

È ormai usuale la critica radicale dell'Unione Europea quale quintessenza di un ordine globale neoliberista e omologante, incapace di rispondere alle sfide della contemporaneità. Secondo la preponderante *vulgata* sovranista, l'esperimento comunitario sarebbe da ripensare integralmente, o perfino da abbandonare. L'analisi delle origini e dei nuovi sviluppi nella costruzione di uno spazio pubblico europeo e di un'Europa solidale dimostra invece l'irriducibilità del progetto comunitario a un esperimento parziale ed egemonico rispetto alle politiche nazionali. V'è anzi un permanente valore aggiunto: il costituzionalismo, inteso come progetto di limitazione del potere e di emancipazione sociale, si nutre dell'apporto del diritto dell'Unione Europea.

Con i contributi di: Antonia Baraggia, Edoardo Bressanelli, Matteo Corti, Clemens Kaupa, Giuseppe Martinico, Fabio Masini, Giuseppe Morgese, David Natali, Alessandro Nato, Leonardo Pierdominici

CONTRO LE MISERIE DELL'ODIERNO SOVRANISMO GIURIDICO. UNA RISCOPERTA A PIÙ VOCI DEL VALORE AGGIUNTO DI UN COSTITUZIONALISMO APERTO ALL'EUROPA

GIUSEPPE MARTINICO

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato alla Scuola Universitaria Superiore Sant'Anna di Pisa. In precedenza è stato Garcia Pelayo Fellow presso il Centro de Estudios Político y Constitucionales di Madrid e Max Weber Fellow presso lo European University Institute di Firenze. È direttore del progetto STALS (<https://www.stals.santannapisa.it>).

LEONARDO PIERDOMINICI

Ricercatore di Diritto pubblico comparato all'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, ha svolto attività di ricerca e insegnamento anche presso lo European University Institute di Fiesole, la University of Tel Aviv, la University of Michigan, la Henan University di Kaifeng in Cina, e ha a più riprese ricoperto il ruolo di consigliere giuridico presso istituzioni italiane.



€ 23,50

COVER DESIGN BRUNO ZEVI/STZ

MISERIE DEL SOVRANISMO GIURIDICO A CURA DI GIUSEPPE MARTINICO E LEONARDO PIERDOMINICI



INNOVAZIONE DEL DIRITTO

MISERIE DEL SOVRANISMO GIURIDICO

IL VALORE AGGIUNTO DEL COSTITUZIONALISMO EUROPEO

A CURA DI GIUSEPPE MARTINICO E LEONARDO PIERDOMINICI



CASTELVECCHI



Ombre del diritto

«La pura luce e la pura oscurità son due vuoti, che son lo stesso. Solo nella luce determinata – e la luce è determinata dall'oscurità –, quindi solo nella luce intorbidata, si può distinguer qualcosa. Parimenti qualcosa si distingue solo nell'oscurità determinata – e l'oscurità è determinata dalla luce –, quindi solo nell'oscurità rischiarata»

G.W.F. HEGEL

Direttore di collana
Francesco Mancuso

Comitato scientifico

Luigi Alfieri; Francisco Javier Ansuátegui Roig; Laura Bazzicalupo; Carlo Cappa; Gennaro Carillo; Pietro Costa; Fabio Donato; Ida Dominijanni; Francesco Fasolino; Pasquale Femia; Marco Innamorati; Jean-François Kervégan; Marina Lalatta Costerbosa; Fernando H. Llano Alonso; Peter Langford; Marilena Maniaci; Giuseppe Martinico; Sergio Moccia; Josep Joan Moreso; Baldassare Pastore; Pierre-Yves Quiviger; Paolo Ridola; Flaminia Saccà; Aldo Schiavello; Giovanni Sciancalepore; Rita Šerpytytė; Laura Solidoro; Giusto Traina; Nadia Urbinati; Eugenio Raúl Zaffaroni.

Comitato direttivo

Valeria Giordano; Francesco Schiaffo; Antonino Sessa; Francesco Adorno; Giuseppe D'Angelo, Valentina Ripa; Giovanna Maria Antonietta Fodda; Gianmarco Gometz; Persio Tincani; Stéphane Bauzon; Andrea Marchili.

Comitato di redazione

Ernesto Sferrazza Papa; Sandro Luce; Dante Valitutti; Paola Pasquino; Michelangelo Luciano; Carmelo Nigro; Giovanni Chiarini; Valentina Antoniol; Carlo Crosato; Annachiara Carcano; Chiara Magneschi; Emanuele Cornetta; Vincenzo Peluso; Donato Aliberti; Gian Marco Galasso; Xenia Chiaramonte; Rosaria Piroso; Leonardo Mellace; Gabriele Giacomini; Melissa Giannetta; Sabina Tortorella; Francesco Mazza; Filippo Preite; Claudia Atzeni; Attilio Novellino.

Il volume è stato realizzato con il contributo della Scuola Superiore Sant'Anna – Istituto DIRPOLIS (Diritto, Politica e Sviluppo)

© 2023 Lit Edizioni s.a.s.
Tutti i diritti riservati

Castelvecchi è un marchio di Lit Edizioni s.a.s.
Via Isonzo 34, 00198 Roma
Tel. 06.8412007
info@castelvecchieditore.com
www.castelvecchieditore.com

MISERIE DEL
SOVRANISMO GIURIDICO

Il valore aggiunto
del costituzionalismo europeo

A cura di Giuseppe Martinico e Leonardo Pierdominici

C A S T E L V E C C H I

La solidarietà europea come antidoto al sovranismo giuridico?

di Giuseppe Morgese¹

1. Introduzione

Con maggiore frequenza si registrano negli Stati membri nell'Unione Europea (UE) affermazioni dirette a negare o quantomeno limitare l'ambito di operatività del principio del primato del diritto comune sui diritti nazionali². Questa tendenza ad assumere posizioni di sovranismo giuridico discende in parte dalla crescente insofferenza nei confronti di regole percepite come limitanti la sfera di azione degli Stati, e in altra parte da vere o presunte mancanze che si imputano all'UE. Ad esempio, quotidianamente viene messa in risalto l'insufficienza delle politiche di ricollocazione dei migranti che sbarcano sulle coste degli Stati di frontiera meridionale (soprattutto Grecia, Italia e Spagna) e che, in capo a questi ultimi, pongono oneri ritenuti ormai insostenibili. Ma si pensi anche alle richieste spesso inevase di aiuti economici europei durante le crisi economiche che hanno interessato il continente dal 2010 a oggi.

Posta l'inevitabile complessità concettuale, i diversi livelli possibili di intervento e qualche *mea culpa* che devono contraddistinguere una risposta compiuta alle facili tentazioni del sovranismo giuridico, una parte importante di questa risposta non può non far leva sulle modali-

1 Professore associato di Diritto dell'Unione Europea, Cattedra Jean Monnet *EU Solidarity in (Times of) Crisis?* (EUSTiC), Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

2 Principio affermato sin dalla risalente sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64, *Costa c. ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66, e costantemente ribadito nella successiva giurisprudenza della Corte di Giustizia.

tà con cui l'UE è in grado di intervenire in senso solidale nei confronti di Stati e individui in difficoltà. Prima di scendere nel dettaglio, va detto che la “solidarietà europea”³, da sola, non appare oggi (ancora) in grado di contrastare appieno simili pulsioni sovraniste, in quanto, come vedremo, il suo ambito di operatività sotto il profilo riequilibratorio ed emergenziale dipende, in fin dei conti, dalle modalità con cui gli Stati decidono di darne attuazione di volta in volta.

2. Panoramica delle norme solidaristiche dei Trattati e natura giuridica della solidarietà europea

Tradizionalmente, il concetto di solidarietà implica la reciproca assistenza tra consociati che presuppone e alimenta il vincolo di coesione della società comune. Nella sua dimensione sociale nazionale, essa si distingue dal mero assistenzialismo essendo un vero e proprio diritto dei cittadini (spesso sancito a livello costituzionale) di ricevere aiuto, in caso di bisogno, da parte dello Stato. Almeno due sono gli elementi che concorrono a definire il concetto in parola: l'appartenenza di un individuo a uno specifico gruppo sociale e l'idea che il benessere del gruppo sia una componente del benessere individuale, in modo che le rinunce individuali per aiutare chi è in difficoltà portino a un giovamento collettivo⁴.

Questi due elementi sono riscontrabili anche sul piano sovranazionale europeo. La *solidarité de fait* della Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, infatti, ha comportato l'appartenenza degli Stati a un gruppo (la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio o CECA) e la loro rinuncia al controllo della produzione nazionale di carbone e acciaio per ricavarne un vantaggio collettivo in termini di pace e prosperità. Va ricordato però che, almeno all'inizio del processo di integrazione europea, pochi erano i riferimenti espressi alla solida-

³ In questo scritto, si utilizzerà l'espressione “solidarietà europea” come sinonimo di “solidarietà dell'Unione Europea”, nella consapevolezza che la prima è pressoché sovrapponibile alla seconda.

⁴ La rinuncia individuale, sotto il profilo motivazionale, può basarsi anche sulla convinzione egoistica che l'aiuto dato oggi potrà essere ricevuto domani.

rietà⁵, benché si potessero ricondurre a quel concetto alcune norme dei Trattati degli anni Cinquanta⁶ e dell'Atto Unico Europeo del 17 e 28 febbraio 1986⁷. Nel successivo Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 aumentano i riferimenti solidaristici⁸, mentre nel Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 si segnalano l'accento sulla solidarietà nel settore della PESC e l'incorporazione nel Trattato sulla Comunità Europea del contenuto dell'Accordo sulla politica sociale⁹. Nessuna novità è rinvenibile nel Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, nonostante nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (adottata a Nizza il 7 dicembre 2000) sia stato previsto un capo IV dedicato proprio alla "solidarietà". Infine, il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 ha ripreso praticamente tutte le disposizioni solidaristiche del cosiddetto Trattato costituzionale del 29 ottobre 2004, mai entrato in vigore, aggiungendone delle altre.

Il diritto primario dell'UE, oggi, si caratterizza per una certa varietà di riferimenti alla solidarietà a partire dall'art. 2, seconda frase, TUE, per il quale la solidarietà è uno degli elementi caratterizzanti la società degli Stati membri accomunati dai valori fondanti dell'Unione elencati nella prima frase della disposizione.

La gran parte delle norme solidaristiche europee possono essere ricondotte a quattro categorie. La prima è quella della *solidarietà intergenerazionale*, che trova espressione nell'art. 3, par. 3, co. 2, TUE¹⁰ e nel principio-obiettivo dello sviluppo sostenibile in materia

5 Ad esempio, nel Trattato CEECA del 18 aprile 1951, al 3° capoverso del Preambolo veniva fatto un riferimento alla solidarietà in termini analoghi a quelli della Dichiarazione Schuman. Nel Trattato CEE (TCEE) del 25 marzo 1957 vi erano due richiami alla solidarietà (nel 7° capoverso del Preambolo e nella dichiarazione comune concernente Berlino), mentre nulla era presente nel Trattato Euratom firmato nella medesima data.

6 Tra cui si ricorda l'importante dovere di leale cooperazione tra Stati membri (articoli 86 CEECA, 5 CEE e 192 Euratom).

7 Qui si segnala la chiara finalità solidaristica della neonata politica di coesione economica e sociale.

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

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

10 Secondo cui, tra gli obiettivi dell'UE, va annoverata anche la promozione della solidarietà tra le generazioni.

ambientale¹¹. La seconda è quella della *solidarietà tra Stati membri e individui*, di cui si ha manifestazione nel settore delle prestazioni sociali¹², in quello dei servizi di interesse economico generale (SIE-G)¹³, in alcuni rapporti tra Stati membri e cittadini dei Paesi terzi¹⁴ e nell'aiuto umanitario dell'art. 214 TFUE. Nella terza categoria, il vincolo solidaristico opera *orizzontalmente tra individui*, ad esempio nella promozione della solidarietà tra i popoli (art. 3, par. 5, TUE) e nelle azioni di volontariato europeo basate, tra l'altro, sull'art. 214, par. 5, TFUE¹⁵. Infine, la quarta categoria – la più ampia e meno organica al suo interno – è quella della *solidarietà tra Stati membri nelle loro relazioni reciproche e con l'Unione*. Anzitutto, la promozione della solidarietà tra Stati membri è un obiettivo (art. 3, par. 3, co. 3, TUE) strettamente connesso a quello della coesione economica, sociale e territoriale che, peraltro, è un'importante espressione della solidarietà europea attuata attraverso i fondi strutturali, che mirano a ridurre il divario tra le regioni europee¹⁶. La solidarietà interstatale svolge un

11 Esso svolge una funzione sul piano sia interno (art. 3, par. 3, co. 1, TUE; art. 11 TFUE; art. 37 Carta di Nizza) sia esterno (art. 3, par. 5, TUE; art. 21, par. 2, lett. f), TUE); si vedano anche gli obiettivi e i principi della politica ambientale (art. 191, paragrafi 1 e 2, TFUE).

12 Si veda l'art. 3, par. 3, co. 1, TUE, la clausola sociale orizzontale dell'art. 9 TFUE e gli articoli 34 e 35 della Carta di Nizza (che vincolano gli Stati membri nei confronti dei propri cittadini e di quelli di altri Stati membri per quanto riguarda la sicurezza sociale, l'assistenza sociale e la protezione della salute).

13 L'impronta solidaristica della disciplina dei SIEG (articoli 14 e 106, par. 2, TFUE; art. 36 Carta di Nizza) risulta dalla loro sottrazione alle regole ordinarie della concorrenza tra imprese nella misura necessaria a svolgere la loro missione, appunto, solidaristica.

14 Si vedano alcuni *status* di protezione che gli Stati UE mettono a disposizione di coloro che non possono beneficiare del pieno *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951: ci si riferisce alla protezione temporanea per gli sfollati, utilizzata per la prima volta in favore degli sfollati dall'Ucraina in guerra, e alla protezione sussidiaria di cui alla direttiva 2011/95/UE.

15 Secondo la comunicazione del 20 settembre 2011 sulle politiche dell'UE e il volontariato, COM(2011)568 def., p. 2, quest'ultimo «traduce concretamente i valori fondamentali su cui si fonda l'Europa, che sono la giustizia, la solidarietà, l'inclusione e la cittadinanza».

16 Finalizzate alla riduzione di quei divari sono anche le deroghe al divieto di aiuti di Stato di cui all'art. 107, par. 3, lett. a), TFUE.

ruolo nell'azione esterna UE (in specie nella PESC)¹⁷, come anche nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁸ e, in parte, nella politica economica¹⁹. Analogamente, l'art. 194 TFUE afferma che la politica energetica dell'UE va attuata in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, il che oggi comporta precisi diritti e obblighi²⁰. Infine, vanno ricordate due norme dirette al sostegno e all'assistenza per attacchi terroristici e calamità naturali o provocate dall'uomo: l'art. 196 TFUE sulla protezione civile e la clausola di solidarietà dell'art. 222 TFUE²¹.

Ciò detto, ci si interroga da tempo se l'esistenza di tutte queste norme espressamente o implicitamente riconducibili alla solidarietà consenta di affermare che l'azione dell'UE debba essere sempre a essa improntata. La risposta, a nostro parere, non può prescindere dall'in-

17 Laddove il principio di solidarietà è uno dei fondamenti dell'azione esterna dell'UE (art. 21 TUE) e gli Stati devono sostenere attivamente e senza riserve la PESC in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca, dovendo anche operare congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica (art. 24 TUE). Gli Stati, inoltre, possono decidere di non appoggiare una decisione in ambito PESC secondo il meccanismo della cosiddetta "astensione costruttiva", a cui va dato seguito in spirito di mutua solidarietà (art. 31, par. 1, co. 2, TUE); devono essere solidali tra loro nell'ambito dell'approccio comune (art. 32 TUE); e hanno un vero e proprio dovere di solidarietà in base alla clausola di mutua difesa (art. 42, par. 7, TUE).

18 Qui svolge un ruolo nell'ambito delle politiche di controllo delle frontiere, di asilo e di immigrazione: nell'art. 67, par. 2, TFUE, nell'art. 78, par. 3, TFUE, e soprattutto nell'art. 80 TFUE (che vedremo più avanti).

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

20 Come riconosciuto da ultimo dalla Corte di Giustizia nella cosiddetta "vicenda OPAL": sentenza del 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:598.

21 Che dispone un obbligo di solidarietà a carico dell'UE e dei suoi Stati membri diretto all'azione congiunta in uno spirito di solidarietà per far fronte ad attacchi terroristici o calamità che colpiscono uno Stato membro.

dagine sulla natura giuridica della solidarietà europea. Per un verso, quest'ultima può essere sicuramente considerata un *obiettivo* dell'UE, dato che in base all'art. 3 TUE l'Unione la promuove tra le generazioni (par. 3, co. 2), gli Stati membri (par. 3, co. 3) e i popoli (par. 5)²². Per altro verso, non possiamo ritenere a stretto rigore la solidarietà un *valore* dell'Unione, ostando il *numerus clausus* dei valori fondanti dell'art. 2, prima frase, TUE²³: ciò non toglie, però, che essa possa (anzi, debba) essere ricondotta a un quadro valoriale più ampio che si trova alla base dell'ordinamento dell'UE²⁴.

Quanto alla circostanza per cui la solidarietà possa essere ricondotta al nucleo dei *principi generali* dell'UE e, così, fungere da parametro vincolante per atti e comportamenti delle istituzioni e degli Stati, fino a poco tempo fa, alla luce della scarna giurisprudenza della Corte di Giustizia²⁵ e della poco univoca prassi delle istituzioni intergovernativa

22 In tal senso la sentenza del Tribunale del 15 settembre 1998, cause riunite T-126 e 127/96, *BFM c. Commissione*, ECLI:EU:T:1998:207, punto 101.

23 Questi 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.

24 Non sarebbe possibile, in altri termini, negare che la solidarietà rappresenti un qualificato elemento che concorre all'*idem sentire* della società europea accomunata proprio dal catalogo di valori dell'art. 2 TUE. Forse così si può intendere il fatto che la solidarietà sia annoverata (incoerentemente sotto il profilo sistematico) tra i valori del Preambolo della Carta di Nizza.

25 Fino al recente passato la Corte, pur affermando l'esistenza di un principio di solidarietà, non ha mai riconosciuto la sua idoneità a stabilire diritti e obblighi per l'UE e gli Stati nonché a fungere da parametro di legittimità per atti e comportamenti di istituzioni e Stati. Si veda ad esempio la sentenza del 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1978:141, in cui per la prima volta viene affermato che il «principio della solidarietà comunitaria [...] rientra tra i principi fondamentali della Comunità». Si ricordano anche alcune sentenze degli anni Ottanta, in cui il giudice sovranazionale ha riconosciuto che siffatto principio opera tra imprese in momenti di crisi dei settori produttivi (si veda per tutte la sentenza del 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, *Valsabbia*, ECLI:EU:C:1980:81), e quelle pronunce relative al principio di solidarietà nazionale quale presupposto per svolgimenti in tema di politiche sociali e sanitarie (es. la sentenza del 9 marzo 2006, causa C-493/04, *Piatkowski*, ECLI:EU:C:2006:167). Al contrario, gli avvocati generali hanno fatto generoso riferimento all'esistenza di un simile principio ad esempio nelle politiche energetica (da ultimo, conclusioni del 18 marzo 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:218), socia-

tive, si riteneva di dare risposta negativa (salvo ove fossero gli stessi Trattati a qualificare la solidarietà come principio scritto)²⁶. Di recente, però, gli strumenti emergenziali e redistributivi adottati per contrastare la crisi pandemica (cui accenneremo più avanti) e soprattutto alcune affermazioni dei giudici sovranazionali²⁷ hanno aperto scenari inediti: nella vicenda del gasdotto OPAL, che ha visto contrapposte la Polonia e la Germania in materia di politica energetica²⁸, il Tribunale dell'UE ha affermato l'esistenza di un principio *generale* di solidarietà che si colloca «alla base di tutto il sistema dell'Unione»²⁹ e che «comprende diritti e obblighi tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri»³⁰; la Corte di Giustizia, dal canto suo, ha confermato che la solidarietà è uno dei principi *fondamentali* del diritto UE³¹ idoneo a porre diritti e obblighi in capo sia all'UE sia agli Stati membri³².

È possibile, a questo punto, ritenere che le statuizioni dei giudici dell'UE nella vicenda OPAL abbiano eliminato ogni dubbio sull'esistenza di un principio solidaristico a carattere fondamentale (o generale, poco importa) che pone diritti e obblighi in capo all'UE e agli Stati membri? E quindi, che ormai ci si dovrebbe (solo) occupare di sviscerarne le ricadute interpretative e applicative, dando corpo al principio nella prassi quotidiana?

le (tra le ultime, conclusioni del 19 dicembre 2019, cause riunite C-262 e 271/18 P, *Dôvera zdravotná poisťovňa*, ECLI:EU:C:2019:1144), economica (presa di posizione del 26 ottobre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:675), agricola (es. conclusioni del 3 marzo 2009, causa C-34/08, *Azienda Agricola Disarò Antonio e a.*, ECLI:EU:C:2009:120) e di asilo (conclusioni del 31 ottobre 2019, cause riunite C-715, 718 e 719/17, *Commissione europea c. Repubblica di Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2019:917).

26 Il riferimento è agli articoli 21 TUE e 80 TFUE.

27 Sentenza *Germania c. Polonia*, in cui è stata confermata l'analoga pronuncia del Tribunale che analizzeremo.

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

29 Sentenza del 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567, punto 69.

30 Ivi, punto 70.

31 Sentenza *Germania c. Polonia*, punto 38.

32 Ivi, punto 49.

Pur ritenendo allettante una prospettiva che permetterebbe di dare una risposta diversa ad alcune grandi questioni del diritto UE (come nel caso emblematico della condivisione degli oneri in materia di asilo, di cui parleremo più avanti), a nostro avviso bisognerebbe anzitutto convenire su quale solidarietà sia da qualificare come principio fondamentale del diritto dell'UE, tra le tante possibili. La trasversalità settoriale e la variabilità contenutistica del concetto esaminato, infatti, rendono arduo ricavarne un significato univoco, facendo al contrario propendere per un termine polisenso. Ciò è avvalorato dal fatto che Trattati e atti derivati non forniscono una definizione di solidarietà europea, né questa è ricavabile dalle pronunce dei giudici sovranazionali (ivi compresa la giurisprudenza nel caso OPAL), ove l'affermazione dell'esistenza del principio fondamentale appare poco più che un *obiter dictum* utile agli svolgimenti sul più specifico principio di solidarietà energetica, questo sì, ben definito all'esito della vicenda OPAL.

Gli ostacoli insuperabili all'individuazione di un significato univoco della solidarietà europea e di un suo contenuto altrettanto univoco dipendono dal fatto che, in realtà, nel diritto UE sono rinvenibili almeno tre diverse declinazioni di solidarietà, ciascuna con presupposti e conseguenze diversi tra loro: come vedremo, solo una di queste declinazioni – la prima – gode di una forza intrinseca sufficiente a imporsi sui comportamenti “non solidaristici” di istituzioni e Stati membri.

3. La forza intrinseca della solidarietà europea “preventiva-responsabilizzante”

La prima, più matura declinazione è quella che possiamo definire della *solidarietà preventiva o responsabilizzante*. Essa presuppone la reciproca assistenza tra istituzioni e Stati tesa al rispetto del complesso dei diritti e degli obblighi comuni, in modo da evitare che uno o più Stati (e quindi, per estensione, l'intera UE) si trovi in difficoltà per le mancanze di qualcuno di essi. Diritti e obblighi solidaristici di questo tipo, per un verso, implicano una responsabilità condivisa nella corretta attuazione del diritto dell'UE e, per altro verso, appaiono “forti” perché sorretti dal dovere di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE. Vero è che solidarietà e leale cooperazione non sono concetti

sovrapponibili; essi però appaiono strettamente connessi nell'attraversare orizzontalmente l'intero ordinamento sovranazionale: la prima, connessa al secondo, ha per l'appunto il compito di responsabilizzare istituzioni e Stati membri a intraprendere azioni di mutua assistenza per prevenire le violazioni delle regole condivise, qualificando appunto dette violazioni come comportamenti "non solidaristici".

Si tratta, all'evidenza, di una solidarietà alquanto diversa da quella tipica degli ordinamenti sociali nazionali, e che però è stata presa dalla Corte di Giustizia, sin dall'inizio dell'esperienza comunitaria, come metro di paragone per valutare l'osservanza di diritti e obblighi comuni. In *Commissione c. Francia*, si afferma che «[l]a solidarietà, che sta alla base [...] del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del Trattato³³, trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza [...] per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro»³⁴. In *Commissione c. Italia*, di pochi anni successiva, si ricorda che,

[n]el consentire agli Stati membri di trarre vantaggio dalla Comunità, il Trattato impone loro l'obbligo di osservarne le norme. Il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazioni a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme comunitarie. Questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario³⁵.

33 Ora art. 4, par. 3, TUE.

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

35 Sentenza del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:1973:13, punti 24-25. In senso quasi sovrapponibile v. la sentenza del 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. Regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:32, punto 12. Si veda anche il parere del 26 aprile 1977, n. 1/76, ECLI:EU:C:1977:63, sull'accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna, punto 12.

Questa particolare declinazione della solidarietà europea trova espressione, nel settore della PESC, nell'art. 24, par. 2 e 3, TUE³⁶, e indica la necessità che i comportamenti statali unilaterali, nell'ottica della leale cooperazione, tengano conto delle posizioni di tutti gli altri Stati e non pregiudichino l'azione comune. In tal senso rilevano anche il dovere di astensione dalle azioni idonee a compromettere l'esecuzione di decisioni PESC adottate col sistema dell'astensione costruttiva (art. 31, par. 1, TUE) nonché l'intento di rispettare il dovere di leale cooperazione nell'indicazione per cui gli Stati «sono solidali tra loro» nella definizione dell'approccio comune (art. 32 TUE).

Più di recente, la solidarietà preventiva-responsabilizzante ha svolto un ruolo importante sia nelle due vicende aventi a oggetto la ricollocazione dei richiedenti asilo (che vedremo più avanti) sia, soprattutto, nelle sentenze relative alla citata vicenda OPAL in cui, invero, si riscontra l'affermazione più pregnante del forte legame tra solidarietà e leale cooperazione (e quindi della “forza” della solidarietà preventiva-responsabilizzante) nel diritto dell'UE. Qui la Corte di Giustizia, confermando quanto detto in primo grado dal Tribunale, ha sottolineato che lo «spirito di solidarietà» dell'art. 194 TFUE è espressione specifica del principio fondamentale di solidarietà³⁷ il quale, a sua volta, è sotteso all'intero sistema giuridico dell'UE ed è strettamente connesso a quello di leale cooperazione dell'art. 4, par. 3, TUE (in specie quando impone alle istituzioni di collaborare lealmente con gli Stati)³⁸. Così ragionando, la Corte per un verso ricava dalla lettera dell'art. 194 TFUE un principio di solidarietà energetica con valenza non solo politica – come sosteneva la Germania – ma anche giuridica, essendo idoneo, come altri principi fondamentali del diritto UE, a costituire parametro di legittimità degli atti delle istituzioni³⁹. Per altro verso – ed è quel che più ci interessa – afferma anche che il principio fondamentale di solidarietà comporta diritti e obblighi reciproci: l'U-

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

37 Sentenza *Germania c. Polonia*, punto 38.

38 Ivi, punto 41.

39 Ivi, punti 43-45.

nione ha doveri di solidarietà nei confronti degli Stati membri e questi hanno analoghi obblighi tra di loro nonché nei confronti dell'interesse comune dell'Unione e delle sue politiche⁴⁰.

Ora, per tutto quanto detto, non si fa fatica a riconoscere che nell'UE opera un principio di solidarietà energetica riconducibile alla declinazione preventiva-responsabilizzante del concetto in esame, non limitato cioè alle situazioni di emergenza⁴¹ ma idoneo a richiedere sia la verifica da parte della Commissione dell'esistenza di pericoli per l'approvvigionamento di gas sui mercati di tutti gli Stati dell'UE, sia che le istituzioni procedano al preventivo bilanciamento degli interessi in gioco tenendo presente quelli degli Stati e dell'UE complessivamente considerata⁴². È chiaro, infatti, che la Corte ha richiesto alle istituzioni (in specie, alla Commissione) e agli Stati di non pregiudicare senza attenta valutazione preventiva le esigenze energetiche di altri Stati e dell'UE, pena la violazione di un principio che affonda le sue radici nell'obbligo di leale cooperazione.

Quella che non ci sembra chiara è, invece, la perentoria affermazione dell'esistenza di un principio fondamentale di solidarietà che implica sempre diritti e obblighi reciproci in capo all'UE e agli Stati. Non ci sembra chiara perché è un'affermazione potenzialmente dirompente, che avrebbe richiesto una spiegazione ben più articolata di quella fornita dai giudici sovranazionali. Invero, tali affermazioni ci paiono niente più che *obiter dicta* perché frettolose, non adeguatamente motivate e – aspetto forse più rilevante – non pienamente consapevoli delle conseguenze sul piano interpretativo e applicativo. Né si può dire che le sentenze relative alle cause di annullamento del cosiddetto “regolamento condizionalità”⁴³, proposte da due Paesi sovranisti come la Polonia e l'Ungheria, abbiano chiarito i punti oscuri: anzi, l'affermazione sull'esistenza del principio fondamentale di soli-

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

41 Ivi, punto 69.

42 Ivi, punti 52-53.

43 Si tratta delle sentenze del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97, e causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98.

darietà sembra essersi fatta addirittura più criptica⁴⁴, al punto di poter forse immaginare un passo indietro della Corte la quale, nel febbraio 2022, non parla (più?) di diritti e obblighi reciproci limitandosi all'affermazione del principio.

Ma soprattutto, quel che ci pare insuperabile è la constatazione – potremmo dire empirica – per cui l'ordinamento dell'UE contiene così tante forme di solidarietà da non permettere all'interprete di concludere se tutte o solo alcune di esse (e quali) possono rappresentare un parametro di legittimità per istituzioni e Stati. Come conciliare, ad esempio, la solidarietà intergenerazionale in materia di ambiente (che richiede interventi economici nazionali rilevanti per migliorare le condizioni ambientali a tutela delle future generazioni) con le richieste di solidarietà interstatale di quegli Stati membri che, dall'abbandono delle fonti fossili, ne ricaverebbero un pregiudizio socioeconomico⁴⁵? Quali richieste di solidarietà prediligere, in materia di politica economica, tra quelle avanzate dagli Stati membri in difficoltà o in vera e propria crisi e quelle di altri Stati membri che, al contrario, si aspettano solidarietà consistente nel rispetto delle stringenti regole dell'UEM? Sempre in materia economica, dove collocare il punto di equilibrio tra le politiche odierne del Next Generation EU, che mostrano solidarietà economica interstatale, e la solidarietà economica nei confronti delle generazioni future che, con tutta probabilità, si ritroveranno a pagare i debiti solidaristici contratti oggi?

Ecco perché riteniamo che quelle dei giudici dell'UE sul principio generale/fondamentale di solidarietà siano affermazioni chiare ma da tenere ben collegate all'ambito di operatività del dovere di leale cooperazione. Che sia così, invero, se ne ha dimostrazione tra l'altro nelle

44 In entrambe le pronunce, infatti, la Corte si limita a ricordare (rispettivamente al punto 129 e al punto 147) che «il bilancio dell'Unione è uno dei principali strumenti che consentono di concretizzare, nelle politiche e nelle azioni dell'Unione, il principio di solidarietà, di cui all'articolo 2 TUE, il quale costituisce a sua volta uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione». Si noti che il riferimento è alla norma che elenca i valori fondanti, tra cui però la solidarietà – come si è detto prima – non compare.

45 Che sia necessario trovare un equilibrio tra queste due forme di solidarietà appare evidente anche ai legislatori europei, che hanno predisposto il Just Transition Fund, fondo creato col regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, per fornire sostegno ai territori più colpiti sotto il profilo socioeconomico dalla transizione verso la neutralità climatica.

sentenze sul “regolamento condizionalità”, ove l’affermazione sull’esistenza del suddetto principio ha lo scopo di riaffermare il carattere vincolante di diritti e obblighi comuni nei confronti di Stati sovranisti come Polonia e Ungheria, che da tempo minano alla base il percorso dell’UE intesa come comunità di diritto.

Al di fuori di questo contesto, invece, il principio generale/fondamentale di solidarietà, per come (non) è stato chiarito dalla giurisprudenza, risulta di difficile applicazione. Affinché possa operare, infatti, si dovrebbe preliminarmente verificare in che modo diritti e obblighi solidaristici si atteggino nell’alveo di politiche comuni in cui sono suscettibili di entrare in conflitto proprio col dovere di leale cooperazione: qualora, cioè, solidarietà e leale cooperazione spingano in direzioni opposte.

4. Il percorso accidentato della solidarietà europea “riequilibratoria” ed “emergenziale”

L’ambito di applicazione del principio fondamentale di solidarietà “sganciato” dal dovere di leale cooperazione andrebbe vagliato anzitutto nel quadro della *solidarietà riequilibratoria*, che attiene alla reciproca assistenza per riequilibrare le diverse condizioni di partenza tra gli Stati oppure per attenuare le difficoltà che possono sorgere dall’applicazione del diritto dell’UE. Si tratta di un concetto più tradizionale di solidarietà, simile a quello della solidarietà sociale nazionale.

Di questa declinazione si ha espressione, ad esempio, nella politica di coesione economica, sociale e territoriale attesa la finalità redistributiva delle risorse statali messe in comune. Essa è ugualmente forte nell’ambito dei SIEG che sono sottratti all’operare delle regole di mercato in ragione della loro funzione solidaristica. La forza della solidarietà riequilibratoria è invece oggi attenuata rispetto al passato nel campo delle prestazioni non contributive riconosciute dagli Stati membri ai cittadini di altri Stati membri⁴⁶, mentre continua a essere debole, come vedremo, nella politica di asilo e praticamente nulla nell’Unione economica e monetaria.

46 Si veda il contributo di Alessandro Nato in questo volume.

La debolezza della solidarietà riequilibratoria in quest'ultimo settore ha visto però, di recente, una parziale inversione di tendenza con lo strumento dell'UE per la ripresa o Next Generation EU (NGEU)⁴⁷, programma economico di carattere temporaneo e *una tantum* adottato per contribuire a sollevare le economie degli Stati membri colpiti dalla crisi pandemica a partire dal marzo 2020. Il NGEU è frutto, infatti, della consapevolezza da parte dell'Unione (e dei suoi Stati) della necessità di andare oltre le iniziative emergenziali assunte nei primi mesi della pandemia mediante l'approvazione di un intervento economico di ampio spessore⁴⁸. La natura solidaristica riequilibratoria del NGEU pare chiara per via dell'origine delle risorse (raccolte dalla Commissione sul mercato dei capitali con la copertura del bilancio dell'UE, disponendo così una "mutualizzazione" del debito), per le modalità di restituzione (le somme saranno restituite da tre a trenta anni anche attraverso l'istituzione di nuove tasse), per le forme di allocazione delle risorse così raccolte (il più importante programma finanziato dal NGEU, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza o DDR⁴⁹, prevede una distribuzione delle risorse agli Stati in parte tramite prestiti da rimborsare e in altra parte attraverso sovvenzioni a fondo perduto, con una logica che in quest'ultimo caso è simile a quella della politica di coesione) e, infine, per l'obbligo di realizzare investimenti e riforme secondo un preciso elenco ed entro precisi termini (si tratta quindi di condizionalità diverse dalle misure di *austerità* della crisi economica del 2010, consistenti in tagli spesso lineari alla spesa pubblica).

Ma anche la *solidarietà emergenziale* – che ha a che fare con la mutua assistenza in casi, per l'appunto, di emergenza –, se verificata alla luce del principio fondamentale di solidarietà, mostra elementi di forza e debolezza ben diversi dalla granitica solidità della declinazione preventiva-responsabilizzante. La solidarietà europea emergenziale è

47 Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020.

48 Il NGEU, come noto, aggiunge alle risorse ordinarie del Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 (di cui al regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, pari a 1.211 miliardi di euro (a prezzi correnti), ulteriori 806,9 miliardi di euro (a prezzi correnti), di cui 421,1 miliardi di sovvenzioni e 385,8 miliardi di prestiti.

49 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021.

forte nelle due clausole di mutua difesa dell'art. 42, par. 7, TUE e di solidarietà dell'art. 222 TFUE, ove i Trattati prevedono un vero e proprio dovere di mutua assistenza. Essa è invece abbastanza debole nella politica economica, perché soggetta ai divieti e alle condizioni degli articoli 122, par. 1 (le misure adeguate alla situazione economica da adottarsi con spirito di solidarietà sono soggette alla discrezionalità delle istituzioni) e par. 2, TFUE (le misure di assistenza finanziaria emergenziale, nei casi previsti, sono discrezionali e soggette a condizioni), 123 TFUE (divieto di facilitazione creditizia e acquisto di titoli di debito sul mercato primario a carico della BCE e delle banche centrali nazionali), 124 TFUE (divieto di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie), 125 TFUE (regola *no bail-out*, che impedisce il salvataggio esterno di uno Stato da parte dell'Unione e di altri Stati), e 136, par. 3, TFUE (che rende possibile l'assistenza finanziaria agli Stati in difficoltà per salvaguardare la stabilità della zona euro ma solo al prezzo di una rigorosa condizionalità che, negli anni passati, si è concretizzata nelle predette misure di *austerità*)⁵⁰.

A fronte di una solidarietà emergenziale che, a conti fatti, è forte solo laddove i Trattati e alcuni atti derivati stabiliscono doveri in tal senso, si può qui solo accennare al fatto che, in conseguenza della crisi pandemica, si sono registrati interessanti sviluppi sotto il profilo delle misure solidaristiche emergenziali sanitarie⁵¹ ed economiche⁵², che però retrospettivamente si stanno dimostrando a carattere non strutturale.

50 A ciò si aggiungono le misure monetarie della BCE prima della crisi pandemica, quali le *Outright Monetary Transactions* (OMT) e i programmi di acquisto del cosiddetto *quantitative easing*.

51 Orientate a eliminare quanto più possibile gli ostacoli alla produzione e alla circolazione di attrezzature mediche e farmaci tra Stati membri, garantendo al contempo la salute pubblica. A tal proposito, si ricordano gli orientamenti diretti, in uno spirito di solidarietà europea, a coordinare e cofinanziare il trasporto dei pazienti tra Stati e a semplificare il rimborso delle spese mediche, facendole gravare sul Fondo di solidarietà dell'UE.

52 Ci si riferisce, *inter alia*, alla flessibilità nel controllo degli aiuti di Stato; all'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita con la conseguente sospensione temporanea del vincolo esterno di bilancio; all'istituzione da parte della BCE del nuovo *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP); alla nuova linea "pandemica" del Meccanismo Europeo di Stabilità; e al programma SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) previsto dal regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020.

5. *Quale solidarietà nella politica europea di asilo?*

Quanto detto sinora trova riscontro anche nella politica di asilo, ove le conseguenze applicative della solidarietà europea rappresentano uno dei motivi di maggiore tensione tra gli Stati membri.

Va anzitutto ricordato che, in base all'art. 80 TFUE,

[L]e politiche dell'Unione [concernenti tra l'altro l'asilo] e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio.

Questa norma primaria non fornisce un'autonoma base giuridica per l'adozione di atti derivati né pone obblighi di azione solidaristica: la sua formulazione, anzi, lascia intendere che le istituzioni godano di un margine di discrezionalità ampio nel decidere se adottare atti solidaristici («ove necessario»), margine che si riflette nell'impossibilità per gli Stati che si ritengono «in credito di solidarietà» di eccepire tale circostanza. Gli unici obblighi positivi non attengono quindi all'*an* degli interventi solidaristici, bensì al *quomodo*: alle decisioni delle istituzioni di adottare atti solidaristici (decisioni, lo ribadiamo, del tutto discrezionali), infatti, si deve dar seguito con «misure appropriate» sotto il profilo solidaristico, ad esempio ripartendo i nuovi maggiori oneri tra tutti gli Stati meno onerati in conseguenza dell'aiuto disposto a favore di quelli più onerati.

Così strutturato, il principio dell'art. 80 TFUE non ci pare idoneo di per sé a introdurre diritti e obblighi solidaristici tesi alla modifica della normativa vigente, pur se ritenuta da alcuni Stati poco o per niente solidaristica. Per questa via sarebbe quindi molto complesso pervenire a una modifica del regolamento Dublino III⁵³ nella

⁵³ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

sua parte più controversa, quella cioè relativa ai criteri di competenza che pongono gran parte dell'onere dell'accoglienza e dell'esame dei richiedenti asilo in capo agli Stati membri di primo ingresso. Né ci sembra che l'operare del principio fondamentale di solidarietà, affermato nelle sentenze OPAL, possa pervenire per altra via al risultato auspicato perché, in quanto sorretto dal dovere di leale collaborazione, esso al contrario militerebbe per la piena applicazione del regolamento Dublino III.

Proprio nella politica di asilo si può apprezzare, dunque, la tensione tra la solidarietà preventiva-responsabilizzante (che, connessa al dovere di leale cooperazione, spinge al rispetto integrale del regolamento Dublino III) e la solidarietà riequilibratoria ed emergenziale (che induce altri Stati a chiedere la modifica di quell'atto in senso più bilanciato sia a regime che in situazioni di emergenza).

Questa conclusione ci sembra confermata dalla prassi, che vede Stati come l'Italia chiedere da anni la modifica dei criteri di Dublino e l'introduzione di meccanismi di ricollocazione dei richiedenti: richieste che sinora, lungi dal comportare anche in via giudiziaria un cambio della situazione, hanno prodotto quasi sempre l'inazione delle istituzioni legislative e solo alcune forme volontarie di ricollocazione, concordate direttamente tra alcuni Stati membri. Come si diceva, quindi, la solidarietà preventiva-responsabilizzante tesa al rispetto delle regole stabilite nel regolamento Dublino III opera in senso contrario alle istanze solidaristiche riequilibratorie e/o emergenziali.

E non è un caso – anzi, ne è ulteriore conferma – che la solidarietà preventiva-responsabilizzante abbia svolto un ruolo importante nelle due vicende aventi a oggetto la condivisione degli oneri stabilita dalle decisioni di ricollocazione dei richiedenti asilo del 2015⁵⁴. Nella sentenza *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, che verteva sulla validità della seconda decisione, la Corte ha affermato che

[q]ualora uno o più Stati membri si trovino in una situazione di emergenza, ai sensi dell'articolo 78, paragrafo 3, TFUE, gli oneri

54 Si tratta della decisione 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, e della decisione 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, entrambe dirette a istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia, così derogando ai predetti criteri di competenza del regolamento Dublino III.

derivanti dalle misure temporanee adottate in virtù di tale disposizione a beneficio di questo o di questi Stati membri devono, in linea di principio, essere ripartiti tra tutti gli altri Stati membri, conformemente al principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, dal momento che, ai sensi dell'articolo 80 TFUE, tale principio disciplina la politica dell'Unione in materia di asilo⁵⁵.

Il passaggio appena ricordato, lungi dal dimostrare la possibilità di utilizzare l'art. 80 TFUE per modificare il sistema, sta invece a sottolineare che la “forza” di queste misure di ricollocazione discendeva dalle decisioni contestate, prese sulla base giuridica emergenziale dell'art. 78, par. 3, TFUE. Il rispetto delle misure di deroga al regolamento Dublino III, cioè, è “solo” la conseguenza del più generale dovere di leale cooperazione nell'attuazione delle decisioni *de quibus*, il che conferma quanto detto prima: solo dopo che il Consiglio aveva disposto il ricorso a misure emergenziali di carattere solidaristico a vantaggio di Italia e Grecia (*l'an*), diventava obbligatorio ripartire gli obblighi di ricollocazione tra tutti gli altri Stati conformemente all'art. 80 TFUE (il *quomodo*)⁵⁶. Quest'affermazione, seppur non soddisfacente per gli Stati più onerati, ci sembra comunque importante in considerazione del fatto che Paesi sovranisti come la Polonia e l'Ungheria ancor oggi sostengono il carattere non solo volontario ma anche flessibile della solidarietà in materia di asilo.

Peraltro, è solo intendendo – come qui si è fatto – l'art. 80 TFUE come principio per la ripartizione proporzionale degli oneri solidaristici tra gli Stati destinato a operare solo dopo che quegli oneri sono stati ritenuti necessari dalle istituzioni, senza che possa soccorrere un principio fondamentale di solidarietà, che pare possibile conciliare la giurisprudenza appena ricordata con altre pronunzie in cui la Corte di Giustizia ha confermato le regole del sistema europeo comune di asilo (comprese quelle di Dublino) anche in caso di situazioni eccezionali

55 Sentenza del 6 settembre 2017, cause riunite C-643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2017:631, punto 291.

56 In senso analogo, sicuramente in maniera più chiara, è la successiva sentenza del 2 aprile 2020, cause riunite C-715, 718 e 719/17, *Commissione c. Polonia, Ungheria e Repubblica ceca*, ECLI:EU:C:2020:257, punto 80.

e/o laddove risultino poco solidaristiche. Ad esempio, in *Cimade e GISTI* si è affermato che l'onere finanziario per l'accoglienza di tutti i richiedenti presenti sul territorio nazionale grava in capo allo Stato della domanda, senza alcun effetto redistributivo automatico improntato alla solidarietà che esuli dagli strumenti finanziari esistenti⁵⁷. In *X e X*, concernente il rifiuto opposto dal Belgio ad alcuni cittadini siriani che avevano fatto richiesta all'ambasciata belga a Beirut di visti cosiddetti umanitari, si è sostenuto che gli Stati hanno facoltà e non obbligo di concedere tali visti, ricordando che una conclusione opposta lederebbe l'impianto generale del regolamento Dublino III⁵⁸. Ma è in *Jafari* che la Corte compie un ragionamento decisivo quando, trovandosi a decidere se la regola della competenza dello Stato di primo ingresso del regolamento Dublino III dovesse essere rispettata anche durante una crisi eccezionale, ha affermato che

[...] la circostanza che l'attraversamento della frontiera abbia avuto luogo in una situazione caratterizzata dall'arrivo di un numero straordinariamente elevato di cittadini di Paesi terzi, che intendono ottenere protezione internazionale, non è idonea a influenzare l'interpretazione o l'applicazione [del sistema Dublino]⁵⁹.

Si tratta, è vero, dell'ulteriore conferma che il principio di solidarietà dell'art. 80 TFUE non è sufficiente di per sé a rendere il sistema vigente più solidaristico, essendo a tal fine invece necessario che le istituzioni adottino atti vincolanti in rapporto di specialità, anche solo temporanea, alle norme vigenti.

6. Brevi conclusioni

L'affresco che abbiamo dipinto nelle pagine precedenti ci restituisce un quadro a tinte chiaro-scure, in cui la solidarietà mostra tante diverse tonalità che difficilmente possono essere ricondotte a unità. Ecco perché resta ancor oggi pienamente aperto l'interrogativo sull'e-

57 Sentenza del 27 settembre 2012, causa C-179/11.

58 Sentenza del 7 marzo 2017, causa C-638/16 PPU, punto 48.

59 Sentenza del 26 luglio 2017, causa C-646/16, punto 93.

sistenza o meno di un principio fondamentale di solidarietà europea, capace come tale indirizzare e correggere le pulsioni sovraniste o anche solo egoistiche degli Stati membri oppure, quanto meno, di orientare in senso meno asimmetrico alcune politiche comuni. Non si può d'altronde negare che, per essere davvero tale, siffatto principio avrebbe bisogno di colmare il suo pilastro davvero debole, quello cioè che riguarda gli individui (si pensi, ad esempio, alle politiche restrittive quanto all'accesso dei cittadini di altri Stati membri alle misure di welfare nazionale; oppure alla mancanza di solidarietà nei confronti dei cittadini dei Paesi terzi che intendono raggiungere il territorio europeo; o ancora alle politiche di "criminalizzazione della solidarietà" messe in pratica da alcuni Stati membri nei confronti delle ONG operanti nel Mar Mediterraneo).

Certo è che, nel più limitato ma paradigmatico settore della politica di asilo, proprio l'*iter* dell'attuale tentativo di riforma del regolamento Dublino III in senso maggiormente redistributivo⁶⁰ non lascia intravedere novità di rilievo, atteso lo scontro che si perpetua in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dell'UE che da mesi si rimpallano la questione delle misure solidaristiche di ricollocazione senza giungere a un risultato soddisfacente per gli Stati di primo ingresso.

E quindi, non solo resta legittimo chiedersi se, nel "mare" dell'ordinamento dell'UE, è possibile scorgere solo alcune "isole" di solidarietà oppure se, al contrario, si sia ormai compiutamente definita una trama solidaristica generale, produttiva di diritti e obblighi di mutuo soccorso in capo a istituzioni e Stati membri; ma temiamo anche che, pur desiderando essere smentiti, la risposta corretta sia ancor oggi la prima.

60 Avviato con il Nuovo Patto sulla migrazione e l'asilo del settembre 2020, COM(2020) 609 final.

Indice

Sovranismo giuridico e Unione Europea: una introduzione <i>di Giuseppe Martinico</i>	5
1. L'uso dell'argomento «ordoliberal» come parte della narrazione sovranista	5
2. Il sovranismo giuridico	7
3. La continuità assiologica esistente fra la Costituzione e il diritto internazionale ed europeo	23
Il carattere socioeconomico pluralista dei Trattati europei <i>di Clemens Kaupa</i>	27
1. Introduzione	27
2. Considerazioni metodologiche	29
3. Un'interpretazione testuale dei Trattati europei	33
3.1. Diritto del mercato interno	33
3.2. Diritto della concorrenza	40
3.3. Le regole del debito e del deficit	42
3.4. Risultati intermedi	50
4. Gli obiettivi del Trattato di Roma e le competenze da esso stabilite: una prospettiva storica	50
5. Il progetto "1992": un'interpretazione storica e funzionale	60
6. Gli obiettivi del Trattato: un'interpretazione funzionale	64
6.1. Crescita economica	66
6.2. Benefici del commercio e della coesione regionale	69
6.3. Risultati intermedi	71
7. Conclusione: il carattere socioeconomico pluralista dei Trattati alla luce della crisi economica	72

Sovranismo economico e costruzione europea	
<i>di Fabio Masini</i>	76
1. Introduzione	76
2. L'interdipendenza economica; e come governarla	78
3. Il sovranismo come reazione fisiologica	82
4. Intellettuali e ordine sovranazionale	84
5. Costruire un'Europa sovrana, non sovranista	87
6. Il punto di svolta	89
La condizionalità nell'Unione Europea: un meccanismo di federalizzazione?	
<i>di Antonia Baraggia</i>	92
1. La condizionalità come declinazione del potere pubblico	92
2. Il potenziale trasformativo della condizionalità	96
3. Condizionalità e Unione Europea: il caso della <i>rule of law conditionality</i>	98
3.1. Le sentenze della Corte di Giustizia	102
3.2. Le doglianze di Ungheria e Polonia	103
4. La rilevanza costituzionale della condizionalità: il tema dell'identità europea e la forza federalizzante della condizionalità	106
Teoria e ideologia del vincolo esterno: è predicabile un suo significato costituzionale?	
<i>di Leonardo Pierdominici</i>	109
1. Introduzione	109
2. Il vincolo esterno nel dibattito politico e parlamentare	110
3. Una prima dimensione costituzionale del vincolo: interdipendenza, decisioni democratiche, esternalità	116
4. Una seconda dimensione costituzionale del vincolo: cattura del decisore politico e interesse delle future generazioni	121
5. In conclusione	127
Il Pilastro europeo dei diritti sociali: una svolta per l'Europa sociale	
<i>di Matteo Corti</i>	128
1. Il Pilastro europeo dei diritti sociali come risposta alla “flessibilità senza sicurezza” realizzata nella grande crisi economico-finanziaria	128

2. Struttura, natura giuridica e funzione del Pilastro	132
3. Il contributo del Pilastro alla governance economico-sociale dell'UE: la risposta alla pandemia	135
4. La nuova agenda sociale: uno sguardo ai provvedimenti già approvati	136
5. La nuova agenda sociale: cosa resta da fare	140
6. In conclusione: un Pilastro esile, ma robusto per l'evoluzione dell'Europa sociale	144
Diritti sociali nel post-pandemia: le prospettive di superamento del neoliberismo <i>di David Natali</i>	147
1. Introduzione	147
2. Grandi crisi e il loro ruolo nel cambiamento delle politiche	149
3. Valutazione della risposta alla pandemia: un possibile stop al neoliberalismo?	152
4. Il dibattito intellettuale all'indomani del Covid-19	155
5. Covid-19 e le prime misure per affrontarlo	161
5.1. Sanità	163
5.2. Protezione del lavoro	165
5.3. Pensioni	168
6. Conclusioni	170
La solidarietà europea come antidoto al sovranismo giuridico? <i>di Giuseppe Morgese</i>	173
1. Introduzione	173
2. Panoramica delle norme solidaristiche dei Trattati e natura giuridica della solidarietà europea	174
3. La forza intrinseca della solidarietà europea "preventiva-responsabilizzante"	180
4. Il percorso accidentato della solidarietà europea "riequilibratoria" ed "emergenziale"	185
5. Quale solidarietà nella politica europea di asilo?	188
6. Brevi conclusioni	191
La solidarietà sovranazionale dopo <i>Laval</i> e <i>Dano</i> : il ruolo della Corte di Giustizia dell'Unione Europea <i>di Alessandro Nato</i>	193
1. La costruzione pretoria della cittadinanza sociale europea quale veicolo della solidarietà sovranazionale	193

2. Solidarietà sovranazionale e crisi economica nella giurisprudenza restrittiva della Corte di Giustizia: cittadini europei economicamente inattivi e benefici sociali	197
3. Solidarietà sovranazionale a “piccoli passi” oltre crisi: prestazioni non contributive e cittadini europei economicamente inattivi nella giurisprudenza <i>Florea Gusa, Tarola e Daknevičiute</i>	200
4. Solidarietà sovranazionale a “piccoli passi” oltre crisi: prestazioni non contributive e cittadini europei economicamente inattivi nella giurisprudenza <i>Jobcenter Krefeld</i>	206
5. Conclusioni	211
 Gli europartiti tra delusioni e speranze <i>di Edoardo Bressanelli</i>	 214
1. Introduzione	214
2. Partiti di partiti: il rischio di dimenticarsi dei cittadini	218
3. La scelta degli <i>Spitzenkandidaten</i> : un’occasione sinora mancata	221
4. Il finanziamento pubblico agli europartiti: non un finanziamento “mascherato” ai partiti nazionali	223
5. L’offerta programmatica degli europartiti: potenzialmente rilevante per i cittadini dell’Unione?	226
6. Conclusioni	230
 A mo’ di spiegazione e di conclusione <i>di Giuseppe Martinico e Leonardo Pierdominici</i>	 233
 Ringraziamenti	 241