE, *Solidarité, loyauté dans le droit de l’Union européenne*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *op. cit.*, p. 53 ss., p. 64.

44 In questo senso anche Y. BORGMANN-PREBIL, M. ROSS, *Promoting European solidarity - between rhetoric and reality?*, in M. ROSS, Y. BORGMANN-PREBIL (eds.), *op. cit.*, p. 1 ss., p. 21; A. GRIMMEL, *Solidarity in the European Union: Fundamental Value or “Empty Signifier”*, in A. GRIMMEL, S. M. GIANG (eds.), *op. cit.*, p. 161 ss., p. 171; M. KNOTT, A. TEWS, *European Solidarity and Its Limits: Insights from Current Political Challenges*, *ivi*, p. 47 ss.; e M. KOTZUR, *Solidarity as a Legal Concept*, *ivi*, p. 37 ss., p. 39.

45 V. ad es. A. GRIMMEL, *op. cit.*, p. 161 ss., e T. RUSSO, *La solidarietà come valore fondamentale dell’Unione europea: prospettive e problematiche*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, *cit.*, p. 667 ss., p. 669. Secondo l’Avvocato generale Bot nelle conclusioni del 26 luglio 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, «la solidarietà è uno dei valori principali dell’Unione e si trova anzi alle basi di quest’ultima» (punto 17), per cui «[o]ccorre [...] porre l’accento sull’importanza della solidarietà quale valore di base ed esistenziale dell’Unione» (punto 18).

46 Così, almeno apparentemente, V. MORENO-LAX, *Solidarity’s reach: Meaning, dimensions and implications for EU (external) asylum policy*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 740 ss., p. 749.

47 Cfr. A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 1 ss., p. 2.

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

49 Vedi S. MORANO-FOADI, *op. cit.*, p. 227.

50 Così A. McDONNELL, *op. cit.*, p. 61, e apparentemente A. LEVADE, *La valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *op. cit.*, p. 41 ss., p. 43. V. anche V. CAPUANO, *Covid-19 e libera circolazione dei servizi sanitari: un esempio di solidarietà europea?*, in *I Post di AISDUE*, II (2020) Sezione “Coronavirus e diritto dell’Unione” n. 3, 14 aprile 2020, p. 18 ss., p. 22, reperibile *online*.

super-costituzionale<sup>51</sup>; un principio interpretativo<sup>52</sup>; o una combinazione di questi e altri concetti<sup>53</sup>. Nelle conclusioni degli Avvocati generali, il riferimento a un principio (non scritto) di solidarietà viene utilizzato con generosità, ritenendolo talvolta anche costituzionale<sup>54</sup>. La Corte di giustizia in alcune sentenze degli anni '80 del secolo scorso ha riconosciuto l'esistenza di un principio (non scritto) di solidarietà tra imprese durante le crisi dei settori produttivi<sup>55</sup>, mentre, più di recente, ha preso atto del principio di solidarietà nazionale quale presupposto per alcuni svolgimenti in tema di politiche sociali e sanitarie<sup>56</sup>. Infine, il Tribunale<sup>57</sup> ha sostenuto l'esistenza di un «principio generale di solidarietà tra gli Stati membri» che è «alla base di tutto il sistema dell'Unione»<sup>58</sup>.

Gli sforzi interpretativi di dottrina e giurisprudenza sono testimonianza qualificata della volontà, quasi dell'urgenza, di interpretare il sistema normativo UE in senso maggiormente solidaristico, facendone discendere in specie oggi, in ragione della crisi pandemica, precisi

---

51 R. M. CREMONINI, *op. cit.*, p. 435.

52 Di recente L. F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione?*, in *AISDUE*, Dibattito "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 4, 4 maggio 2020, p. 21, reperibile online.

53 Cfr. C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne*, in ID. (sous la direction de), *op. cit.*, p. 5 ss., p. 8; P.-Y. MONJAL, *op. cit.*, pp. 15-16; A. BERRAMDANE, *op. cit.*, pp. 56-60; A. LATINO, *Valori, principi e obiettivi della dimensione esterna della politica migratoria dell'Unione europea*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, p. 186 ss., pp. 191-192.

54 V. ad es. le conclusioni dell'Avvocato generale Mengozzi del 26 luglio 2017, causa C-226/16, *Eni e a.*, punto 33. Il riferimento a un principio non scritto di solidarietà è presente nelle conclusioni in materia di politica sociale e disciplina dei SIEG (conclusioni dell'Avvocato generale Tesouro del 29 settembre 1992, cause riunite C-159 e 160/91, *Poucet*; dell'Avvocato generale Jacobs del 28 gennaio 1999, causa C-67/96, *Albany*, e del 22 maggio 2003, cause riunite C-264, 306, 354 e 355/01, *AOK-Bundesverband e a.*; dell'Avvocato generale Poirares Maduro del 10 novembre 2005, causa C-205/03 P, *FENIN*; dell'Avvocato generale Mazák del 18 novembre 2008, causa C-350/07, *Kattner Stahlbau*; dell'Avvocato generale Mengozzi dell'11 novembre 2010, causa C-437/09, *AG2R Prévoyance*; dell'Avvocato generale Bot del 17 settembre 2015, causa C-179/14, *Commissione c. Ungheria*, e del 12 novembre 2015, causa C-453/14, *Knauer*; dell'Avvocato generale Pikamäe del 19 dicembre 2019, cause riunite C-262 e 271/18 P, *Dôvera zdravotná poisťovňa*), di politica economica (presa di posizione dell'Avvocato generale Kokott del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*), di politica energetica (conclusioni *Eni e a.*) e di politica agricola (conclusioni dell'Avvocato generale Stix-Hackl del 14 novembre 2002, causa C-355/00, *Freskot*; e dell'Avvocato generale Trstenjak del 3 marzo 2009, causa C-34/08, *Azienda Agricola Disarò Antonio e a.*).

55 Cfr. le sentenze del 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, *Valsabbia*, punto 59; del 14 dicembre 1983, causa 263/82, *Klöckner-Werke*, punto 17; del 22 gennaio 1986, causa 250/84, *Eridania*, punto 17; del 29 settembre 1987, cause riunite 351 e 360/85, *Fabrique de fer de Charleroi*, spec. punto 21; del 20 settembre 1988, causa 203/86, *Spagna c. Consiglio*, punto 29. Per la Corte, l'operare di tale principio solidaristico ha anche la conseguenza di limitare la produzione delle imprese più efficienti a vantaggio di quelle che non hanno provveduto per tempo al loro ammodernamento: sentenza del 16 febbraio 1982, causa 276/80, *Ferriera Padana*.

56 V. le sentenze del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan*, punto 16; del 17 giugno 1997, causa C-70/95, *Sodemare*, punto 29; e del 9 marzo 2006, causa C-493/04, *Piatkowski*, punto 38.

57 Oltre a talune decisioni relative anch'esse al principio di solidarietà nazionale (sentenze del 4 marzo 2003, causa T-319/99, *FENIN*, punto 39; e del 7 novembre 2012, causa T-137/10, *CBI*, punto 90) e una di incompetenza a pronunciarsi sull'esistenza di tale principio nell'ambito della responsabilità extracontrattuale dell'Unione (sentenza del 13 dicembre 2006, causa T-138/03, *É.R. e a. c. Consiglio e Commissione*, punto 155).

58 Sentenza del 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, punto 69, sulla quale v. T. M. MOSCHETTA, *La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, Vol. I, Bari, 2020, p. 425 ss.

obblighi di condivisione degli oneri a vantaggio degli Stati in difficoltà<sup>59</sup>. Pur essendo tali sforzi lodevoli e il risultato auspicabile, mi pare però che il dato testuale delle norme ricordate renda quanto meno difficile enucleare specifici doveri di comportamento solidale in capo Istituzioni e/o Stati a vantaggio di altri Stati o individui in difficoltà oltre quanto espressamente previsto nei Trattati e negli atti derivati<sup>60</sup>.

Anzitutto, non pare possibile ricondurre la solidarietà al novero dei *valori in senso stretto* dell'art. 2, prima frase, TUE, che sono solo quelli del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze<sup>61</sup>. Beninteso, l'assenza della solidarietà dal catalogo dei valori dell'UE, seppur sorprendente<sup>62</sup>, non ne esclude la riconduzione a un quadro valoriale più ampio, quale elemento che concorre all'*idem sentire* della società europea accumulata proprio da quei valori<sup>63</sup>. Tuttavia, anche a voler procedere così, non paiono discendere specifiche conseguenze applicative e, men che meno, obblighi solidaristici di un preciso tipo in capo a Istituzioni e Stati in assenza di norme che dispongano in tal senso<sup>64</sup>.

In secondo luogo, le opinioni dottrinarie e le pronunzie giurisprudenziali che si riferiscono a un *principio non scritto di solidarietà*, pur importanti, non sembrano ciò nonostante sufficienti per affermare allo stato attuale l'esistenza di un principio di carattere generale che militi nel senso del supporto obbligatorio e possibilmente incondizionato a Stati e/o individui in difficoltà. Ciò in ragione del fatto, per me dirimente, che dai Trattati e dalla giurisprudenza rilevante non è possibile ricavare un significato e un contenuto univoco del concetto in esame. Non è un caso, infatti, che i giudici UE abbiano sinora tratto conseguenze differenti dall'operare della solidarietà a seconda del settore preso in considerazione, senza

---

59 Tra gli altri, v. S. BASTIANON, *Uniti nell'uguaglianza*, in *AISDUE*, Dibattito "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 1, 6 aprile 2020, p. 1 ss., reperibile *online*; ID., *Solidarity and the EU*, cit.; L. F. PACE, *op. cit.*, p. 21. Ma v. già, a proposito della "vecchia" crisi economica, E. O. ERIKSEN, *Structural Injustice: The Eurozone Crisis and the Duty of Solidarity*, in A. GRIMMEL, S. M. GIANG (eds.), *op. cit.*, p. 97 ss.

60 Riconoscono tale circostanza, ad es., A. GRIMMEL, *op. cit.*, p. 162, e V. CAPUANO, *op. cit.*, p. 25.

61 In argomento v. B. NASCIBENE, *Valori comuni dell'Unione europea*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, cit., p. 631 ss.

62 Conclusioni *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, punto 19.

63 In tal senso depongono, tra gli altri, l'art. 2, seconda frase, TUE; il Preambolo della Carta di Nizza; i riferimenti alla promozione della solidarietà intergenerazionale (art. 3, par. 3, co. 2, TUE) e tra gli Stati membri nel contesto della coesione economica, sociale e territoriale (co. 3); e anche l'art. 21, par. 1, TUE sull'azione esterna, che annovera il "principio" di solidarietà tra quelli che hanno informato «la creazione, lo sviluppo e l'allargamento» dell'Unione. Degni di nota sono anche i riferimenti dei Trattati alla solidarietà tra i popoli, tra gli Stati membri, tra le generazioni, tra i Paesi d'oltremare, e il fatto che talune politiche comuni vadano portate avanti in uno «spirito di solidarietà». Paiono riconducibili a questa impostazione, infine, le conclusioni dell'Avvocato generale Sharpston del 31 ottobre 2019, cause riunite C-715, 718 e 719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, punto 253, su cui E. COLOMBO, *Le conclusioni dell'Avvocato Generale Sharpston sulle Relocation Decisions: la condanna dei Paesi convenuti per preservare lo Stato di diritto e il principio di solidarietà*, in *Eurojus*, 25 novembre 2019, reperibile *online*.

64 Sul fatto che i valori non possano essere coercitivamente imposti agli Stati prima della loro trasformazione in norme vincolanti, v. G. ITZCOVICH, *On the Legal Enforcement of Values. The Importance of the Institutional Context*, in A. JAKAB, D. KOCHENOV (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values*, Oxford, 2017, p. 28 ss., p. 29.

né fornirne una definizione né tracciare un indirizzo, per l'appunto, generale e consolidato sulla sua possibilità di fungere da parametro di legittimità degli atti UE nonché dei comportamenti di Istituzioni e Stati membri<sup>65</sup>.

Vero è che, talvolta, la solidarietà viene definita *principio*, al pari di altri contenuti nei Trattati: il riferimento è all'art. 21 TUE (che annovera la solidarietà tra i principi che animano l'azione esterna) e all'art. 80 TFUE (principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità nelle politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione). Pur prendendo ovviamente atto di tale solenne definizione, non mi sembra di poterne desumerne conseguenze ulteriori rispetto a quanto emerge dal contenuto delle norme indicate, soprattutto in merito alla loro idoneità a stabilire obblighi in capo ai destinatari. Infatti, il margine di manovra di cui godono le Istituzioni sia nella complessiva azione esterna (cui si aggiunge, nel settore PESC, quello degli Stati) sia in base alla seconda frase dell'art. 80 TFUE, nonché l'analogia discrezionalità degli Stati in mancanza di specifici atti UE improntati a quest'ultima norma, rappresentano un ostacolo quasi insormontabile all'individuazione di obblighi di mutuo soccorso in situazioni di difficoltà. Peraltro, nei rapporti tra Stati e individui, quand'anche si ritenesse di qualificare una o più norme solidaristiche del titolo IV della Carta di Nizza come "principi", ciò renderebbe il loro contenuto meno vincolante di quello dei "diritti", potendo i primi essere invocati «dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo di legalità di detti atti» (art. 52, par. 5, Carta di Nizza)<sup>66</sup>.

Vi è da sottolineare, piuttosto, che in alcune sentenze della Corte la solidarietà è intesa come divieto, discendente dal dovere di leale collaborazione, di pregiudicare altri Stati quale conseguenza del reciproco rispetto delle regole che tutti si sono dati accettando il vincolo comunitario e poi dell'UE. Leale collaborazione e solidarietà sono concetti non perfettamente sovrapponibili<sup>67</sup>, però la loro interrelazione è alla base di alcune (risalenti) decisioni con cui è stata riconosciuta la validità di specifici obblighi di solidarietà in capo agli Stati, sorretti

---

65 Qualora ciò possa avvenire sulla scorta della citata pronuncia del Tribunale nella causa *Polonia c. Commissione*, è circostanza certo auspicabile ma andrebbe quanto meno confermata in termini inequivocabili dalla Corte di giustizia che peraltro è chiamata a esprimersi in sede di impugnazione: v. le obiezioni della Germania nel primo motivo del ricorso del 20 novembre 2019, causa C-848/19 P.

66 I principi della Carta, secondo il suo art. 51, par. 1, debbono essere «osservati» anziché, come i diritti, «applicati». Le Spiegazioni relative all'art. 52, par. 5, precisano che «[a]i principi può essere data attuazione tramite atti legislativi o esecutivi (adottati dall'Unione conformemente alle sue competenze e dagli Stati membri unicamente nell'ambito dell'attuazione del diritto dell'Unione); di conseguenza, essi assumono rilevanza per il giudice solo quando tali atti sono interpretati o sottoposti a controllo. Essi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri», non potendo cioè essere invocati davanti ai giudici dell'Unione per accertare ad es. la carenza delle Istituzioni oppure l'inadempimento statale. I principi contenuti nella Carta di Nizza non costituiscono neanche parametro per chiedere ai giudici nazionali la disapplicazione delle normative interne con essi contrastanti. Se ne ricava come i principi solidaristici del titolo IV – e non solo quelli individuati a titolo illustrativo dalle Spiegazioni dell'art. 52, par. 52 – abbiano un ambito di applicazione più ristretto dei diritti. Sull'art. 51 Carta v. il commento di J. ZILLER, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017, p. 1044 ss.; sull'art. 52, invece, il commento di F. FERRARO, N. LAZZERINI, *ivi*, p. 1062 ss.

67 Così anche M. KOTZUR, *op. cit.*, p. 42.



proprio da quel dovere, in vista del benessere dell'intera Comunità<sup>68</sup>. Di recente, quel legame emerge sia dal complessivo ragionamento della Corte nella sentenza concernente la violazione degli obblighi di ricollocazione dei richiedenti asilo da parte di alcuni Stati del c.d. Gruppo di Visegrad<sup>69</sup>, sia in maniera espressa dalla sentenza del Tribunale sul principio di solidarietà energetica<sup>70</sup>. In altri casi, invece, la solidarietà è intesa nel suo significato tradizionale di mutuo soccorso e assistenza nei confronti degli appartenenti a un gruppo che si trovino in difficoltà<sup>71</sup>.

La casistica giurisprudenziale spazia, inoltre, da ambiti in cui il vincolo solidaristico comporta diritti e obblighi sufficientemente chiari<sup>72</sup> a quelli in cui gli effetti della solidarietà appaiono piuttosto deboli perché soggetti a condizioni e/o provvedimenti discrezionali. Un ambito di quest'ultimo tipo è quello della politica economica e monetaria, come ribadito nelle pronunzie *Pringle* sul Trattato MES<sup>73</sup> nonché *Gauweiler* e *Weiss* sui programmi OMT<sup>74</sup> e PSPP<sup>75</sup>. Nella vicenda *Anagnostakis*, poi, il carattere condizionato della solidarietà economica è stato ritenuto non superabile neanche *ex post* con un'iniziativa dei cittadini europei finalizzata alla presentazione, da parte della Commissione, di una proposta legislativa atta alla cancellazione del debito pubblico degli Stati<sup>76</sup>. Altro settore in cui un vincolo solidaristico debole traspare – almeno implicitamente – dal ragionamento dei giudici

---

68 Si veda, in specie, la sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, *Commissione c. Francia*, punto 16/17, secondo cui la solidarietà si colloca «alla base [...] del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato». Nella pronunzia del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, quest'ultima, violando le norme sulla sovrapproduzione di prodotti lattiero-caseari «in considerazione dei propri interessi nazionali, [aveva rotto] unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità» (punto 24): la Corte ha affermato che «[q]uesto venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario» (*ivi*, punto 25).

69 Sentenza *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, punto 80, in cui il carattere obbligatorio del principio solidaristico dell'art. 80 TFUE viene legato alla violazione degli obblighi contenuti nelle due decisioni 2015/1523 e 2015/1601, a loro volta adottate sulla base giuridica emergenziale dell'art. 78, par. 3, TFUE.

70 Sentenza *Polonia c. Commissione*, punto 69, secondo cui il «principio generale di solidarietà tra gli Stati membri [...] è alla base di tutto il sistema dell'Unione, conformemente all'impegno stabilito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE».

71 Si veda ad es. la giurisprudenza citata *supra*, in nota 14. Sono indicative anche le sentenze degli anni '80 ricordate *supra*, in nota 55, come riconosciuto anche nelle conclusioni *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, punto 251: «[s]tatuendo quanto precede, la Corte ha chiarito che il principio di solidarietà implica, talora, l'accettazione della condivisione di oneri».

72 Si vedano ad es. le sentenze citate nelle note 14 e 55.

73 Sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, in cui la compatibilità del Trattato MES con le norme dell'UEM è stata assicurata confermando la rigida condizionalità cui è sottoposta la solidarietà economica agli Stati che si trovano in difficoltà. Sulla vicenda v. P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 129 ss.

74 Sentenza del 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ove la Corte di giustizia ha riconosciuto la compatibilità del programma OMT con il diritto UE in quanto sufficientemente circondato da garanzie dirette ad acquistare solo titoli di Stati già soggetti alla "solidarietà condizionata" di programmi di aiuto o precauzionali (come il MES) e a non aggirare il divieto di finanziamento monetario dell'art. 123 TFUE.

75 Sentenza dell'11 dicembre 2018, causa C-493/17, *Weiss*, in cui il programma PSPP sull'acquisto di titoli del debito pubblico sui mercati secondari è stato ritenuto conforme al diritto UE in quanto non eccedente il mandato della BCE e non lesivo del divieto di finanziamento monetario dell'art. 123 TFUE anche in ragione dei limiti previsti.

dell'UE è quello delle politiche di asilo, in ragione della discrezionalità in capo a Istituzioni e Stati<sup>77</sup>.

Tutto ciò considerato, ritengo che la solidarietà intesa nel senso tradizionale – cioè, di mutuo supporto ai soggetti in difficoltà – sia ben lontana dall'aver raggiunto nell'ordinamento UE un livello di “maturità” tale da permetterle di svolgere un ruolo di carattere davvero generale, non limitato cioè agli ambiti in cui essa viene in rilievo e alle condizioni ivi previste. Pur ritenendo rilevanti l'incremento dei riferimenti nel Trattato di Lisbona e la giurisprudenza dell'Unione sulla solidarietà sociale europea e nazionale, pur apprezzando gli sforzi ermeneutici della dottrina e degli Avvocati generali, l'assenza di maturità qui sostenuta è abbastanza evidente. L'impossibilità di qualificare la solidarietà come valore in senso stretto, la sua limitata riconduzione ai principi scritti, il difficile inquadramento tra i principi non scritti e, ancor prima, l'assenza di una definizione univoca, tutto ciò secondo me dipende da due circostanze: per un verso, dalla difficoltà di trasferire *sic et simpliciter* sul piano dell'ordinamento *sui generis* dell'UE un concetto nato e tradizionalmente operante in piccole comunità o, al più, in ambito nazionale<sup>78</sup>; per altro verso, dalla complessità di armonizzare tra loro le diverse tipologie di solidarietà presenti nei Trattati e le talvolta confliggenti aspettative degli Stati. Come conciliare facilmente, ad es., la solidarietà intergenerazionale in materia di ambiente, che richiede interventi rilevanti per migliorare le condizioni ambientali odierne a tutela delle future generazioni, con le richieste di solidarietà interstatale in materia economico-energetica avanzate da quegli Stati che dalla riduzione della produzione di carbone trarrebbero un pregiudizio alle economie nazionali?<sup>79</sup> Quali richieste di solidarietà prediligere, in materia economica, tra quelle avanzate dal governo greco e quelle dei suoi creditori? Dove trovare un punto di equilibrio, in materia di asilo, tra la solidarietà degli Stati verso i richiedenti asilo, le richieste di condivisione degli oneri e i richiami alla solidarietà nella corretta attuazione degli obblighi del sistema europeo di asilo?

---

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

77 Vero è che nella sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, sulla validità della decisione di ricollocazione 2015/1601, la Corte di giustizia ha affermato che, «nell'adottare la decisione impugnata, il Consiglio era *effettivamente tenuto* [...] a dare attuazione al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario, la cui osservanza *si impone*, a norma dell'articolo 80 TFUE, nell'ambito dell'attuazione della politica comune dell'Unione in materia di asilo» (punto 252). Ma è altrettanto vero che questo (apparente) obbligo viene collegato a due aspetti: da un lato, la previa positiva valutazione della necessità di agire da parte dell'Istituzione convenuta (punto 251) e, dall'altro, il margine di apprezzamento nello scegliere una misura come quella prevista nella decisione 1601 tra tutte quelle astrattamente possibili sulla base giuridica dell'art. 78, par. 3 (punto 253) o in base ad altre procedure. In argomento v. G. MORGESE, *La solidarietà*, cit., p. 87 ss.

78 In senso conforme M. KNODT, A. TEWS, *op. cit.*, p. 48.

79 Qui però la situazione è in via di mutamento, alla luce della funzione compensatoria dell'ipotizzato *Just Transition Fund* (proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 gennaio 2020, COM(2020)22 final) a supporto della strategia europea verso la neutralità climatica.

Ecco perché ritengo che sia tutt'al più possibile individuare nell'ordinamento dell'UE tre diverse *declinazioni della solidarietà*, che attraversano le quattro tipologie di norme solidaristiche prima ricordate e sono destinate a combinarsi tra loro in maniera diversa a seconda dei settori interessati, dei momenti storici e delle differenti sensibilità degli Stati membri.

La prima e più matura declinazione è quella che si pone alla base del *mutuo rispetto da parte di Istituzioni e Stati del complesso di diritti e obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE*. Questo obbligo di solidarietà potremmo dire "responsabilizzante" implica, per l'appunto, la responsabilità condivisa della corretta attuazione del diritto UE e, così impostato, tende a confondersi col dovere di leale collaborazione, assumendo una connotazione orizzontale che attraversa l'intero ordinamento. Esso è stato identificato, sin dall'inizio dell'esperienza comunitaria, quale elemento imprescindibile di un modello che ambiva e ambisce tuttora, pur con inevitabili limiti, a essere sintesi e non semplice somma di identità statali<sup>80</sup>: un esempio può essere rintracciato nelle politiche relative al mercato comune, terreno privilegiato di attuazione di quella *solidarité de fait* all'origine del processo di integrazione e ove alcuni sviluppi hanno rafforzato l'impronta solidaristica a vantaggio delle persone fisiche e giuridiche ivi operanti<sup>81</sup>. Tale solidarietà è capace di svolgere, in specie, un importante ruolo "preventivo" anch'esso derivante dal dovere di leale collaborazione, inducendo gli Stati alla mutua astensione dall'adottare comportamenti ricadenti tra le situazioni puramente interne che però hanno un effetto pregiudizievole per il raggiungimento degli obiettivi comuni<sup>82</sup>. Intesa in tal senso, l'azione solidaristica vede Istituzioni sovranazionali e intergovernative procedere in maniera tendenzialmente convergente avverso le violazioni compiute da Stati e soggetti privati.

La seconda declinazione della solidarietà ha riguardo invece alla *mutua azione diretta a riequilibrare le diverse condizioni di partenza o attenuare le difficoltà che possono sorgere dall'applicazione del diritto UE*. Quello della solidarietà "riequilibratoria" è più conforme al concetto tradizionale in quanto accolto negli ordinamenti nazionali e sub-nazionali in ambito soprattutto sociale. A differenza della prima declinazione, che innerva l'intero ordinamento UE, il vincolo derivante dalla solidarietà di questo secondo tipo risulta più o meno forte a seconda dei settori considerati e dei soggetti destinatari. L'estensione delle prestazioni non contributive ai cittadini degli altri Stati UE e la sottrazione dei SIEG all'operare delle normali regole di mercato ne rappresentano una chiara espressione<sup>83</sup>, così come l'utilizzazione delle risorse comuni nella quadro della politica di coesione territoriale. Nelle politiche di immigrazione e asilo, invece, il ruolo riequilibratorio dell'art. 80 TFUE – nella forma

80 Si vedano le sentenze richiamate nella nota 68.

81 In argomento cfr. V. CAPUANO, *op. cit.*, p. 25 ss.

82 Alla solidarietà preventiva vanno ricondotte, ad es., alcune clausole di solidarietà previste in ambito PESC: v. gli articoli 24, paragrafi 2 e 3; 31, par. 1; e 32 TUE. Per un'applicazione di questa declinazione del concetto di solidarietà nelle politiche migratorie v., di recente, I. GOLDNER LANG, *No Solidarity without Loyalty: Why Do Member States Violate EU Migration and Asylum Law and What Can Be Done?*, in *European Journal of Migration and Law*, 2020, p. 39 ss.

83 Nonostante la recente giurisprudenza, ricordata in nota 14, diretta a limitare quelle prestazioni in funzione della tutela dei bilanci nazionali.

dell'equa ripartizione delle responsabilità – è declinato principalmente sotto il profilo finanziario; inoltre, in tali politiche si assiste alla tensione tra solidarietà responsabilizzante e riequilibratoria, dato che alcuni Stati invocano solidarietà (del primo tipo) per il rispetto integrale dei criteri di competenza del sistema Dublino e altri Stati chiedono solidarietà (del secondo tipo) per la modifica proprio di quei criteri in senso maggiormente redistributivo<sup>84</sup>. Non stupisce, quindi, che vi siano divergenze tra Stati nei loro rapporti reciproci nonché tra Istituzioni sovranazionali e intergovernative, le prime essendo più propense a imprimere una connotazione riequilibratoria alle politiche comuni.

Infine, la terza declinazione della solidarietà ha a che fare con la *mutua assistenza in casi di emergenza* e, anche in questo caso, l'intensità del vincolo varia a seconda dei settori presi in esame. Esso è forte, ad es., nelle due clausole di mutua difesa dell'art. 42, par. 7, TUE e di «solidarietà» dell'art. 222 TFUE; risulta invece più debole nell'UEM, essendo soggetto – come si è visto – alla discrezionalità di Istituzioni e Stati nonché a condizioni anche rigorose; soggette a discrezionalità sono anche le misure emergenziali dell'art. 78, par. 3, TFUE e quelle in caso di emergenza naturale o provocata dall'uomo<sup>85</sup>. Anche qui si assiste a tensioni non solo tra l'azione delle Istituzioni sovranazionali e intergovernative, ma anche tra la solidarietà responsabilizzante e quella emergenziale, come i due esempi della crisi del debito sovrano della Grecia e della crisi dei migranti hanno ampiamente dimostrato.

Dunque, si può affermare che, oggi, nel “mare” dell'ordinamento giuridico UE si possono scorgere solo alcune “isole” di solidarietà<sup>86</sup>, con un vincolo più o meno intenso, dal contenuto più o meno ampio, ma sicuramente non una trama solidaristica generale che, per un verso, vada oltre la semplice constatazione della varietà – certo rilevante – dei riferimenti solidaristici nel diritto primario e nella giurisprudenza UE e che, soprattutto, sia produttiva di precisi e univoci obblighi di mutuo soccorso in capo alle Istituzioni e/o agli Stati membri.

#### **4. Le iniziative solidaristiche in risposta alla pandemia**

Procedo ora a valutare l'azione UE in risposta alla pandemia da Sars-CoV-2. Non è possibile qui citare con pretesa di completezza tutti gli atti, documenti e dichiarazioni di questi mesi, essendo invece più utile vedere se tale azione può essere ricondotta, e in che misura, alla declinazione emergenziale della solidarietà. Il punto di partenza è la constatazione che l'applicazione del concetto in esame si è rivelata, fino a prima della crisi pandemica, abbastanza limitata e rigorosamente condizionata, e che tale solidarietà rileva nei mutui rapporti orizzontali e verticali tra Istituzioni e Stati, pur coinvolgendo anche i rapporti verticali tra le Istituzioni e le persone fisiche e giuridiche (in specie, le imprese). Va anche detto che le Istituzioni sovranazionali, nonostante qualche tentennamento iniziale, hanno tenuto ben presente la necessità di un'azione coordinata incentrata sulla solidarietà

---

<sup>84</sup> *Amplius* G. MORGESE, *La solidarietà*, cit., p. 80 ss., e ID., *La riforma del sistema Dublino: il problema della condivisione delle responsabilità*, in *Diritto pubblico*, 2020, p. 97 ss.

<sup>85</sup> A differenza della clausola di solidarietà, l'attivazione del meccanismo di protezione civile, del Fondo di solidarietà e del sostegno di emergenza è condizionata dall'accettazione degli altri Stati e/o da valutazioni delle Istituzioni.

<sup>86</sup> La citazione è il titolo del lavoro di P. HILPOLD, *op. cit.*

emergenziale a beneficio di Stati, famiglie e imprese<sup>87</sup>, mentre analogha sensibilità non si è sempre manifestata nelle Istituzioni intergovernative, a causa dei noti contrasti tra Paesi solidaristi e rigoristi.

La Commissione europea ha assunto un rilevante ruolo solidaristico<sup>88</sup>, indirizzando la propria azione verso sia la tutela della salute e del mercato interno sia la risposta economica di breve e medio periodo. Fermo restando il diritto alla salute di cui all'art. 35 della Carta di Nizza<sup>89</sup>, va ricordato che la competenza UE in materia di sanità pubblica è, ai sensi dell'art. 168, par. 1, TFUE, di coordinamento, completamento e sostegno delle politiche nazionali, pur potendo le Istituzioni adottare misure per affrontare problemi comuni di sicurezza (par. 4) nonché misure di incentivazione alla lotta contro i grandi flagelli transfrontalieri e per la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce sanitarie a dimensione transnazionale (par. 5)<sup>90</sup>. Il coordinamento della risposta UE alle emergenze sanitarie transfrontaliere è contenuta nella decisione 1082/2013<sup>91</sup> – che ha tra l'altro formalizzato il Comitato per la sicurezza sanitaria (CSS) e istituito un sistema di allarme rapido e di reazione (SARR) – e, sul versante politico, nella decisione di esecuzione 2018/1993 che ha creato i dispositivi integrati UE per la risposta politica alle crisi (IPCR)<sup>92</sup>.

Il coordinamento della risposta alla crisi pandemica è arrivata sia dalla Presidenza croata dell'UE, che dalla fine di gennaio 2020 ha attivato gli IPCR, sia dalla Commissione la quale, all'inizio di marzo, ha creato il *Coronavirus Response Team* composto dalla Presidente e da otto commissari, che ha operato sulla base di informazioni provenienti tra l'altro dal Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC), dal CSS e dal gruppo consultivo sul coronavirus<sup>93</sup>.

Un rilevante insieme di iniziative sanitarie vanno lette alla luce della *necessità di garantire la solidarietà nel mercato comune*. Mi riferisco all'azione per eliminare gli ostacoli alla produzione e circolazione di attrezzature mediche e farmaci pur garantendo la salute pubblica, che ha condotto a procedure accelerate di aggiudicazione congiunta di forniture indispensabili<sup>94</sup>; alla costituzione di scorte d'emergenza di attrezzature mediche tramite il

---

87 V. ad es. la comunicazione della Commissione del 13 marzo 2020, COM(2020)112 final, e la risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020, 2020/2616(RSP).

88 Ciò, nonostante alcune iniziali dichiarazioni improvvise della sua Presidente, come riconosciuto da quest'ultima nella "lettera di scuse" del 1° aprile 2020 al quotidiano La Repubblica.

89 Diritto facente parte del ricordato titolo IV intitolato alla «solidarietà» e sul quale v. il commento di G. DI FEDERICO, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *op. cit.*, p. 665 ss.

90 Cfr. M. MIGLIAZZA, *Art. 168 TFUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *op. cit.*, p. 1039 ss.; M. MARLETTA, *Art. 168 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, p. 1517 ss.; e F. BESTAGNO, *La tutela della salute tra competenze dell'Unione europea e degli Stati membri*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2017, p. 317 ss. Più di recente G. CAGGIANO, *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 7, 30 aprile 2020, p. 72 ss., spec. p. 81 ss., reperibile *online*.

91 Decisione n. 1082/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013.

92 Decisione di esecuzione (UE) 2018/1993 del Consiglio, dell'11 dicembre 2018.

93 Quest'ultimo, istituito con la decisione del 16 marzo 2020, C(2020)1799 final.

94 Vedi il comunicato stampa IP/20/523.

meccanismo *RescEU*<sup>95</sup>; alla posticipazione della data di applicazione di talune disposizioni del regolamento sui dispositivi medici<sup>96</sup>; all'aumento delle capacità produttive europee di dispositivi di protezione individuale (DPI)<sup>97</sup>; alla predisposizione di metodologie di test per il Sars-CoV-2<sup>98</sup>; e all'approvvigionamento di farmaci<sup>99</sup>.

Inoltre, per venire incontro alla richiesta di fornitura di DPI da parte dell'Italia nel quadro del *RescEU* (rimasta insoddisfatta per più di un mese) e per porre un freno alle restrizioni alla libera circolazione nel mercato comune di tali DPI e dei farmaci introdotte – in uno spirito davvero poco solidaristico – da alcuni Stati membri<sup>100</sup>, la Commissione ha ricordato il perimetro entro cui si può derogare *ex art.* 36 TFUE al divieto di restrizioni quantitative all'esportazione dell'art. 35 TFUE<sup>101</sup>; poi, per limitare le esportazioni incontrollate di DPI al di fuori dell'UE e dello Spazio economico europeo, ha istituito un sistema temporaneo di autorizzazione preventiva<sup>102</sup>. Si ricordano anche l'esenzione temporanea dal pagamento di dazi doganali e IVA sulle importazioni per le merci destinate a contrastare gli effetti della pandemia<sup>103</sup> nonché gli orientamenti sulle questioni doganali<sup>104</sup>, sugli appalti pubblici<sup>105</sup> e sulla cooperazione tra imprese sotto il profilo *antitrust*<sup>106</sup>.

---

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

96 V. il regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, modificato nel senso indicato con il regolamento (UE) 2020/561 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020.

97 Il 20 marzo la Commissione e gli organismi europei di normazione hanno deciso di rendere disponibili liberamente a tutte le imprese interessate tutte le norme armonizzate europee pertinenti. Poi la Commissione ha adottato le decisioni di esecuzione (UE) 2020/437, 2020/438 e 2020/439, tutte del 24 marzo 2020, sulle norme armonizzate per permettere ai fabbricanti di immettere sul mercato DPI ad alte prestazioni. Il 30 marzo, sono stati adottati orientamenti per aiutare i costruttori ad aumentare la produzione di attrezzature e materiali medici essenziali (reperibili *online*), mentre il 3 aprile sono stati approvati gli orientamenti su alcuni dispositivi medici (reperibili *online*).

98 Comunicazione del 15 aprile 2020, C(2020)2391.

99 Comunicazione dell'8 aprile 2020, C(2020)2272.

100 Cfr. B. PIRKER, *Rethinking Solidarity in View of the Wanting Internal and External EU Law Framework Concerning Trade Measures in the Context of the COVID-19 Crisis*, in *European Papers*, European Forum, 25 April 2020, pp. 2-3, reperibile *online*. Gli Stati più colpiti si sono avvalsi anche delle forniture concordate sulla base di rapporti bilaterali con altri Paesi interni ed esterni all'UE e attraverso l'*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre* della NATO: v. C. BEAUCILLON, *International and European Emergency Assistance to EU Member States in the COVID-19 Crisis: Why European Solidarity Is Not Dead and What We Need to Make It both Happen and Last*, *ivi*.

101 COM(2020)112 final, pp. 3-4 e Allegato 2.

102 Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione, del 14 marzo 2020, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione, del 19 marzo 2020. Per una valutazione di queste misure alla luce del diritto OMC v. G. ADINOLFI, *Il ruolo delle politiche commerciali a fronte della pandemia da COVID-19: brevi riflessioni alla luce del diritto OMC*, in *SIDIBlog*, 20 aprile 2020, reperibile *online*.

103 Decisione (UE) 2020/491 della Commissione, del 3 aprile 2020, C(2020)2146.

104 Reperibili *online*.

105 Comunicazione del 1° aprile 2020, C(2020)2078.

106 Comunicazione dell'8 aprile 2020, C(2020)3200. Cfr. L. CALZOLARI, *L'influenza del COVID-19 sulla politica di concorrenza: difese immunitarie o anche altro?*, in *SIDIBlog*, 26 aprile 2020, e P. MANZINI, *Emergenza e concorrenza*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 4, 15 aprile 2020, reperibili *online*.

Le misure nazionali di ostacolo alla circolazione intra-UE dei DPI sono state agevolate, com'è noto, dalla *reintroduzione dei controlli sulle persone al momento dell'attraversamento delle frontiere interne* da parte di numerosi Stati dell'area Schengen, già sottoposta a tensioni da alcuni anni<sup>107</sup>. Qui la Commissione si è orientata nel senso di assicurare che i legittimi controlli sanitari incidessero nella misura strettamente necessaria sul trasporto e sulla fornitura di beni e servizi<sup>108</sup>, agevolassero il più possibile la circolazione dei lavoratori specie se impegnati in professioni critiche<sup>109</sup>, e non ostacolassero la mobilità nel quadro dell'*assistenza sanitaria transfrontaliera*. A tale ultimo proposito, posta l'esigenza di aiutare gli Stati i cui sistemi sanitari si sono trovati sotto pressione per la carenza di posti di terapia intensiva, la Commissione ha adottato orientamenti tra l'altro diretti, «in uno spirito di solidarietà europea», a coordinare quell'assistenza anche sulla base della direttiva 2011/24<sup>110</sup>, a coordinare e cofinanziare il trasporto dei pazienti e a semplificare il rimborso delle spese mediche, facendole gravare sul Fondo di solidarietà UE<sup>111</sup>.

Mentre alcune delle iniziative menzionate sono riconducibili all'autentica solidarietà emergenziale, altre – come quelle per assicurare la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi – ricadono in entrambi i tipi di solidarietà, responsabilizzante ed emergenziale: il pieno rispetto delle norme del mercato comune, infatti, contribuisce in sé ad aiutare Stati, imprese e famiglie in difficoltà. Si realizza, pertanto, una positiva concorrenza tra due declinazioni della solidarietà che altrove invece risultano in conflitto tra loro, a dimostrazione del fatto che il corretto funzionamento di quel mercato continua a essere fondamentale per tutti gli Stati membri non solo in situazioni ordinarie ma anche durante una crisi sanitaria come quella attuale<sup>112</sup>.

La gestione delle frontiere esterne, invece, ha tenuto conto dell'esigenza di tutelare gli Stati membri da ulteriori contagi provenienti da Paesi terzi. Gli atti di *soft law* della Commissione<sup>113</sup>, infatti, hanno delineato una risposta “difensiva” che si inquadra nel paradigma della solidarietà responsabilizzante (o preventiva). Soprattutto la restrizione

107 La letteratura in materia è ampia, per cui mi limito a rinviare ai recenti contributi, che tengono conto della crisi pandemica, di G. CAGGIANO, *COVID-19*, cit., p. 86 ss.; S. CARRERA, N. C. LUK, *Love thy neighbour? Coronavirus politics and their impact on EU freedoms and rule of law in the Schengen Area*, CEPS Paper in Liberty and Security in Europe No. 2020-04, April 2020; F. CASOLARI, *Prime considerazioni*, cit., p. 102 ss.; S. COUTTS, *Citizenship, Coronavirus and Questions of Competence*, in *European Papers*, European Forum, 25 April 2020; G. FIENGO, *Le misure di contenimento della diffusione del COVID-19: la sospensione dell'accordo di Schengen*, in *DPCE on line*, OsservatorioCovid19, 29 marzo 2020; S. MONTALDO, *The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste*, in *European Papers*, European Forum, 25 April 2020; D. THYM, *Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 18 e 19 marzo 2020, tutti reperibili online.

108 Comunicazioni del 16 marzo 2020, C(2020)1753; del 24 marzo 2020, C(2020)1897; e del 27 marzo 2020, C(2020)2010.

109 Comunicazione del 30 marzo 2020, C(2020)2051. Vedi S. ROBIN-OLIVIER, *Free Movement of Workers in the Light of the COVID-19 Sanitary Crisis: From Restrictive Selection to Selective Mobility*, in *European Papers*, European Forum, 16 maggio 2020, reperibile online.

110 Direttiva 2011/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2011.

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

112 In questo senso anche J. BJERKEM, *Europe's hidden weapon in combatting COVID-19: The Single Market*, EPC Commentary, 30 April 2020, reperibile online.

temporanea dei viaggi non essenziali verso la zona c.d. UE+<sup>114</sup> e la possibilità di rifiutare l'ingresso ai cittadini di Paesi terzi in presenza di un rischio sanitario – misura inizialmente disposta per 30 giorni e poi prorogata<sup>115</sup> – presupponeva la necessità che tutti gli Stati, non solo quelli di frontiera esterna, fossero solidali tra loro nel rispetto puntuale delle regole a tutela della comune salute pubblica<sup>116</sup>. Tali restrizioni però non sono state applicate ai cittadini degli Stati UE+<sup>117</sup>, ai loro familiari e ai cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo o comunque in possesso di un visto o permesso di soggiorno non di breve periodo, e la Commissione ha anche raccomandato di non applicarle ad alcune categorie<sup>118</sup>. In funzione solidaristica, è stato dispiegato il meccanismo di protezione civile per organizzare tramite l'ERCC, il Servizio europeo di azione esterna e gli Stati interessati il rientro di più di 66.000 individui, di cui quasi 60.000 cittadini europei, rimasti bloccati in Paesi terzi per le restrizioni temporanee ai viaggi<sup>119</sup>, che si aggiungono agli oltre 550.000 cittadini rimpatriati grazie alla cooperazione consolare dell'Unione.

La pandemia sta avendo un impatto specifico sui *migranti*, specie quelli più vulnerabili come i *richiedenti asilo*<sup>120</sup>, nei cui confronti numerosi Stati UE+, nonostante i loro obblighi specie alla frontiera<sup>121</sup>, si sono mossi in ordine sparso e talvolta in maniera restrittiva: alcuni hanno sospeso le procedure di riconoscimento dell'asilo, anche impedendo l'ingresso sul loro territorio o disponendo il confinamento in centri di varia natura<sup>122</sup>; Italia e Malta hanno

---

113 V. la comunicazione del 16 marzo 2020, COM(2020)115 final; i citati orientamenti C(2020)1753; e la comunicazione del 30 marzo 2020, C(2020)2050.

114 Composta da tutti gli Stati membri dell'area Schengen (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania), i quattro Stati associati Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) nonché l'Irlanda e il Regno Unito. In argomento v. G. CAGGIANO, *COVID-19*, cit., p. 93 ss.

115 Si vedano le comunicazioni COM(2020)115 (fino al 15 aprile 2020); dell'8 aprile 2020, COM(2020)148 final (fino al 15 maggio 2020); e dell'8 maggio 2020, COM(2020)222 final (al 15 giugno 2020).

116 La qual cosa, tra l'altro, è coerente con il paradigma della solidarietà responsabilizzante/preventiva nel controllo delle frontiere esterne messa in pratica per gestire i flussi migratori in ingresso: v. G. MORGESE, *La solidarietà*, cit., p. 132 ss.

117 Compresi i cittadini del Regno Unito fino alla fine del 2020, salvo ulteriore proroga.

118 V. anche le comunicazioni dell'8 aprile 2020, C(2020)3100, e dell'8 maggio 2020, 2020/C156/01.

119 Vedi A. ILIOPOULOU-PENOT, *Rapatriements en situation d'urgence lors de la pandémie de COVID-19: la solidarité européenne hors sol européen*, in *European Papers*, European Forum, 16 maggio 2020; e M. PRPIC, *Repatriation of EU citizens during the COVID-19 crisis. The role of the EU Civil Protection Mechanism*, EPRS Briefing, April 2020, reperibili online.

120 Vedi EASO, *Special Report: Asylum Trends and COVID-19*, 7 maggio 2020; REFUGEES INTERNATIONAL, *COVID-19 and the Displaced: Addressing the Threat of the Novel Coronavirus in Humanitarian Emergencies*, 30 marzo 2020; UNHCR, *Key Legal Considerations on access to territory for persons in need of international protection in the context of the COVID-19 response*, 16 marzo 2020; ID., *Coronavirus emergency appeal. UNHCR's preparedness and response plan (revised)*, 25 marzo 2020; ID., *Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic*, 9 aprile 2020; UN OCHA, *Global Humanitarian Response Plan COVID-19*, 28 marzo 2020; WHO, *Interim guidance for refugee and migrant health in relation to COVID-19 in the WHO European Region*, 25 marzo 2020, tutti reperibili online.

121 V. recentemente FRA, COUNCIL OF EUROPE, *Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders*, 2020, reperibile online.

122 Cfr. ADITUS, *How are coronavirus measures affecting refugees?*, 7 aprile 2020, e A. MARCHESI, *La detenzione di migranti al tempo del COVID-19: conseguente a nulla e destinata a nulla*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020, reperibili online.



dichiarato i propri porti non sicuri per lo sbarco dei migranti in specie dalla Libia<sup>123</sup>; il Portogallo, invece, ha mostrato solidarietà nei confronti dei migranti in attesa di un permesso di soggiorno<sup>124</sup>, così come la Spagna che ha deciso di svuotare i centri di trattenimento<sup>125</sup> e anche l'Italia con la parziale regolarizzazione dei lavoratori impiegati in alcuni settori produttivi<sup>126</sup>. Tale prassi ha indotto la Commissione a fornire linee guida in materia di asilo, rimpatrio e reinsediamento<sup>127</sup> che tengono conto dell'esigenza di tutelare la salute assicurando la continuità delle procedure<sup>128</sup> e il rispetto del principio di *non-refoulement*<sup>129</sup>.

La situazione più problematica si riscontra in Grecia ove il governo, dopo aver chiuso le frontiere con la Turchia schierando le forze armate e respingendo sommariamente i migranti, ha sospeso per due mesi l'esame delle domande di asilo e avviato il procedimento per modificare la normativa in senso più restrittivo<sup>130</sup>. A ciò si aggiunge la situazione negli *hotspot* localizzati sulle isole prospicienti la Turchia, già sovraffollati e in condizioni igieniche precarie<sup>131</sup>. Peraltro, la situazione è stata esacerbata anche dal fatto che il successivo allentamento delle misure di *lockdown* non è stato esteso ai centri che accolgono migranti. La Commissione, con l'intento di continuare a garantire il ruolo della Grecia quale "scudo europeo" nei confronti dei migranti nel timore di una nuova crisi migratoria come quella del

---

123 Cfr. A. LEANDRO, *I soccorsi in mare durante la pandemia*, in *Affari Internazionali*, 22 aprile 2020; F. MUNARI, *Il decreto interministeriale per gestire l'emergenza Covid-19 nell'ambito degli obblighi dell'Italia ai sensi della Convenzione SAR: l'insostenibile "intermittenza" del luogo sicuro per i migranti diretti verso l'Italia*, in *SIDIBlog*, 16 aprile 2020, reperibili *online*. Malta, in particolare, sta attuando un sostanziale blocco navale, anche utilizzando navi private per respingere i migranti verso l'Italia o direttamente in Libia: v. ECRE, *Med: New Evidence of Malta's Deadly Strategies*, 22 maggio 2020, reperibile *online*.

124 Il Paese lusitano ha deciso di estendere a tutti gli immigrati con una richiesta pendente di permesso di soggiorno (quindi, anche ai richiedenti asilo) gli stessi diritti dei residenti almeno fino al 1° luglio.

125 ECRE, *Spain: Release of People in Immigration Detention but Rights still at Risk*, 22 maggio 2020, reperibile *online*.

126 Su questo e altri profili v. P. BONETTI, *Gli effetti giuridici della pandemia del Coronavirus sulla condizione degli stranieri*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 20 maggio 2020.

127 Comunicazione del 16 aprile 2020, C(2020)2516.

128 Le linee guida ribadiscono la necessità di rispettare gli obblighi internazionali in materia di asilo, rimpatrio e reinsediamento, di registrare e trattare tutte le domande di protezione internazionale, seppur con ritardo, nonché di attuare le misure di salute pubblica nei confronti di tutti i cittadini di Paesi terzi, siano essi regolari o irregolari, in maniera ragionevole, proporzionata e non discriminatoria. La Commissione ha ricordato agli Stati la possibilità di giovare del supporto di Frontex e dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO): quest'ultimo ha anche rilasciato raccomandazioni pratiche sul colloquio da remoto: v. EASO, *Practical recommendations on conducting the personal interview remotely*, maggio 2020, reperibile *online*.

129 Cfr. S. NICOLOSI, *Non-refoulement During a Health Emergency*, in *EJIL:Talk!*, 14 maggio 2020, reperibile *online*.

130 Cfr. per tutti AMNESTY INTERNATIONAL, *Caught in a political game. Asylum-seekers and migrants on the Greece/Turkey border pay the price for Europe's failures*, 2020; F. CASOLARI, *International (binding) law strikes back: lo Statement UE-Turchia alla prova della recente crisi migratoria*, ADiM Blog, marzo 2020; GREEK COUNCIL FOR REFUGEES, *GCR's comments on the draft law amending asylum legislation*, 27 aprile 2020; A. SKORDAS, *The Twenty-Day Greek-Turkish Border Crisis and Beyond: Geopolitics of Migration and Asylum Law*, in *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 5 e 8 maggio 2020, tutti reperibili *online*.

131 V. lo *Special report* della Corte dei conti europea, *Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results*, n. 24/2019, reperibile *online*. Cfr. anche MIGREUROP, *From the «war against the virus» to the war against exiles: security responses to Covid-19 exacerbate violence at borders*, 2 aprile 2020, reperibili *online*.

2015<sup>132</sup>, ha avviato iniziative solidaristiche a beneficio del Paese e dei migranti ivi localizzati. Pur non dando seguito alla richiesta di adottare misure emergenziali *ex art.* 78, par. 3, TFUE, il 4 marzo ha presentato al Consiglio (ricevendone l'approvazione) un piano d'azione per coordinare con gli Stati membri l'invio di squadre di intervento rapido di Frontex e di funzionari dell'EASO, per un programma di rimpatri coordinato da Frontex, per un sostegno finanziario di 700 milioni e per il coordinamento delle forniture anche mediche nel quadro del *RescEU*<sup>133</sup>. Due giorni dopo, d'accordo con il governo, è stato avviato un programma di ricollocazione solidaristica volontaria di 1.600 minori stranieri non accompagnati (MNSA)<sup>134</sup> che ha comportato l'intervento dell'EASO e raccolto le disponibilità di una decina di Stati EU+<sup>135</sup>.

### **5. Segue: luci e ombre della risposta solidaristica economica**

È però sulle misure economiche che va misurata la “qualità” della solidarietà emergenziale dell'UE. Stante il carattere discrezionale e condizionato delle disposizioni solidaristiche economiche dei Trattati e di altri strumenti interni o esterni all'ordinamento UE, la spinta a questa forma di solidarietà non è sempre sorretta dall'azione orizzontale della solidarietà responsabilizzante e, anzi, in alcuni casi vi si pone in contrasto. La situazione eccezionale in cui ci ritroviamo, invero, ha indotto gli Stati più colpiti a richiedere nuove e più forti iniziative economiche nonché, più in generale, un cambio di paradigma rispetto alla logica dei “prestiti condizionati”, propria della (ormai) “vecchia” crisi economica. Sotto questo profilo, si registra un certo scollamento tra l'azione delle Istituzioni sovranazionali e di alcuni Stati, che in qualche modo hanno raccolto la sfida della predisposizione di strumenti innovativi, e quella di altri Stati c.d. “frugali” che invece si stanno dimostrando cauti, per non dire ostili, nei confronti della mutualizzazione dei debiti nazionali (sia passati sia dovuti alla crisi pandemica) e della destinazione a fondo perduto di risorse comuni.

Consapevole che, almeno all'inizio, il sostegno maggiore sarebbe provenuto dai bilanci nazionali, la Commissione ha anzitutto annunciato l'intenzione di rendere *temporaneamente flessibile il controllo degli aiuti pubblici* (articoli 107-109 TFUE), in modo che gli Stati potessero sostenere con risorse proprie imprese, lavoratori e famiglie<sup>136</sup>. Dopo l'autorizzazione dell'Eurogruppo all'esclusione delle misure fiscali nazionali emergenziali

---

132 Vedi tra gli altri A. SPAGNOLO, *Un gioco delle parti sulla pelle delle persone. L'insostenibilità delle ragioni greche, turche ed europee nella crisi migratoria in corso*, in *SIDIBlog*, 14 marzo 2020, reperibile *online*.

133 Comunicato stampa IP/20/384.

134 Comunicato stampa IP/20/406. Il programma è finanziato con le risorse del Fondo asilo, migrazione e integrazione. Si noti che l'agenzia dei diritti fondamentali dell'UE ha adottato delle linee guida per l'occasione: FRA, *Relocation of unaccompanied children from Greece*, 17 marzo 2020, reperibile *online*,

135 Cfr. I. ODINK, *Unaccompanied migrant children in Greece: New relocation scheme*, EPRS Briefing, maggio 2020, reperibile *online*.

136 V. la citata comunicazione COM(2020)112 final, e le successive comunicazioni del 20 marzo 2020, C(2020)1863, del 4 aprile, C(2020)2215, del 28 aprile 2020, C(2020)2044, e dell'8 maggio 2020, C(2020)3156. Cfr. L. CALZOLARI, *op. cit.*; A. CORRERA, *COVID-19: la Commissione UE annuncia il “whatever it takes”, ma non troppo*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Sezione “Coronavirus e diritto dell'Unione” n. 1, 1° aprile 2020, p. 1 ss., p. 3 ss.; e A. ROSANÒ, *Adapting to Change: COVID-19 as a Factor Shaping EU State Aid Law*, in *European Papers*, European Forum, 7 maggio 2020, reperibili *online*.

dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine e con l'avallo del Consiglio europeo del 17 marzo, l'Esecutivo UE ha anche proposto l'attivazione della *clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita* (PSC)<sup>137</sup>, che il Consiglio Ecofin ha approvato il 23 marzo 2020 così decretando la sospensione temporanea del vincolo esterno di bilancio<sup>138</sup>. Soprattutto quest'ultimo provvedimento, pur essendo un passo "rivoluzionario" che si allontana dal paradigma della solidarietà responsabilizzante dell'UEM tipico degli ultimi dieci anni, non si muove però sulla via della piena solidarietà emergenziale. Vero è, infatti, che l'aumento del deficit strutturale per l'emergenza sanitaria non sarà calcolato ai fini del rispetto dei vincoli di bilancio del Patto, ma è altrettanto vero che esso entrerà comunque nel complessivo debito degli Stati, destinato a salire per contrastare la profonda recessione in atto. In altri termini, la semplice (seppur necessaria) possibilità simmetrica di spendere di più, lungi dall'essere una forma di vera solidarietà, mette in gioco la capacità asimmetrica degli Stati di finanziarsi sul mercato dei capitali a tassi sostenibili nel medio-lungo periodo<sup>139</sup>.

Per questo motivo, la risposta dell'Unione si sta sviluppando lungo ulteriori quattro direttrici. La prima consiste nel fornire "denaro fresco" agli Stati (anche terzi) e alle imprese più colpiti dalla pandemia, da attingere principalmente dal bilancio UE; la seconda è quella di agevolare il ricorso di Stati e imprese al mercato dei capitali a un tasso di interesse più basso possibile e/o fornendo garanzie sui prestiti degli istituti finanziari; la terza riguarda l'assistenza finanziaria in forma di prestiti agli Stati, finanziati con il ricorso al mercato dei capitali e con una qualche forma di mutualizzazione dei rischi; la quarta, infine, si pone l'obiettivo della ripresa dell'intera economia europea nel medio-lungo periodo con la condivisione di risorse comuni. Solo le direttrici del primo e del quarto tipo soddisfano la logica della solidarietà emergenziale con la distribuzione di risorse comuni lì dove ce n'è più bisogno; quelle della seconda e della terza direttrice, invece, mostrano una solidarietà emergenziale utile nel breve periodo ma destinata a sollevare problemi di indebitamento in futuro.

Quanto alla prima direttrice, nella comunicazione sulla risposta economica coordinata del 13 marzo 2020 la Commissione ha illustrato la propria iniziativa di investimento in risposta al coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative*, CRII) che, dopo la sua approvazione, ha non solo liberato circa 37 miliardi del bilancio UE "adattando" le regole per l'utilizzo dei fondi strutturali in modo da fornire liquidità e sostenere i sistemi sanitari nazionali<sup>140</sup>, ma anche modificato il Fondo di solidarietà UE per permettere agli Stati di

---

137 Comunicazione del 20 marzo 2020, COM(2020)123 final.

138 Cfr. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 8 aprile 2020, e A. CORRERA, *op. cit.*, p. 8 ss.

139 Cfr. F. MASINI, *La (pericolosissima) sospensione del vincolo esterno*, in *Formiche*, 21 marzo 2020, reperibile *online*.

140 Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020: gli Stati possono trattenere intorno agli 8 miliardi di prefinanziamenti non spesi nel 2019, che altrimenti avrebbero dovuto rimborsare, i quali, combinati con il cofinanziamento UE di altri 29 miliardi, permette di mobilitare intorno ai 37 miliardi per affrontare l'emergenza. A ciò si aggiungono altri 28 miliardi di fondi strutturali non ancora allocati, che possono essere riconvertiti al contrasto alla pandemia.

ricorrervi anche in caso di «grave emergenza di sanità pubblica» (per il 2020 sono disponibili circa 800 milioni)<sup>141</sup>. Nella seconda iniziativa (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*, CRII+) del 2 aprile 2020<sup>142</sup>, l'Esecutivo ha proposto – e le Istituzioni legislative hanno accettato – di convogliare le risorse disponibili nel bilancio 2020 (intorno ai 3 miliardi) nell'iniziativa “Solidarietà dell'UE per la salute” a favore dei sistemi sanitari e di altre finalità legate all'emergenza<sup>143</sup>, di rendere l'utilizzo dei fondi strutturali completamente flessibile<sup>144</sup>, di adattare le norme sul Fondo per gli indigenti<sup>145</sup> nonché di sostenere la pesca e l'acquacoltura<sup>146</sup>. Si ricorda anche il finanziamento dei progetti di ricerca e sviluppo per trovare soluzioni innovative di contrasto al Sars-CoV-2<sup>147</sup> e la “Risposta globale al coronavirus” del 27 aprile, con l'invito rivolto dalla Commissione a Stati e organizzazioni internazionali di tutto il mondo a raccogliere fondi per sviluppare e utilizzare sistemi diagnostici, terapie e vaccini sicuri, efficaci e a prezzi accessibili.

Un cenno va fatto all'importante risposta solidaristica economica “esterna”, diretta ad aiutare i Paesi terzi ad affrontare la crisi. L'azione dell'Unione si è sviluppata seguendo un approccio di squadra – c.d. “*Team Europe*”<sup>148</sup> – che ha messo assieme risorse finanziarie UE (stanziare nel quadro dell'azione esterna), degli Stati e di alcune istituzioni finanziarie come la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). Così è stata sviluppata una risposta economica di 15,6 miliardi<sup>149</sup>, cui va aggiunto tra l'altro il pacchetto di assistenza macrofinanziaria da 3 miliardi destinato a dieci Paesi partner dell'allargamento e del vicinato<sup>150</sup>, il sostegno ai Paesi dei Balcani occidentali (38 milioni), la riassegnazione di 140 milioni ai Paesi partner orientali, l'organizzazione di

---

141 Regolamento (UE) 2020/461 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, sul quale v. E. BROSSET, *Quand l'urgence de santé publique fait son entrée parmi les catastrophes en droit de l'UE*, in *European Papers*, European Forum, 25 April 2020, reperibile *online*.

142 Comunicazione del 2 aprile 2020, COM(2020)143 final.

143 In questa maniera, la Commissione ha inteso provvedere direttamente all'approvvigionamento delle attrezzature vitali per conto degli Stati nonché finanziare e coordinare i trasporti di attrezzature mediche e di pazienti nelle regioni transfrontaliere. Sono stati modificati il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020 in relazione al margine globale per gli impegni (regolamento (UE, Euratom) 2020/538 del Consiglio, del 17 aprile 2020) e gli importi mobilitati a titolo dello strumento di flessibilità per il 2020 (decisione (UE) 2020/546 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2020); si è attivato il sostegno di emergenza dell'UE (regolamento (UE) 2020/521 del Consiglio, del 14 aprile 2020); e si è sfruttato il margine per gli imprevisti del 2020 per rafforzare ulteriormente il meccanismo *RescEU* (decisione (UE) 2020/547 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2020). Ciò ha richiesto una modifica del bilancio: v. l'adozione definitiva (UE, Euratom) 2020/537, del 17 aprile 2020, del bilancio rettificativo n. 2).

144 Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020.

145 Regolamento (UE) 2020/559 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020.

146 Regolamento (UE) 2020/560 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2020, destinato a mobilitare intorno ai 721 milioni.

147 Il finanziamento proveniente da Horizon 2020 ammonta a più di un miliardo.

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

149 Si veda l'infografica *Risposta globale dell'UE al coronavirus: sostegno ai paesi partner*, aprile 2020, reperibile *online*.

150 Decisione (UE) 2020/701 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 2020.

un ponte aereo umanitario per trasportare operatori e dotazioni nelle zone più critiche del mondo e, all'inizio dell'emergenza, il coordinamento degli aiuti umanitari alla Cina<sup>151</sup>.

Tra le iniziative che si collocano sulla seconda direttrice prima individuata – accesso di Stati e imprese al mercato dei capitali a tassi di interesse sufficientemente bassi e/o messa a disposizione di garanzie a copertura dei prestiti forniti dagli istituti finanziari – si ricordano i programmi di acquisto della BCE, il sostegno della Commissione e della BEI alle imprese e le misure sulla vigilanza bancaria.

Un importante impulso per immettere liquidità e garantire indirettamente il finanziamento dei bilanci statali “raffreddando” i tassi sui titoli pubblici è derivato dall'ampliamento delle misure non convenzionali della BCE. Quest'ultima, infatti, nonostante un'iniziale singolare affermazione della sua Presidente<sup>152</sup>, ha imboccato in maniera decisa la strada della solidarietà emergenziale. Nella riunione del Consiglio direttivo del 12 marzo, ha deciso di confermare e ampliare le misure già in essere<sup>153</sup>. Nella riunione del 18 marzo sono state adottate ulteriori decisioni<sup>154</sup>, tra le quali spicca il programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP)<sup>155</sup>. Esso consente alla BCE, per il tramite delle banche centrali nazionali, di acquistare sul mercato secondario almeno fino alla fine del 2020 titoli pubblici e privati già ammissibili al PAA<sup>156</sup> per un totale di 750 miliardi, cifra ben maggiore del *quantitative easing* pre-pandemico; peraltro, nella riunione del 4 giugno tale cifra è stata incrementata di altri 600 miliardi e l'orizzonte esteso fino alla fine di giugno 2021. A differenza del PSPP, inoltre, gli acquisti di titoli pubblici PEPP non sono strettamente aderenti alla regola del *capital key*, ma possono fluttuare temporaneamente fra varie classi di attività e vari Stati<sup>157</sup>,

---

151 Il 20 maggio, la Commissione ha stanziato ulteriori 50 milioni per far fronte alla crisi umanitaria in alcune aree africane e asiatiche.

152 Nella conferenza stampa del 12 marzo, annunciando nuove misure per contrastare gli effetti della pandemia sulle economie europee, la Presidente della BCE Lagarde aveva affermato che «[w]e are not here to close spreads». Ciò andrebbe però inquadrato in un discorso più ampio, e non scorretto, che mette in luce la difficoltà di sopperire con misure di politica monetaria alla mancanza di una politica fiscale davvero comune.

153 Quali le nuove operazioni di rifinanziamento a più lungo termine (ORLT); condizioni più favorevoli per la terza serie di operazioni mirate di rifinanziamento a lungo termine (OMRLT-III) nel periodo compreso fra giugno 2020 e giugno 2021; una dotazione temporanea aggiuntiva di 120 miliardi per ulteriori acquisti netti di attività del settore privato in aggiunta al programma di acquisto di attività (PAA); il mantenimento dei bassi tassi di interesse sulle operazioni di rifinanziamento e sui depositi presso la BCE; e il perdurante reinvestimento del capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PAA (c.d. *roll-over*). In dettaglio, v. il comunicato stampa del 12 marzo, reperibile *online*.

154 Quali l'ammissione al programma di acquisto per il settore societario (PASS) della carta commerciale emessa da società non finanziarie, considerando idonee tutte le tipologie di carta commerciale di adeguata qualità creditizia, e l'allentamento dei requisiti in materia di garanzie, apportando correzioni ai principali parametri di rischio. La prima misura è molto importante perché “bypassa” le banche e comporta l'acquisto diretto di titoli obbligazionari privati.

155 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). Cfr. C. PESCE, *Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP): contenuti, finalità e basi giuridiche dell'azione monetaria UE*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Sezione “Coronavirus e diritto dell'Unione” n. 5, 16 aprile 2020, p. 39 ss., reperibile *online*.

156 *Supra*, nota 35. In via eccezionale sono stati ammessi anche i titoli di debito negoziabili emessi dalla Grecia.

con una logica che si avvicina a quella del programma OMT<sup>158</sup>. La BCE ha poi adottato anche altre iniziative, quali le misure di allentamento dei requisiti in materia di garanzie (7 aprile); il sostegno alle iniziative delle autorità nazionali macro-prudenziali (15 aprile); la riduzione temporanea dei requisiti di capitale per il rischio di mercato e del moltiplicatore del rischio di mercato qualitativo (16 aprile); la decisione di accettare anche attività negoziabili ed emittenti con requisiti di qualità di credito minima (qualità BBB-) nel caso subiscano un declassamento (22 aprile)<sup>159</sup>; e l'avvio delle nuove operazioni di rifinanziamento per fornire liquidità durante l'emergenza pandemica (*Pandemic emergency longer-term refinancing operations*, PELTROs) (30 aprile).

Considerato il meccanismo di trasmissione monetaria sostenuto ormai da anni dal *quantitative easing*, la significativa portata economica e la possibilità di derogare alla regola del *capital key* e agli *issuer limits* senza le condizionalità proprie del programma OMT non può che avere un effetto solidaristico positivo, rendendo possibile finanziare più agevolmente, benché sempre indirettamente, i disavanzi pubblici. Resta però il fatto che, pur tralasciando gli aspetti di conformità ai Trattati<sup>160</sup> e il suo carattere temporaneo, il PEPP e le altre misure non convenzionali non hanno – né possono avere – l'effetto di trasferire risorse comuni in tutto o in parte a fondo perduto agli Stati in difficoltà. Si tratta, cioè, pur sempre di misure che comportano nuovo debito per gli Stati: certamente senza il pagamento degli interessi<sup>161</sup>, con una prospettiva ragionevole di reinvestimento integrale dei titoli in scadenza (*roll-over*) e in assenza di rigorose condizioni, ma ciò nonostante inquadrabili solo in parte nel modello della solidarietà emergenziale.

Un effetto solidaristico complementare alle misure di *quantitative easing* svolgono anche le iniziative in materia di *vigilanza bancaria*, finalizzate a non interrompere l'erogazione del credito a imprese e famiglie. Nella comunicazione del 13 marzo 2020, la Commissione ha ricordato l'importante ruolo del settore bancario nel mantenimento del flusso di liquidità, invitando in specie le autorità europee di vigilanza a specificare le modalità di utilizzazione della flessibilità insita nel quadro normativo in materia<sup>162</sup>. Il successivo 28 aprile, registrando positivamente le iniziative nel frattempo intraprese, la

---

157 Decisione peraltro rafforzata il 24 marzo con la scelta di non applicare al PEPP il limite all'acquisto del 33% dell'ammontare in circolazione di ogni titolo o dello stock del debito pubblico disponibile di ogni Paese emittente (c.d. *issuer limits*).

158 Secondo M. GOLDMANN, *Borrowing Time*, in *Verfassungsblog*, 27 marzo 2020, reperibile *online*, l'aspetto più interessante del PEPP risiede proprio nel suo essere un "ibrido" a metà strada tra il PSPP e l'OMT.

159 Decisione presa per anticipare i temuti declassamenti del debito pubblico italiano al livello "spazzatura" (*junk bond*) i quali, altrimenti, non sarebbero più stati ammissibili al *quantitative easing*. Ciò, tuttavia, purché il *rating* rimanga a un livello di qualità di credito pari a 5 (qualità BB) nella scala armonizzata dell'eurosistema.

160 Sui quali v. A. BOBIĆ, M. DAWSON, *COVID-19 and the European Central Bank: The Legal Foundations of EMU as the Next Victim?*, in *Verfassungsblog*, 27 marzo 2020; M. GOLDMANN, *op. cit.*; S. GRUND, *Legal, compliant and suitable: The ECB's Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, Delors Institute Policy Brief, 25 marzo 2020; L. LIONELLO, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, in *SIDIBlog*, 28 marzo 2020, tutti reperibili *online*.

161 Gli acquisti dei PAA della BCE, compreso il nuovo PEPP, permettono a fine anno alle banche centrali nazionali di retrocedere le cedole (cioè, il tasso di interesse nominale) agli Stati emittenti, i quali di conseguenza possono annullarle.

162 COM(2020)112 final.

Commissione ha adottato un “pacchetto bancario” composto da una comunicazione interpretativa sui quadri normativi relativi ai principi contabili e prudenziali<sup>163</sup> e da una proposta di modifica dei due regolamenti sui requisiti patrimoniali degli enti creditizi<sup>164</sup>.

La finalità di fornire liquidità a tassi sostenibili è anche alla base di alcune *iniziative a sostegno delle imprese*. La Commissione, oltre alle nuove regole dei fondi strutturali<sup>165</sup>, al sostegno ai vettori del trasporto aereo<sup>166</sup> e al pacchetto trasporti<sup>167</sup>, ha deciso di sostenere le PMI attraverso garanzie dal bilancio UE al Fondo europeo per gli investimenti (FEI) nonché disponendo un rinvio del rimborso dei prestiti concessi dal medesimo FEI. Dal canto suo, la BEI ha rinforzato queste garanzie e introdotto altri meccanismi per mobilitare circa 40 miliardi di liquidità per PMI e società a media e piccola capitalizzazione<sup>168</sup>, cui si aggiungono gli strumenti diretti a finanziare con prestiti e contributi a fondo perduto progetti per il potenziamento urgente delle infrastrutture, per il fabbisogno di dispositivi e attrezzature sanitarie, per fermare la diffusione, per trovare una cura e per sviluppare un vaccino contro il Sars-CoV-2 (circa 5 miliardi). Il 16 aprile, la BEI ha anche approvato un *Pan-European Guarantee Fund* di 25 miliardi, a valere su contributi degli Stati e di altre Istituzioni UE, per mobilitare 200 miliardi alle PMI attraverso garanzie e prestiti sia diretti sia indiretti<sup>169</sup>.

Alla terza direttrice, ispirata alla logica dei “prestiti da assumere per prestiti da fornire” (*loans for loans*), appartengono le forme di assistenza finanziaria attivabili con la linea di credito pandemica del MES e con lo strumento SURE, cui va collegata la questione dell’emissione di titoli di debito comune (eurobond/coronabond).

L’idea di istituire una linea di credito all’interno del MES che tenesse conto della crisi economica derivante da quella pandemica è stata avanzata il 24 marzo 2020 dall’Eurogruppo che, su impulso del Consiglio europeo del 17 marzo, ha espresso il proprio sostegno all’intervento solidaristico del Fondo salva-Stati a condizioni rafforzate. Posta l’intesa generale, contrasti si sono avuti sul tipo di condizionalità da applicare ai prestiti così erogabili, la qual cosa ha portato il Consiglio europeo del 26 marzo a stabilire un termine per la presentazione di una proposta, poi formulata dall’Eurogruppo il 9 aprile<sup>170</sup>, specificata (con

---

163 Comunicazione interpretativa del 28 aprile 2020, COM(2020)169 final, che ribadisce i margini di flessibilità della normativa in vigore e fornisce taluni chiarimenti sulle stime di incremento significativo dei rischi, sulle conseguenze della moratoria dei pagamenti e sulla valutazione delle perdite attese su crediti.

164 Proposta del 28 aprile 2020, COM(2020)310 final, che contempla una serie di misure le quali, se approvate, potrebbero avere un impatto di circa 450 miliardi in termini di riduzione degli accantonamenti necessari per perdite attese e, quindi, di minore propensione delle banche alla contrazione nell’erogazione dei prestiti a imprese e famiglie.

165 *Supra*, nota 140.

166 Regolamento (UE) 2020/459 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020.

167 Proposto il 29 aprile 2020, che ha condotto all’approvazione da parte di Parlamento europeo e Consiglio dei tre regolamenti (UE) 2020/696, 2020/697 e 2020/698 nonché della direttiva 2020/700, tutti del 25 maggio 2020.

168V. L’infografica all’indirizzo [www.eib.org/attachments/press/covid19-eib-group-response-infographics-en.pdf](http://www.eib.org/attachments/press/covid19-eib-group-response-infographics-en.pdf).

169 Un cenno infine alla BERS, che ha sviluppato un “pacchetto di solidarietà” di 21 miliardi destinato a garantire prestiti alle imprese colpite dalla crisi pandemica in tutti i Paesi assistiti dalla Banca, inclusi molti Stati membri dell’UE: [www.ebrd.com/what-we-do/coronavirus-solidarity](http://www.ebrd.com/what-we-do/coronavirus-solidarity).

l'*endorsement* del Parlamento europeo)<sup>171</sup> nella riunione dell'8 maggio e approvata dal Consiglio dei Governatori del MES il 15 maggio 2020.

Secondo l'intesa<sup>172</sup>, la linea di credito *Pandemic Crisis Support* (PCS) del MES, basata su una delle due linee precauzionali esistenti (la *Enhanced Conditions Credit Line*), è disponibile per 240 miliardi per tutti gli Stati dell'eurozona dal 1° giugno 2020 e fino alla fine del 2022<sup>173</sup>. Essa ha lo scopo di sostenere le spese sanitarie dirette e indirette legate alla crisi pandemica e l'assistenza non può superare il 2% del PIL dello Stato richiedente, sulla base di un accordo a termini standardizzati resi noti in anticipo<sup>174</sup>. Contrariamente alle linee ordinarie, i prestiti PCS sono soggetti solo al vincolo di destinazione prima ricordato, come confermato dalla Commissione che non solo ha ammesso alla linea tutti gli Stati dell'eurozona<sup>175</sup> ma – per fugare ogni dubbio – ha sottolineato che la propria attività di sorveglianza sarà semplificata e si concentrerà sull'utilizzo per lo scopo previsto<sup>176</sup>. L'assistenza finanziaria PCS non sarà erogata in un'unica *tranche* bensì in rate mensili del 15%, dovendo il MES a sua volta emettere obbligazioni (*social bonds* o simili)<sup>177</sup> alle condizioni favorevoli in virtù del *rating* di cui gode e col sistema di copertura delle perdite dell'art. 25 Trattato MES<sup>178</sup>. Posto che la restituzione del prestito dovrà avvenire entro massimo dieci anni, a un tasso basso e predeterminato, al termine della crisi gli Stati beneficiari saranno tenuti, come tutti, al rispetto del Patto di stabilità una volta che la clausola di salvaguardia generale sarà disattivata<sup>179</sup>.

---

170 *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, del 9 aprile 2020, reperibile *online*.

171 V. la risoluzione 2020/2616(RSP).

172 Cfr. il documento *Term sheet: ESM Pandemic Crisis Support*, dell'8 maggio 2020, reperibile *online*.

173 Ma il termine può essere modificato dal Consiglio dei Governatori. Per gli Stati membri “con deroga”, invece, l'Eurogruppo ha attivato analoga linea di credito nel quadro del regolamento 332/2002.

174 V. il documento *Pandemic Crisis Support - Draft Template for the Response Plan pursuant to Articles 13(3) and 14(2) ESM Treaty*, redatto dalla Commissione l'8 maggio 2020 e approvato dal Consiglio dei Governatori il 15 maggio. Cfr. A. ZOPPÈ, C. DIAS, *The ESM Pandemic Crisis Support*, EGOV Briefing, maggio 2020, reperibile *online*.

175 Svolgendo quindi *ex ante* la valutazione preliminare di cui all'art. 13, par. 1, Trattato MES: v. il documento *Pandemic Crisis Support - Eligibility assessment*, del 6 maggio 2020, reperibile *online*.

176 Cfr. la lettera dei Commissari Dombrovskis e Gentiloni al Presidente dell'Eurogruppo, del 7 maggio, reperibile *online*.

177 Sui *social bonds* v. R. KARSENTI, *Social bonds in response to the Covid-19 crisis: when financial markets save lives*, ECMI Commentary no 64, maggio 2020, reperibile *online*.

178 Secondo cui le perdite derivanti dalle operazioni del MES sono imputate, in ordine gerarchico, al fondo di riserva, al capitale versato e al capitale autorizzato ma non versato. Solo qualora quest'ultimo non possa essere corrisposto da uno Stato, si procede a richieste aggiuntive di capitale agli altri Stati fino alla concorrenza del capitale richiesto per la copertura delle perdite. Lo Stato “inadempiante” è comunque tenuto a saldare il debito, eventualmente con gli interessi.

179 *Supra*, note 137 e 138.



Così configurata, e se verranno mantenuti condizionalità semplificata<sup>180</sup> e tassi di interesse attuali, l'assistenza PCS si inquadra più agevolmente nella logica solidaristica emergenziale rispetto alle linee ordinarie del MES soggette a rigorosa condizionalità. A prescindere dalla compatibilità con il Trattato MES e con l'art. 136, par. 3, TFUE<sup>181</sup>, però, va rilevato che la linea PCS eroga prestiti da rimborsare e non contributi anche parzialmente a fondo perduto, comportando nuovo debito pubblico per gli Stati beneficiari. Inoltre, la limitazione della linea a massimo 240 miliardi e la possibilità di ricorrervi solo fino al 2% del PIL limita l'effetto pratico della misura.

Il SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), istituito dal regolamento 2020/672<sup>182</sup>, è invece uno strumento volto a fornire sostegno temporaneo agli Stati per mitigare il rischio, invero molto concreto, della disoccupazione conseguente all'interruzione della produzione e al calo delle vendite nei settori colpiti dal *lockdown*<sup>183</sup>. Esso è stato proposto all'inizio di aprile dalla Commissione<sup>184</sup>, che comunque aveva in programma di proporre uno schema solidaristico generale di questo tipo entro la fine dell'anno<sup>185</sup>. Il SURE può concedere assistenza finanziaria in forma di prestiti ai sensi dell'art. 220 regolamento 2018/1046 sulle regole finanziarie del bilancio UE<sup>186</sup>, fino a un massimo di 100 miliardi, su domanda degli Stati e previa valutazione di alcuni presupposti, per far fronte alle spese per gli ammortizzatori sociali nazionali e per misure sanitarie associate, in particolare nei luoghi di lavoro. Il finanziamento dei prestiti proverrà non dal bilancio UE o dal versamento anticipato di capitale statale (come per il MES), bensì da

---

180 Nonostante l'impegno della Commissione a svolgere una sorveglianza semplificata, bisogna però tener presente quanto previsto nel regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013: tale atto, applicabile anche qualora uno Stato usufruisca di una linea precauzionale del MES (come il PCS), prevede all'art. 3, par. 7, che la Commissione possa in un secondo momento stabilire la necessità di ulteriori misure in ragione della situazione economica e finanziaria dello Stato beneficiario e che il Consiglio possa raccomandare a quest'ultimo «di adottare misure correttive precauzionali o di predisporre un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico». Su tale rischio v. M. DANI, A. J. MENÉNDEZ, *Soft-conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support*, in *laCostituzione.info*, 10 maggio 2020, reperibile *online*.

181 *Amplius* E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES "senza condizionalità"*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione" n. 6, 28 aprile 2020, p. 55 ss., reperibile *online*.

182 Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, su cui A. PITRONE, *Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), Sezione "Coronavirus e diritto dell'Unione", n. 8, 23 maggio 2020, reperibile *online*.

183 Cfr. A. VILLAFRANCA, *Reagire alla crisi: più disoccupati da virus nel Sud Europa*, in *ISPIONline*, 17 aprile 2020.

184 Proposta del 2 aprile 2020, COM(2020)139 final, sulla quale v. C. ALCIDI, F. CORTI, *Will SURE shield EU workers from the corona crisis?*, CEPS Commentary, 6 April 2020; M. BEBLAVÝ, *Protecting employment in the time of coronavirus: What is the EU's €100 billion going to buy?*, CEPS Policy Insight No 2020-08; e F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia covid-19 ('SURE'): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *SIDIBlog*, 5 aprile 2020, tutti reperibili *online*.

185 Per l'istituzione di uno strumento contro la disoccupazione a carattere permanente v. M. BEBLAVÝ, K. LENAERTS, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*, CEPS Report, 2017, e R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in *SIDIBlog*, 9 aprile 2020, reperibili *online*.

186 L'art. 220 del regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, riguarda, per l'appunto, l'assistenza finanziaria che l'UE può prestare a Stati membri o Paesi terzi.

garanzie di carattere irrevocabile e incondizionato, attivabili su richiesta<sup>187</sup> e credibili, messe volontariamente a disposizione dagli Stati per almeno il 25% dell'importo da raccogliere, con cui la Commissione – previa decisione di esecuzione del Consiglio – potrà assumere obbligazioni fino alla concorrenza dei 100 miliardi.

Lo strumento di cui si tratta si iscrive tra le iniziative solidaristiche di tipo emergenziale sia per il suo carattere limitato nel tempo<sup>188</sup> sia perché vincolato nell'utilizzo sociale e, ove applicabile, sanitario. Esso si fonda sulla doppia base giuridica dell'art. 122 TFUE, par. 1 (per la parte relativa alle garanzie volontarie statali) e par. 2 (per l'assistenza finanziaria agli Stati richiedenti), la qual cosa, data l'assenza di condizionalità per la concessione dei prestiti, rappresenta una positiva deviazione dal modello che ha caratterizzato l'assistenza nel quadro del MESF, basato anch'esso sull'art. 122, par. 2, TFUE<sup>189</sup>. Gli elementi più qualificanti nell'ottica solidaristica, però, sono altri due. Il primo consiste nella possibilità di concedere a uno Stato assistenza anche superiore al valore della sua garanzia: a differenza del limite del 2% del PIL della linea PCS del MES, infatti, i prestiti SURE non soggiacciono a limiti massimi individuali bensì solo aggregati<sup>190</sup>. L'altro elemento risiede, invece, nella mutualizzazione del debito contratto dalla Commissione in caso di difficoltà di uno o più Stati ad adempiere alle attivazioni delle garanzie prestate (e ancor prima, ritengo, a restituire il prestito nei termini pattuiti): l'art. 11, infatti, dispone il diritto della Commissione – al pari di quello del Consiglio dei Governatori in ambito MES – di procedere ad attivazioni aggiuntive di garanzie a carico di altri Stati qualora uno di questi non riesca a onorare l'attivazione delle proprie<sup>191</sup>. Tuttavia, il regolamento vieta di richiedere garanzie aggiuntive oltre l'importo massimo di quelle prestate al momento dell'adesione e inoltre, in base all'art. 11, par. 5, introduce una forma di mutualizzazione europea eventuale, stabilendo che la Commissione, prima di attivare le garanzie statali, dovrebbe vagliare – a sue esclusive discrezione e responsabilità – la possibilità di ricorrere alle risorse proprie UE<sup>192</sup>.

Un giudizio altrimenti positivo sul SURE sotto il profilo solidaristico sconta il fatto che i fondi messi a disposizione degli Stati sono prestiti, sebbene di durata non prestabilita e a bassi tassi di interesse, destinati quindi ad aumentare il loro debito pubblico. Peraltro, a oggi non vi sono certezze sui tempi di disponibilità, dato che l'assistenza potrà essere erogata solo quando tutti gli Stati avranno messo a disposizione le loro garanzie volontarie: il timore è, quindi, che il SURE non riesca a dispiegare i suoi concreti effetti in tempi brevi.

---

187 I proventi dell'attivazione delle garanzie rientreranno tra le “entrate con destinazione specifica esterne” ex art. 21 regolamento 2018/1046.

188 La *sunset clause* è stata fissata al 31 dicembre 2022.

189 *Supra*, nota 32.

190 Si dispone il solo divieto di erogare più del 60% del totale ai tre Stati che ricevano più risorse (art. 9, par. 1).

191 Nella proposta, l'attivazione delle garanzie aggiuntive era disposta secondo il criterio *pari passu*, mentre nel testo finale essa è *pro rata*. Resta fermo che gli altri Stati saranno rimborsati per le loro garanzie aggiuntive attraverso gli importi recuperati dalla successiva attivazione delle garanzie dello Stato (temporaneamente) inadempiente.

192 Anche gravando sui fondi del ricordato regolamento 332/2002.

La possibilità di emettere obbligazioni garantite rispettivamente dagli Stati dell'eurozona nel quadro del MES e da tutti gli Stati in ambito SURE va inquadrata nel più ampio dibattito concernente l'emissione di obbligazioni comuni. Con il termine "eurobond" ci si riferisce a titoli di debito comuni garantiti da tutti gli Stati membri dell'UE per raccogliere liquidità da destinare agli scopi più vari. Nel pieno degli sforzi di ricostruzione delle economie colpite dalla crisi del Sars-CoV-2, il dibattito sugli eurobond – o "coronabond" – ha ripreso vigore per l'esigenza di alcuni Stati di rifinanziarsi a tassi più sostenibili di quelli garantiti dal proprio *rating*, nella misura più ampia possibile e senza ricorrere ai prestiti del MES: la qual cosa ha prodotto aspri contrasti con gli Stati "frugali", mal disposti a mostrare solidarietà per questa via.

I titoli comuni non sono una novità nell'ordinamento comunitario e dell'UE, essendo stati emessi ben 12 volte dal 1974 al 2009<sup>193</sup>. L'emissione di eurobond con responsabilità condivise tra gli Stati è stata proposta durante la crisi dei debiti sovrani del 2010-2011, per assicurare i mercati contro il rischio di dissesto dell'eurozona<sup>194</sup>. Nonostante uno studio della Commissione<sup>195</sup> e l'approfondimento richiesto dal Parlamento europeo<sup>196</sup>, la proposta non ha avuto sèguito sia per l'opposizione degli Stati rigoristi (Germania e Olanda *in primis*), sia perché oscurata dagli effetti calmieranti del *quantitative easing* della BCE. La questione è tornata alla ribalta per via di una lettera inviata il 25 marzo al Presidente del Consiglio europeo dai Governi italiano, belga, francese, greco, irlandese, lussemburghese, portoghese, sloveno e spagnolo<sup>197</sup>, in cui, evidenziando la necessità di misure straordinarie, è stata sollecitata tra l'altro l'emissione di uno strumento di debito comune da parte di un'Istituzione europea per reperire risorse a beneficio di tutti gli Stati. Il Consiglio europeo del 26 marzo non ha formalmente trattato la questione, limitandosi a rivolgere l'invito all'Eurogruppo a formulare proposte per rispondere alla crisi economica entro due settimane. Nella riunione del 7-9 aprile, l'Eurogruppo ha preferito concentrare l'attenzione sulle tre reti di sicurezza esaminate (linea PCS del MES, sostegno SURE e *Pan-European Guarantee Fund* della BEI), spostando la questione nel quadro dei lavori per la creazione di un fondo per la ripresa europea (*recovery fund*).

Stanti le diverse posizioni sull'emissione di eurobond, talvolta ben radicate nelle tradizioni degli Stati<sup>198</sup> e anche tra le forze politiche europee<sup>199</sup>, una riflessione non ideologica

---

193 Cfr. S. HORN, J. MEYER, C. TREBESCH, *Coronabonds: The forgotten history of European Community debt*, in *VoxEU-CEPR Policy Portal*, 15 aprile 2020, e N. BORZI, *Coronabond, nessun tabù. Dal 1973 la CEE ha emesso 12 bond comuni*, in *Valori*, 16 aprile 2020, reperibili *online*.

194 V. l'intervento del Presidente della Commissione Juncker e del ministro italiano dell'economia Tremonti al *Financial Times* del 5 dicembre 2010: [www.astrid-online.it/static/upload/protected/Junc/Juncker-Tremonti.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Junc/Juncker-Tremonti.pdf).

195 Libro verde del 23 novembre 2011, COM(2011)818 def.

196 Risoluzione del 16 gennaio 2013, 2012/2028(INI).

197 Reperibile *online*.

198 Cfr. L. BRUNI, *Il gran peso delle parole. Debito e colpa, Europa e nostro domani*, in *Avvenire*, 31 marzo 2020, reperibile *online*, il quale rintraccia la diffidenza di Germania e Olanda nei confronti della condivisione del debito nell'influsso e nell'eredità della riforma protestante.

199 Ormai "celebre" è il voto contrario di alcuni partiti italiani all'emendamento a favore dei coronabond, presentato dal gruppo dei Verdi in occasione dell'adozione della risoluzione 2020/2616(RSP), emendamento che così non è passato.

non può prescindere da due elementi. Il primo è che sono possibili diversi tipi di titoli comuni, variamente calibrati in funzione delle garanzie statali retrostanti, non gravanti necessariamente solo sugli Stati membri<sup>200</sup>, emessi dalla Commissione o da altro “veicolo” anche creato *ad hoc*, a emissione *una tantum* o costante, a scadenza più o meno lunga, in grado di bilanciare le richieste degli Stati solidaristi coi timori di quelli rigoristi<sup>201</sup> e di superare il limite della *no bail-out clause* dell’art. 125 TFUE. Il secondo è che l’emissione di obbligazioni comuni è oggi già possibile, seppur “mascherata” dagli strumenti che li prevedono: mi riferisco a quelli emessi dal MES, dalla BEI, dalla Commissione nel quadro SURE nonché, più in generale, alle forme di assistenza finanziaria previste da atti di base che potranno essere adottati alla luce e secondo le condizioni dell’art. 220 regolamento 2018/1046<sup>202</sup>. Ciò posto, va detto che dei titoli comuni utili ed auspicabili nell’ottica solidaristica emergenziale, perché idonei a stabilizzare i mercati e a gravare in misura minima sul debito statale, sarebbero sicuramente quelli a lunga o lunghissima scadenza (al limite, perpetui), emessi *una tantum* in quantità non eccessiva per non “spaventare” i mercati, privi di condizionalità, con un vincolo di destinazione ampio e, soprattutto, garantiti in maniera illimitata da tutti gli Stati membri e/o dal bilancio UE.

La discussione sui titoli comuni, come detto, si è spostata nell’ambito dei lavori sulla predisposizione di un nuovo *fondo per la ripresa delle economie europee*. È risultato infatti ben presto evidente che le iniziative emergenziali, pur utili, non potevano prescindere da un intervento più strutturale rivolto a risanare le economie degli Stati nel medio periodo. Una prima richiesta di istituire un fondo a valere sul bilancio UE almeno per gli anni 2020 e 2021 è stata avanzata dai nove Stati firmatari della lettera del 25 marzo al Presidente del Consiglio europeo<sup>203</sup>, a cui è seguita nella riunione del 26 marzo la richiesta di quest’ultimo consesso alla Commissione e al Consiglio di avviare i lavori per un piano globale di rilancio e di investimenti. Il dibattito si è via via arricchito dei contributi di due Commissari europei<sup>204</sup> e dei governi francese<sup>205</sup>, spagnolo<sup>206</sup> e olandese<sup>207</sup>; dell’invito rivolto il 17 aprile dal

---

200 Potendo infatti coinvolgere in parte più o meno ampia il bilancio UE.

201 Cfr. M. BURSI, *L’emissione dei Coronabond alla luce dei Trattati: una possibile base per il Recovery Fund?*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 29 aprile 2020; FABIO COLASANTI, *Eurobond e la “risposta europea” alla crisi*, Vigoni Paper n. 1/2020; F. GIAVAZZI, G. TABELLINI, *Eurobond perpetui contro il Covid-19*, in *LaVoce.info*, 27 marzo 2020; S. GRUND, L. GUTTENBERG, C. ODENDAHL, *Sharing the fiscal burden of the crisis: A Pandemic Solidarity Instrument for the EU*, in *VoxEU-CEPR Policy Portal*, 5 aprile 2020; e S. LUCARELLI, *Gli eurobond fra logica economica, sofismi e difficili mediazioni*, in *Economia e politica*, 6 aprile 2020, tutti reperibili *online*.

202 Tale norma, seppur applicabile solo dalla data di applicazione del futuro QFP 2021-2027, contempla la generale emissione di titoli ai fini dell’assistenza finanziaria a Stati membri o Paesi terzi.

203 *Supra*, nota 197 e testo corrispondente.

204 V. la proposta avanzata sulla stampa il 5 aprile dai Commissari Gentiloni e Breton, reperibile *online*.

205 Avanzata il 1° aprile dal ministro dell’economia francese Le Maire, che ha proposto un fondo da finanziare con obbligazioni emesse dalla Commissione, a lungo termine e a valere sul bilancio UE “coperto” da contributi nazionali.

206 V. lo *Spain’s non-paper on a European recovery strategy*, del 19 aprile, reperibile *online*, che prevedeva sovvenzioni agli Stati più colpiti tramite il bilancio UE, finanziato a tal fine con debito europeo.

207 Orientato alla creazione di un fondo di solidarietà con donazioni (solo) volontarie a disposizione dei Paesi più colpiti.

Parlamento europeo alla Commissione a proporre un massiccio pacchetto di investimenti per la ripresa e la ricostruzione<sup>208</sup>; e della tabella di marcia comune per la ripresa, presentata dai Presidenti della Commissione e del Consiglio europeo il 21 aprile<sup>209</sup>.

A sèguito del mandato del Consiglio europeo del 23 aprile<sup>210</sup>, la Commissione il 13 maggio ha potuto anticipare le linee del pacchetto per la ripresa al Parlamento europeo<sup>211</sup>, il quale due giorni dopo ha approvato una risoluzione in merito<sup>212</sup>. Si sono registrate anche due contrapposte iniziative di gruppi di Stati membri. La prima di Germania e Francia, del 18 maggio, orientata alla creazione di un fondo straordinario di 500 miliardi nel QFP, finanziato da obbligazioni emesse dalla Commissione (e garantite dal bilancio UE) e i cui proventi andrebbero in aiuto delle regioni e dei settori più colpiti sulla base di programmi di bilancio e in linea con le priorità UE, in cambio di un impegno degli Stati beneficiari a seguire politiche economiche sane e un ambizioso programma di riforme<sup>213</sup>. La seconda, concretizzata il 23 maggio dai Paesi “frugali” (Austria, Olanda, Danimarca e Svezia), proponeva uno strumento di modesta portata, non finanziato con obbligazioni comuni e impostato sul tradizionale schema dei *loans for loans* soggetti a multiple condizionalità<sup>214</sup>.

Tra il 27 e il 28 maggio, la Commissione ha finalmente presentato due comunicazioni illustrative della strategia per la ripresa di medio termine<sup>215</sup> e la proposta di strumento per la ripresa a sostegno dell’economia (denominato *Next Generation EU*)<sup>216</sup>. Pur non potendoli esaminare in dettaglio, questi atti delineano un meccanismo di solidarietà emergenziale sì temporaneo e limitato al contrasto di medio termine della crisi pandemica, ma dal carattere davvero innovativo e i cui effetti redistributivi, se approvati in questa forma, si avvicineranno

---

208 V. la risoluzione 2020/2616(RSP), par. 19, in cui si prediligeva un finanziamento attraverso un QFP rafforzato, fondi e strumenti finanziari esistenti nonché obbligazioni a sostegno della ripresa garantite dal bilancio UE, il tutto senza la mutualizzazione del debito pregresso degli Stati.

209 In questo documento, reperibile *online*, si delinea un ambizioso piano di rilancio basato sulla solidarietà, sulla coesione e sulla convergenza.

210 Il Consiglio europeo ha chiesto la presentazione di una proposta di *recovery fund*, ritenuto necessario e urgente, «di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell’Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti».

211 Discorso della Presidente von der Leyen alla seduta plenaria del 13 maggio 2020, reperibile *online*.

212 Del 15 maggio 2020, sul nuovo quadro finanziario pluriennale, le risorse proprie e il piano di ripresa, 2020/2631(RSP), in cui, oltre a esprimere la preferenza per un QFP 2021-2027 forte per la ripresa dell’UE e per il futuro, il Parlamento ha sottolineato la necessità di un fondo europeo di ripresa e trasformazione credibile, finanziato per 2.000 miliardi attraverso l’emissione di obbligazioni a lungo termine garantite dal bilancio europeo e destinato a erogare sia prestiti sia sovvenzioni a fondo perduto.

213 *French-German initiative for the European recovery from the coronavirus crisis*, 18 maggio 2020, reperibile *online*.

214 *Non-paper EU support for efficient and sustainable COVID-19 recovery*, 23 maggio 2020, reperibile *online*.

215 Del 27 maggio 2020, COM(2020)456 final e COM(2020)442 final.

216 Del 28 maggio, COM(2020)441 final. In pari data sono state presentate anche la proposta sul QFP 2021-2027 (COM(2020)443 final), diretta a modificare la precedente proposta del 2 maggio 2018 (COM(2018)322 final) sulla quale si era registrata l’opposizione del Parlamento europeo; nonché le proposte di modifica dell’accordo interistituzionale di bilancio (COM(2020)444 final), di modifica del sistema delle risorse proprie (COM(2020)445 final) e di modifica del precedente QFP 2014-2020 (COM(2020)443 final). Con il QFP si dovrebbero raccogliere intorno ai 1.100 miliardi.

a quelli tipici dei bilanci degli Stati federali<sup>217</sup> inquadrandosi, pertanto, anche nel modello della solidarietà riequilibratoria.

Anzitutto, per il suo finanziamento si prevede la possibilità per la Commissione di emettere obbligazioni dirette a raccogliere 750 miliardi. A loro garanzia e in modo da ottenere tassi di interesse molto bassi, si dispone il temporaneo innalzamento del massimale delle risorse proprie UE fino al 2% della somma dei RNL degli Stati. Novità si registrano anche in merito alla destinazione dei fondi così raccolti, che andranno a vantaggio degli Stati più in difficoltà a causa della pandemia, e alle modalità della loro distribuzione, che sarà per due terzi in forma di contributi a fondo perduto<sup>218</sup> e per un terzo in prestiti da rimborsare. Contributi e prestiti saranno erogati tramite i programmi UE nonché spesi seguendo piani nazionali coerenti con le indicazioni del Semestre europeo<sup>219</sup> e alla luce dei tre pilastri indicati dalla Commissione<sup>220</sup>. Quanto alla loro restituzione<sup>221</sup>, essa sarà “spalmata” attraverso le contribuzioni al bilancio UE tra il 2028 e il 2058, in modo da ripagare il debito contratto dalla Commissione sui mercati consentendo però una più agevole ripresa nel medio termine. Per alleviare tale contribuzione, la Commissione proporrà anche l’istituzione di nuove risorse proprie con possibile tassazione europea di alcune attività (es. quelle delle grandi imprese e/o del settore digitale).

Così impostata, la proposta *Next Generation EU* mi sembra non solo innovativa per la quantità di risorse da reperire con le obbligazioni comuni – cifra che, appunto, non ha precedenti – ma anche ben più conforme al paradigma della solidarietà sia emergenziale sia riequilibratoria nella distribuzione, nell’utilizzo e nella restituzione dei fondi rispetto a strumenti come il MES e il SURE, basati come più volte detto sulla logica dei prestiti variamente condizionati da restituire in tempi abbastanza brevi. Se a tutto ciò aggiungiamo le tre reti di sicurezza che mobilitano fino a 540 miliardi e la proposta di nuovo QFP 2021-2027 con un budget di circa 1.100 miliardi – al cui interno vengono rafforzati la riserva di solidarietà e per gli aiuti d’urgenza per i Paesi terzi, il Fondo di solidarietà e il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione –, si potrebbe raggiungere la ragguardevole cifra di quasi 2.400 miliardi da utilizzare nei prossimi anni per risollevare, in funzione solidaristica, l’economia europea.

## 6. Conclusioni

È ora il caso di tirare le somme di tutto quanto appena esaminato, rilevando anzitutto come la risposta sinora messa in campo dall’UE per contrastare gli effetti sanitari, economici e sociali della pandemia sia di una portata notevole, impensabile fino a pochi mesi fa e indicativa della gravità della crisi pandemica.

---

217 In questo senso, e per altre considerazioni, v. C. ALTOMONTE, *Recovery Fund*, in *Eurojus*, 8 maggio 2020.

218 Questi 500 miliardi costituiranno entrate del bilancio UE ai sensi dell’art. 21 regolamento 2018/1046.

219 Alla cui luce, quindi, si valuterà la qualità della spesa. Cfr. K. GRIGAITĖ, J. ANGERER, A. DI FILIPPO, S. LENZI, *Country Specific Recommendations for 2020*, EGOV In-Depth Analysis, maggio 2020, reperibile *online*.

220 Comunicazione COM(2020)456, p. 5 ss.

221 È chiaro che i contributi a fondo perduto saranno restituiti da tutti gli Stati, mentre i prestiti solo dagli Stati beneficiari.

Tralasciando qui quanto fatto per garantire il corretto funzionamento del mercato comune, pur non di poco momento, non si può negare che iniziative solidaristiche come le due CRII e CRII+, l'approccio *Team Europe*, il PEPP e gli altri programmi della BCE, il *Pan-European Guarantee Fund* della BEI, la linea di credito PCS del MES, il sostegno SURE nonché le due proposte di strumento per la ripresa *Next Generation EU* e di ampliamento del QFP 2021-2027 rappresentino un deciso cambio di rotta rispetto a quanto fatto, senza andare troppo lontano, per mitigare la crisi dei debiti sovrani del decennio precedente. Soprattutto, va sottolineata la progressiva deviazione dal modello dei prestiti rigorosamente condizionati dell'epoca pre-pandemica verso misure sempre meno condizionate, fino ad arrivare alla combinazione di sussidi e prestiti della proposta di strumento per la ripresa. È ovvio che, oggi, non è possibile sapere se esse basteranno ad affrontare una crisi che non ha precedenti dal secondo dopoguerra; ciò nonostante, la convergenza delle iniziative tra alcune Istituzioni sovranazionali (come la Commissione e la BCE) e, seppur a momenti alterni, di quelle intergovernative non può che essere valutata positivamente.

Va però detto che il sentimento dei cittadini europei non è allineato a questa impressione positiva. Secondo un sondaggio condotto alla fine di aprile, quando già molte delle iniziative erano state intraprese, il 57% dei 21.804 interpellati si è ritenuto non soddisfatto della solidarietà tra Stati membri durante la crisi pandemica, con punte molto alte in Grecia (78%), Spagna (79%) e soprattutto Italia (ben 84%)<sup>222</sup>. Secondo alcuni, vi sarebbero tre possibili spiegazioni: un problema, non nuovo, di percezione delle politiche europee; il paragone tra l'iniziale azione solidaristica dell'UE e quella di alcuni Paesi terzi (immediatamente propensi a mostrare solidarietà) e, infine, lo iato che separa le aspettative dei cittadini europei e le competenze dell'UE<sup>223</sup>. È possibile che il sondaggio prima ricordato rifletta tutti questi aspetti, anche perché esso mostra anche che il 69% degli intervistati chiede che all'UE siano date maggiori competenze per contrastare gli effetti della pandemia.

La strada che porta a ciò è tuttavia irta di ostacoli, oggi come ieri. Le affermazioni delle Istituzioni e di alcuni Stati sul carattere eccezionale della crisi pandemica per "giustificare" le eccezionali iniziative adottate o prefigurate, infatti, mettono in luce la persistenza di spinte nazionali centrifughe, che remano contro una solidarietà riequilibratoria ed emergenziale europea a carattere strutturale. Per limitarmi a qualche esempio, si pensi alla "resistenza" della Corte costituzionale tedesca sull'indiretto finanziamento dei debiti nazionali da parte della BCE<sup>224</sup>; o all'aperta ostilità degli Stati "frugali" all'approvazione dello strumento per la

---

<sup>222</sup> Si veda il sondaggio commissionato dal Parlamento europeo dal titolo *Public opinion in the EU in time of Coronavirus crisis*, reperibile online.

<sup>223</sup> Cfr. C. BEAUCILLON, *op. cit.*, p. 13 ss.. V. anche B. BEUTLER, *Solidarity in the EU: A Critique of Solidarity and of the EU*, in A. GRIMMEL, S. M. GIANG (eds.), *op. cit.*, p. 21 ss., spec. p. 33 ss.

<sup>224</sup> Il tema non può essere qui affrontato. Mi limito a rinviare al ricco dibattito dottrinale sviluppatosi sulla sentenza del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020, che ha sollevato dubbi sulla pronunzia *Weiss* della Corte di giustizia ritenendo insufficienti le motivazioni da quest'ultima addotte per dimostrare il carattere proporzionato del ricordato PEPP della BCE e chiedendo a quest'ultima di dare ulteriori spiegazioni in merito entro tre mesi: v. il sito web dell' AISDUE (che rinvia ai contributi di M. POIARES MADURO su *Verfassungsblog*, di G. TESAURO, P. DE PASQUALE sull'Osservatorio europeo di *DUE online*, di S. CAFARO sul *SIDIBlog*, di D.-

ripresa come prefigurato dalla Commissione; o ancora, e prima di tutto, al rischio che alcune delle misure approvate (la linea PCS del MES, lo strumento SURE, la stessa proposta di *recovery fund*) siano ritenute in tutto o in parte non conformi ai Trattati per violazione, ad es., del divieto di finanziamento monetario (art. 123 TFUE), della clausola *no bail-out* (art. 125 TFUE), dell'assistenza rigorosamente condizionata (art. 136, par. 3, TFUE) o dell'obbligo di finanziamento del bilancio solo con risorse proprie (art. 311 TFUE)<sup>225</sup>. Quanto ciò sia lo specchio di una più ampia – e, per le sue implicazioni, più pericolosa – difficoltà di rintracciare alla base dell'integrazione europea l'esistenza di un gruppo sociale sufficientemente coeso da mostrarsi davvero reciprocamente solidale, è conclusione non auspicabile ma purtroppo possibile: molto dipenderà dall'esito del dibattito sul *recovery fund*, la cui approvazione nella forma proposta dalla Commissione o in altra forma magari più “annacquata” farà la differenza al riguardo.

Resta comunque il fatto che le iniziative messe in campo dall'UE per contrastare la pandemia – della cui importanza non si dubita – non sembrano ciò nonostante sufficienti a modificare la conclusione per cui la solidarietà intesa in senso riequilibratorio ed emergenziale, alla luce dei Trattati, non sia (ancora) un diritto assoluto per gli Stati in difficoltà e un correlato obbligo per gli altri Stati e per la stessa UE. In altri termini, l'Unione può mostrare solo la solidarietà che i Trattati le permettono di mostrare e alle condizioni previste, nonostante gli alti richiami solidaristici che in questi ultimi pur vengono fatti: ogni auspicio o “forzatura” del dibattito scientifico e pubblico, sì giustificati dall'eccezionalità del momento, rischia di scontrarsi con l'angusto dato normativo.

Ecco che, quindi, solo la piena consapevolezza da parte di tutti gli Stati della necessità – e, perché no, dell'utilità anche “egoistica” – di una modifica dei Trattati e/o dell'utilizzo più generoso della clausola di flessibilità dell'art. 352 TFUE potrebbe permettere all'Unione di superare i limiti della propria attuale azione solidaristica e di scampare a quel “pericolo mortale” per la propria sopravvivenza, acutamente messo in luce dall'ex Presidente della Commissione Jacques Delors<sup>226</sup>.

---

U. GALETTA e di L. F. PACE su *Federalismi.it*, e di J. ZILLER) nonché gli altri contributi sul *SIDIBlog* (di P. DE SENA e G. ROSSILLO) e sul *Verfassungsblog*.

225 Risorse che, peraltro, sono oggi composte per quasi tre quarti da contribuzioni statali.

226 Si veda la dichiarazione resa all'AFP il 28 marzo 2020, reperibile *online*. V. anche E. TRIGGIANI, *L'Unione europea alla sfida decisiva*, in *AISDUE*, Dibattito “Coronavirus e diritto dell'Unione” n. 2, 15 aprile 2020, reperibile *online*.