

## INTRODUZIONE

Nel contesto della crisi senza precedenti che l'Unione europea sta attraversando ormai da alcuni anni, l'idea di solidarietà, pur con diverse accezioni ed in contesti differenti, accomuna molte delle riflessioni dedicate al processo di integrazione europea ed alle sue tendenze evolutive.

La diffusa constatazione dell'inadeguatezza dell'Unione, dinanzi alle continue sfide che l'Europa di oggi si trova a dover fronteggiare, è sovente accompagnata da un richiamo a tale idea, a seconda dei casi, per invocare una più compiuta affermazione ovvero per evidenziare i rischi che essa comporta a fronte di un'opinione pubblica sempre più sensibile al rifiorire dei particolarismi nazionali.

Il presente lavoro si concentra sui profili giuridici della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea. In tale ordinamento, a ben vedere, la solidarietà assume una pluralità di declinazioni, rappresentando un principio strutturale del sistema, ma anche un valore ed un obiettivo dell'Unione europea. Inoltre, gli ambiti di applicazione della solidarietà "comunitaria" possono essere distinti sia sotto il profilo soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo.

La trattazione che segue si propone, innanzitutto, di ricostruire e di approfondire i tratti essenziali della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea, con particolare riguardo, sul piano soggettivo, alla dimensione interstatale della stessa, comprensiva non soltanto dei rapporti tra Stati membri, ma anche tra Unione e Stati membri; in seguito, si prenderà in esame il ruolo concretamente svolto dalla solidarietà intesa nella predetta accezione, circoscrivendo l'analisi, dal punto di vista oggettivo, allo specifico settore della *governance* economica europea, al fine di valutare gli sviluppi che, dapprima in conseguenza della crisi economico-finanziaria e successivamente per effetto della diffusione del Covid-19 in Europa, hanno condotto ad una vera e propria trasformazione della strut-

tura dell'Unione economica e monetaria delineata a Maastricht (e confermata a Lisbona).

La delimitazione del campo di indagine nel senso appena visto si giustifica, per un verso, a causa delle notevoli differenze tra la dimensione interstatale e le altre dimensioni soggettive della solidarietà, quali, ad esempio, quella interindividuale o sociale, quella intergenerazionale, quella tra imprese o tra produttori: le rispettive caratteristiche, come le modalità operative ed il contesto di riferimento, risultano tanto diverse da rendere difficile una trattazione unitaria. Per altro verso, la scelta di studiare il ruolo della solidarietà in un settore ben preciso si giustifica, oltre che sulla scorta dell'ampiezza del tema già così delineato, anche in ragione del carattere essenzialmente "funzionale" della nozione di solidarietà<sup>1</sup>, che può essere apprezzata al giusto soltanto tenendo conto del ruolo da essa svolto in concreto.

Nel primo capitolo, ci si soffermerà sui profili generali e sull'evoluzione della solidarietà tra Stati membri, nel tentativo di coglierne le peculiarità in rapporto alle altre dimensioni della solidarietà nel diritto dell'Unione europea.

L'indagine prenderà le mosse da una riflessione in merito agli aspetti salienti della solidarietà "comunitaria", in specie tra Stati membri, nonché alle differenze ed alle analogie con le declinazioni del principio di solidarietà nel diritto internazionale e con il principio di reciprocità.

Si procederà, quindi, ad un'analisi del percorso compiuto dalla solidarietà tra Stati membri nel corso degli anni; un percorso caratterizzato, come si vedrà, da un iniziale attivismo della Corte di giustizia, successivamente attestatosi su posizioni più prudenti, e da un progressivo riconoscimento della valenza della solidarietà interstatale nel testo dei trattati.

Nel secondo capitolo, si prenderà in esame l'attuale configurazione della solidarietà interstatale nei trattati costitutivi dell'Unione europea, con un approfondimento in merito ai suoi rapporti con altri principi fondamentali del sistema.

A tal fine, si passeranno in rassegna, sia pure sinteticamente, i vari set-

---

<sup>1</sup> Fa riferimento alla natura funzionale della solidarietà, tra gli altri, 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., a p. 983.

tori rispetto ai quali la solidarietà ha trovato un – più o meno significativo, a seconda dei casi – riferimento espresso nelle disposizioni del diritto primario, per poi concentrare l'attenzione sui rapporti tra il principio in questione ed altri principi fondamentali dell'Unione europea, segnatamente il principio di leale cooperazione ed il principio di uguaglianza tra Stati membri.

Infine, si trarranno alcune conclusioni con riguardo allo *status* ed alla portata del principio di solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento giuridico dell'Unione. A tal proposito, assumerà una rilevanza centrale – pur nella difficoltà di pervenire a soluzioni univoche, anche a causa dell'ambiguità di fondo che contrassegna il concetto stesso di solidarietà – la riflessione intorno al valore giuridico del principio, ciò che indubbiamente costituisce uno degli aspetti più problematici del tema oggetto del presente lavoro.

Nel terzo capitolo, si prenderà in esame l'assetto normativo dell'Unione economica e monetaria con riferimento alla fase antecedente all'insorgere della crisi economico-finanziaria e del debito sovrano, allo scopo di valutare il ruolo del principio di solidarietà tra Stati membri in tale contesto.

Benché gli interventi posti in essere nel corso degli ultimi anni abbiano in parte trasformato l'edificio costruito a Maastricht, lo studio di quest'ultimo – come risultante dalla riforma di Lisbona – si rivela imprescindibile per poter comprendere tale evoluzione. Ciò anche in considerazione del fatto che il titolo del trattato relativo alla politica economica e monetaria è stato sottoposto, come si vedrà, ad una sola, circoscritta modifica dall'inizio della crisi economico-finanziaria ad oggi, sebbene varie norme siano state oggetto, per certi versi, di una reinterpretazione.

Dopo avere richiamato la diffusa rappresentazione dell'UEM quale struttura sostanzialmente asimmetrica ed averne illustrato per sommi capi i principi ispiratori, si dedicherà un approfondimento alla controversa natura delle competenze dell'Unione nel settore della politica economica.

L'indagine si sposterà, quindi, sulle disposizioni del trattato maggiormente rilevanti ai fini del presente lavoro. Il punto di partenza, in tal senso, sarà costituito dall'art. 125 TFUE (c.d. *no bail-out clause*), che pare costituire uno degli ostacoli principali all'affermazione della solidarietà nel settore in esame, ponendo un generale divieto, in capo all'Unione ed

agli Stati membri, di farsi carico degli impegni finanziari assunti da uno Stato membro. Si vedrà, peraltro, come già lo stesso trattato preveda, al ricorrere di determinate circostanze, la possibilità di interventi in favore di Stati membri in difficoltà. Nonostante il rilievo primario dell'autonomia e della responsabilità di ciascuno Stato membro nella costruzione originaria dell'UEM, sarà dunque possibile individuare un ruolo, sia pure controverso, per il principio di solidarietà interstatale in tale contesto, anche prima degli sviluppi verificatisi nel corso della crisi economico-finanziaria.

Nel quarto capitolo, si approfondirà l'impatto delle misure adottate in risposta alla predetta crisi sull'evoluzione dello *status* del principio di solidarietà tra Stati membri nel quadro della *governance* economica europea. L'analisi si concentrerà, in particolare, sui meccanismi di assistenza finanziaria in favore degli Stati membri, in ragione del fatto che si tratta delle misure su cui si è incentrato il dibattito relativo alla solidarietà, soprattutto a seguito dell'istituzione di uno strumento di carattere permanente quale il Meccanismo europeo di stabilità (MES).

Si esaminerà, poi, l'interpretazione fatta propria dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle* in merito alla compatibilità del MES con varie norme dei trattati e con taluni principi del diritto dell'Unione, rilevando come il significativo riferimento alla solidarietà tra Stati membri operato dall'avvocato generale Kokott nella sua presa di posizione non sia stato ripreso dalla Corte, che ha preferito fondare la soluzione adottata sulla sola interpretazione delle norme e dei principi evocati dal giudice del rinvio.

L'evoluzione del ruolo del principio di solidarietà interstatale nell'ambito della *governance* economica europea sarà poi studiata attraverso il prisma costituito da alcuni dei profili centrali emersi, in tale settore, nel corso della crisi. Si tratta, in particolare: del ricorso a strumenti di diritto internazionale pattizio, con quella che è stata definita una "fuga" dal diritto dell'Unione, benché siano molti, come si vedrà, gli elementi di collegamento tra tali accordi ed i trattati dell'Unione europea; del requisito della condizionalità, che è stato oggetto di una vera e propria "costituzionalizzazione" ad opera tanto degli Stati membri, con la modifica dell'art. 136 TFUE, quanto della Corte di giustizia, con la citata sentenza *Pringle*; dell'emersione di un obiettivo nuovo, divenuto centrale, ossia la stabilità dell'area euro nel suo complesso.

Nel quinto capitolo, si analizzeranno, alla luce del principio di solidarietà tra Stati membri, le principali riforme della *governance* economica europea, partendo dall'Unione bancaria, per poi concentrare l'attenzione sulle proposte maggiormente rilevanti, tra quelle in discussione a livello istituzionale, dal punto di vista della solidarietà.

Infine, nel sesto capitolo si prenderanno in esame le misure adottate in risposta all'emergenza da Covid-19, al fine di valutare se tale evento dirompente, portando con sé una nuova crisi, abbia dato origine ad un "cambio di paradigma" con riguardo al ruolo della solidarietà interstatale nell'ambito della *governance* economica europea.

All'esito della ricerca, sarà possibile svolgere alcune riflessioni conclusive in merito alla solidarietà tra Stati membri nel settore in esame, con riferimento al ruolo da essa svolto sino ad oggi, nonché a quello ipotizzabile nel quadro (eventuale) del "completamento" dell'UEM mediante la concretizzazione delle numerose proposte di riforma avanzate negli ultimi anni.

In considerazione della rapida e continua evoluzione dei temi affrontati, si segnala che il volume è aggiornato al 1° settembre 2020.



CAPITOLO I

PROFILI GENERALI ED EVOLUZIONE  
DELLA SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI  
DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Premessa: cenni sulle differenti accezioni della solidarietà nel diritto dell'Unione europea. – 2. La solidarietà tra Stati membri: specificità e aspetti comuni in rapporto alle altre dimensioni della solidarietà nell'Unione europea. – 3. Le differenze (e le analogie) con le declinazioni del principio di solidarietà nel diritto internazionale. – 4. (*Segue*): e con il principio di reciprocità. – 5. L'evoluzione della solidarietà tra Stati membri nell'ordinamento giuridico "comunitario". – 5.1. I riferimenti iniziali: la dichiarazione Schuman ed i preamboli dei trattati CECA e CEE. – 5.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia. – 5.3. Il progressivo riconoscimento della solidarietà tra Stati membri nei trattati dell'Unione europea.

1. *Premessa: cenni sulle differenti accezioni della solidarietà nel diritto dell'Unione europea.*

L'idea di solidarietà è caratterizzata da una pluralità di significati, riconducibile ad una lunga evoluzione storica e all'ampio novero di discipline nell'ambito delle quali essa ha assunto rilevanza<sup>1</sup>. Come è stato effi-

---

<sup>1</sup>Tra i moltissimi contributi dedicati alla solidarietà in generale, cfr., senza alcuna pretesa di completezza, K. BAYERTZ (ed.), *Solidarity*, Dordrecht-Boston-London, 1999; S. STJERNØ, *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge, 2005; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, 2007; S. PAUGAM (sous la direction de), *Repenser la solidarité: l'apport des sciences sociales*, Paris, 2007; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014. Con particolare riguardo ai profili giuridici della solidarietà, cfr., ad esempio, J.-C. BEGUIN, P. CHARLOT, Y. LAIDIÉ (sous la direction de), *La solidarité en droit public*, Paris, 2005; M. HECQUARD-THÉRON (sous la direction de),

cacemente osservato, la solidarietà appartiene a quel genere di concetti «nei quali si riassume semioticamente [...] un intero processo» storico e che, pertanto, «si sottraggono alla definizione»<sup>2</sup>. Si tratta, invero, di un termine i cui usi «mutano nel corso del tempo, subendo talvolta vere e proprie distorsioni»<sup>3</sup>.

Nata come istituto giuridico<sup>4</sup> – segnatamente nel diritto romano, con il significato che ancora oggi essa riveste nel diritto civile delle obbligazioni<sup>5</sup> –, la solidarietà ha successivamente compiuto un percorso attraverso

---

*Solidarité(s). Perspectives juridiques*, Toulouse, 2009; C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, Paris, 2011; M. ROSS, Y. BORGMANN PREBIL, *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford, 2011; A. SUPIOT (sous la direction de), *Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris, 2015; A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU law: legal principle in the making*, Cheltenham, 2018; R. COMAN, L. FROMONT, A. WEYEMBERGH (sous la direction de), *Les solidarités européennes. Entre enjeux, tensions et reconfigurations*, Bruxelles, 2019.

<sup>2</sup>S. GHISU, *Breve introduzione alla storia critica delle idee*, Milano, 2012, p. 12, citato da G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 7/2014, p. 2, che ricorda, altresì, l'affermazione di F.W. Nietzsche secondo cui «è definibile solo ciò che non ha storia» (cfr. F.W. NIETZSCHE, *Zur Genealogie der Moral. Eine Streitschrift*, 1ª ed., Leipzig, 1887). Curiosamente, la stessa affermazione di F.W. Nietzsche è menzionata, sempre con riferimento alla solidarietà, da P. HILPOLD, *Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2015, p. 209 ss., a p. 212, nota 4. Cfr. inoltre J. CHEVALLIER, *Le résurgence du thème de la solidarité*, in CURAPP, *La solidarité, un sentiment républicain?*, Paris 1992, p. 202 (citato da F. COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo*, Torino, 2011, p. 39), ad avviso del quale la solidarietà costituisce una nozione «fuyante, rebelle à toute tentative de clarification intellectuelle».

<sup>3</sup>Così M. RICCIARDI, *Solidarietà, contratto e giustizia*, in *Persona e mercato*, 2013, p. 135 ss., a p. 135.

<sup>4</sup>Benché, come è stato notato, essa evochi «un concetto antico, un primigenio sentimento morale di empatia, coesistente alla intrinseca socialità dell'uomo e, quindi, alla stessa idea di diritto e di ordine sociale e giuridico», concetto che trova espressione già nella *pietas* della cultura romana, nell'idea greca di *philia*, nonché nei concetti di *fraternitas* e di *caritas* cristiana; cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, p. 525 ss., spec. p. 527 s.

<sup>5</sup>In tale contesto si inserisce, altresì, l'origine etimologica della solidarietà, che deriva da *solidus*, ossia duro, compatto, robusto, ma anche pieno, intero, come intera è la som-



so i secoli, passando per la Rivoluzione francese, durante la quale era associata alla nozione di *fraternité*, e diventando oggetto di ampie riflessioni di carattere filosofico, politico e sociologico a partire dalla seconda metà del XIX secolo<sup>6</sup>, sino ad assumere le vesti di principio giuridico<sup>7</sup>, ancorché in un senso diverso da quello originario. In particolare, è stato osservato che la solidarietà ha conquistato «un posto centrale nel costituzionalismo democratico europeo dopo la Seconda guerra mondiale»<sup>8</sup>, come testimoniano, ad esempio, i riferimenti contenuti nel preambolo della Costituzione francese del 1946<sup>9</sup> e nell'art. 2 della Costituzione italiana<sup>10</sup>.

---

ma di denaro che il debitore in solido deve pagare al creditore (o che il creditore in solido ha il diritto di esigere dal debitore).

<sup>6</sup>In proposito, cfr., ad esempio, M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, 1993; ID., *Solidarité*, in D. ALLAND, S. RIALS (sous la direction de), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, 2003, p. 1427 ss.; M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, cit.; S. STJERNØ, *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, cit., che individua tre “tradizioni” dalle quali trae origine l'idea attuale di solidarietà: la teoria sociale classica, che nel corso del XIX ne ha esplorato le potenzialità, muovendo dal concetto di fraternità; la politica, a cominciare da Karl Marx; la religione, in particolare il cattolicesimo ed il protestantesimo. A tale ultimo riguardo, G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, cit., p. 4, ricorda come, per la Chiesa cattolica, la solidarietà sia una «virtù eminentemente cristiana», una «esigenza diretta della fraternità umana e cristiana» (cfr. il Catechismo della Chiesa cattolica, nn. 1948 e 1938).

<sup>7</sup>Cfr. K.-P. SOMMERMANN, *Some Reflections on the Concept of Solidarity and its Transformation into a Legal Principle*, in *Archiv des Völkerrechts*, 2014, p. 10 ss., spec. p. 13 ss.

<sup>8</sup>Così S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., a p. 526.

<sup>9</sup>Dove si afferma, *inter alia*: «La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales». In argomento, cfr. M. BORGETTO, *Égalité, solidarité ... équité?*, in CURAPP, *Le Préambule de la constitution de 1946: antinomies juridiques et contradictions politiques*, 1996, p. 239 ss.

<sup>10</sup>Ai sensi del quale: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Secondo A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2015, disponibile all'indirizzo internet: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/04/morelli.pdf>, p. 3, «[e]ssendosi eretta l'organizzazione democratica su basi egualitarie ed essendosi previ-

La natura intrinsecamente polisemica della solidarietà si riflette nella molteplicità, e soprattutto nella varietà, dei riferimenti a tale concetto nel lessico politico e giuridico contemporaneo<sup>11</sup>. Può in ogni caso affermarsi che tra i significati principali della parola “solidarietà” vi è quello di rapporto di reciproco sostegno che collega i singoli componenti di una collettività, in ragione della loro appartenenza a una società e nella coscienza dei comuni interessi e delle comuni finalità. Inoltre, si ricollega al concetto di solidarietà l’idea di interdipendenza tra soggetti e, talvolta, la nozione di reciprocità.

Anche una così approssimativa definizione del concetto in questione consente di comprendere le ragioni dell’importanza del principio di solidarietà nel sistema dell’Unione europea – ossia dalla prospettiva che sarà adottata nell’ambito del presente lavoro – non soltanto con riferimento alle relazioni tra Stati membri, ma anche con riguardo ad altri rapporti intersoggettivi. Tale principio, in effetti, è oggi frequentemente invocato da coloro i quali ritengono necessario un “cambio di passo” del processo di integrazione europea<sup>12</sup>: in un momento di grave crisi, come quello che

---

sto l’impegno per la Repubblica di svolgere interventi diretti a consentire il “pieno sviluppo della persona umana”, secondo l’evocativa formula impiegata nell’art. 3, comma 2, Cost., la solidarietà è [...] assunta a paradigma fondante la stessa unità dell’ordinamento». Tale A. sottolinea, inoltre, che il principio di solidarietà, dato il suo carattere pervasivo, «non si esaurisce nelle sole previsioni costituzionali relative ai doveri inderogabili (che pure ne rappresentano fondamentali declinazioni [...]), ma in una serie aperta di istituti giuridici e, in definitiva, in buona parte della trama ordinamentale dello Stato repubblicano» (*ibid.*). La Corte costituzionale italiana, in una pronuncia in tema di volontariato, ha riconosciuto la solidarietà quale principio «per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un’autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l’originaria connotazione dell’uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, dall’art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sent. n. 75/1992, punto 2 del *considerato in diritto*).

<sup>11</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 525, che parla di «centralità», e finanche di «pervasività», dell’uso di tale «parola-chiave».

<sup>12</sup> Cfr., tra i molti esempi, E. LETTA, *Europe’s Responsible Solidarity*, in Project Syndicate, 2013, disponibile all’indirizzo internet: [www.project-syndicate.org/commentary/](http://www.project-syndicate.org/commentary/)

l'Unione europea sta attraversando, non pare priva di rilevanza la circostanza che la solidarietà sia stata definita come ciò che trattiene un'entità dal disintegrarsi<sup>13</sup>.

Per quanto qui di interesse, diverse sono le accezioni della solidarietà nel diritto dell'Unione europea, anche a seguito di una significativa evoluzione del diritto primario, del diritto derivato e della giurisprudenza della Corte di giustizia ad essa relativa. In tal senso, è indubbio che la "solidarietà di fatto" indicata, nella celebre Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950<sup>14</sup>, quale presupposto ineludibile del processo di integrazione europea, sia oggi divenuta un principio fondamentale dell'Unione europea<sup>15</sup>, come testimoniano i numerosi riferimenti ad essa nei trattati istitutivi, in specie a seguito della riforma di Lisbona.

---

*self-interest-and-solidarity-in-the-european-union-by-enrico-letta*; J. ROSTOWSKI, *Europe Needs the Solidarity of Self-Interest*, in *Financial Times*, 2011, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.ft.com/content/d7cbfa90-a800-11e0-afc2-00144feabdc0>; Council Document, Speech by Herman van Rompuy, President of the European Council, on the Occasion of the Departure of the President of the ECB, 19 October 2011, EUCO 101/11; nonché, in modo approfondito, S. MATTARELLA, *Intervento del Presidente della Repubblica all'apertura della conferenza "The State of the Union 2018, solidarietà in Europa"*, Badia Fiesolana, 10 maggio 2018, disponibile all'indirizzo internet: <https://www.quirinale.it/elementi/1340>.

<sup>13</sup> Così D. HEYD, *Justice and Solidarity: The Contractarian Case against Global Justice*, in *Journal of Social Philosophy*, 2007, p. 112 ss., citato da M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2009, p. 239 ss., a p. 241.

<sup>14</sup> Il riferimento è, in particolare, al seguente passaggio della Dichiarazione Schuman: «L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait». In proposito, v. *infra*, il par. 5.1 di questo capitolo.

<sup>15</sup> In tali termini cfr. già Corte giust., 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, ECLI:EU:C:1978:141, punto 15, dove la Corte rileva «un disconoscimento del principio della solidarietà comunitaria, che rientra tra i principi fondamentali della Comunità» (corsivo aggiunto). In dottrina, cfr., ad esempio, R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I. I principi dell'Unione*, Milano, 2006, p. 435 ss.; M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, in M. HEQUARD-THÉRON (sous la direction de), *Solidarité(s). Perspectives juridiques*, cit., p. 155 ss., spec. p. 157.

Ciò nonostante, anche prendendo in considerazione unicamente l'ordinamento giuridico dell'Unione europea, sono evidenti le difficoltà di "sistematizzazione" e di definizione della solidarietà, che appare non facilmente riconducibile ad una nozione unitaria e resta contrassegnata da una notevole ambiguità di fondo<sup>16</sup>.

In proposito, possono essere individuate diverse accezioni della solidarietà nell'ambito dell'Unione, con l'avvertenza che i confini tra le varie dimensioni del concetto sono spesso labili e mutevoli nel tempo, come emerge dalle differenti ricostruzioni proposte in dottrina<sup>17</sup>.

Una prima classificazione, particolarmente rilevante ai fini del presente lavoro, si concentra sull'ambito soggettivo di applicazione del principio di solidarietà, in funzione del quale è possibile distinguere tra: (i) solidarietà tra i popoli europei, avente carattere essenzialmente politico ed espressamente menzionata, per la prima volta, nel preambolo del trattato

---

<sup>16</sup> È assai frequente, in dottrina, la constatazione della difficoltà di definire e di enucleare il concetto di solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Tra i numerosi autori che si esprimono in tal senso, cfr., ad esempio, K. ABDEREMANE, *La solidarité: Un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, These de doctorat en droit public présentée et soutenue publiquement le 24 septembre 2010, spec. p. 20 ss.; J.-C. MASCLÉ, *Préface*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 1 ss.; E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit.

<sup>17</sup> Per un tentativo di categorizzazione della solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea, cfr., tra i molti contributi, R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, cit.; M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, cit.; C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne – Éléments pour une théorie*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 5 ss.; I. DOMURATH, *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, in *Journal of European Integration*, 2013, p. 459 ss.; A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 1 ss.; E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit., *passim*; G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, spec. p. 20 ss.; P. VAN CLEYNEN-BREUGEL, *Typologies of solidarity in EU law: a non-shifting landscape in the wake of economic crises*, in A. BIONDI, E. DAGILYTĖ, E. KÜÇÜK (eds.), *Solidarity in EU law: legal principle in the making*, Cheltenham, 2018, p. 13 ss.

di Maastricht<sup>18</sup>; (ii) solidarietà tra Stati membri dell'Unione, affermata in più occasioni dalla Corte di giustizia (benché già rinvenibile, implicitamente, nella disposizione del trattato – l'art. 5 TCEE, poi art. 10 TCE – dedicata al principio di leale cooperazione<sup>19</sup>) e successivamente “codificata” in varie previsioni dei trattati<sup>20</sup>; (iii) solidarietà tra generazioni, cui fa riferimento l'art. 3, par. 3, TUE, nel contesto degli obiettivi dell'Unione europea<sup>21</sup>; (iv) solidarietà interindividuale<sup>22</sup> e/o tra Stati membri e cittadini di altri Stati membri<sup>23</sup>, ossia la c.d. solidarietà socia-

---

<sup>18</sup> In *GUCE*, C 191 del 29 luglio 1992, p. 1 ss. Rimasto invariato nella versione consolidata del trattato sull'Unione europea, attualmente vigente, il passaggio in questione del preambolo recita, in particolare: «DESIDERANDO intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni». La solidarietà tra i popoli è menzionata, altresì, all'art. 3, par. 5, TUE: «Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà [...]».

<sup>19</sup> Sul punto cfr., per tutti, M. BLANQUET, *L'article 5 du traité C.E.E.: recherche sur les obligations de fidélité des États membres de la Communauté*, Paris, 1994, spec. p. 225 ss.

<sup>20</sup> In merito all'evoluzione del principio di solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea, v. *infra* il par. 5 di questo capitolo.

<sup>21</sup> Cfr. il secondo comma dell'art. 3, par. 3, TUE, ai sensi del quale: «L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore» (corsivo aggiunto). In proposito, cfr., ad esempio, I. DOMURATH, *The Three Dimensions of Solidarity in the EU Legal Order: Limits of the Judicial and Legal Approach*, cit., spec. p. 466 ss.

<sup>22</sup> Alla “dimensione interindividuale” del principio di solidarietà si riferisce, ad esempio, F. COSTAMAGNA, *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo*, cit., p. 40 ss., che cita, in tale contesto, le conclusioni presentate dall'avvocato generale Fennelly il 6 febbraio 1997, causa C-70/95, *Sodemare*, ECLI:EU:C:1997:55, par. 29, dove si afferma: «Il principio della solidarietà sociale comporta il fatto, intrinsecamente non commerciale, del sussidio a un gruppo sociale ad opera di un altro».

<sup>23</sup> Questa elaborazione del principio si ritrova in una serie di sentenze della Corte di giustizia in materia di libera circolazione delle persone: cfr., ad esempio, Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, punto 44; Corte giust., 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169, punto 56; Corte giust., 18 novembre 2008, causa C-158/07, *Förster*, ECLI:EU:C:2008:630, punto 48. Talvolta la Corte di giustizia si riferisce, direttamente, alla solidarietà tra cittadini di uno

le<sup>24</sup>, alla quale è dedicato, tra l'altro, il titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; (v) solidarietà tra imprese o tra produttori<sup>25</sup>;

---

Stato membro e cittadini di altri Stati membri. In merito a tali questioni, cfr., *ex multis*, S. GIUBBONI, *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.), *Promoting Solidarity in the European Union*, cit., p. 166 ss.

<sup>24</sup> La bibliografia relativa a tale dimensione della solidarietà nell'ambito dell'Unione europea è vastissima; senza alcuna pretesa di completezza, cfr. C. BARNARD, *EU Citizenship and the Principle of Solidarity*, in M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, 2005, p. 157 ss.; S. O'LEARY, *Solidarity and citizenship rights in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in G. DE BÚRCA (ed.), *EU Law and the Welfare State*, Oxford, 2005, p. 39 ss.; M. DOUGAN, E. SPAVENTA, *'Wish You Weren't Here...' New Models of Social Solidarity in the European Union*, *ivi*, p. 181 ss.; S. GIUBBONI, *Free Movement of Persons and European Solidarity*, in *European Law Journal*, 2007, p. 377 ss.; M. ROSS, *The struggle for EU citizenship: why solidarity matters*, in A. ARNULL, C. BARNARD, M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 283 ss.; K. LENAERTS, *EU citizenship and the social solidarity link*, in M.-C. FOLETS, M. HILDEBRANDT, J. STEENBERGEN (eds.), *Liber amicorum René Foqué*, Bruxelles, 2011, p. 409 ss.; A. SILVEIRA, M. CANOTILHO, P. MADEIRA FROUFE (eds.), *Citizenship and Solidarity in the European Union. From the Charter of Fundamental Rights to the Crisis, the State of the Art*, Bruxelles-Bern-Berlin-Frankfurt am Main-New York-Oxford-Wien, 2013; O. GERSTENBERG, *The justiciability of socio-economic rights, European solidarity, and the role of the Court of Justice of the EU*, in *Yearbook of European Law*, 2014, p. 245 ss.; E. GUILD, *Does European citizenship blur the borders of solidarity?*, in E. GUILD, C. GORTÁZAR ROTAECHE, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *The reconceptualization of European Union citizenship*, Leiden-Boston, 2014, p. 189 ss.; F. DE WITTE, *Justice in the EU: The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015; D. KOCHENOV, *Growing apart together: solidarity and citizenship in Europe*, in F. PENNING, G. VONK (eds.), *Research handbook on European social security law*, Cheltenham, 2015, p. 32 ss.; S.A. MANTU, P.E. MINDERHOUD, *EU citizenship and social solidarity*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2017, p. 703 ss.; S. SCIARRA, *Solidarity and Conflict: European Social Law in Crisis*, Cambridge, 2018.

<sup>25</sup> Alla quale fanno riferimento talune sentenze della Corte di giustizia. Cfr., con riguardo alla CECA, Corte giust., 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, *Valsabbia c. Commissione*, ECLI:EU:C:1980:81, punto 59, dove la Corte afferma: «La politica anticrisi nel settore siderurgico si impernia sul principio fondamentale della solidarietà tra le varie imprese, enunciato nel preambolo del Trattato CECA e concretato in particolare in vari articoli, come l'art. 3 (*prevalenza dell'interesse comune, che presuppone il dovere di solidarietà*), gli artt. 49 e segg. (sistema di

(vi) solidarietà tra l'Europa ed i paesi d'oltremare<sup>26</sup>.

Un'altra distinzione – relativa, invece, all'ambito di applicazione, per così dire, oggettivo della solidarietà – può essere fatta con riferimento ai settori nei quali tale principio trova attuazione. Invero, pur dovendosi ritenere che la solidarietà costituisce un principio immanente al diritto dell'Unione europea<sup>27</sup>, tanto da assumere carattere trasversale nelle politiche dell'Unione<sup>28</sup>, resta assai difficile analizzarne le applicazioni concrete senza tenere conto delle specificità dei diversi ambiti nei quali esso viene in rilievo: l'eterogeneità delle competenze dell'Unione e la sua variabile ca-

---

finanziamento della Comunità fondato sul prelievo), l'art 55, n. 2 (sfruttamento comune dei risultati della ricerca in campo tecnico e sociale), l'art. 56 (aiuti per la riconversione e il riadattamento), l'art. 53 (instaurazione di apparati finanziari)» (corsivi aggiunti); per ulteriori riferimenti al principio di solidarietà cfr. *ivi*, punti 87 e 120. In ambito CEE (poi CE) cfr., ad esempio, Corte giust., 9 luglio 1985, causa 179/84, *Bozzetti c. Invernizzi*, ECLI:EU:C:1985:306, punto 32; Corte giust., 22 gennaio 1986, causa 250/84, *Eridania c. Cassa conguaglio zucchero*, ECLI:EU:C:1986:22, punti 17-20, spec. punto 20, dove la Corte cita il «principio della solidarietà dei produttori»; Corte giust., 20 settembre 1988, causa 203/86, *Spagna c. Consiglio*, ECLI:EU:C:1988:420, punto 24 ss., spec. punto 29; Corte giust., 24 gennaio 1991, causa C-27/90, *SITPA c. ONI-FLHOR*, ECLI:EU:C:1991:32, punto 20; Corte giust., 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, *Crispoltoni e a. c. Fattoria Autonoma Tabacchi e a.*, ECLI:EU:C:1994:364, punto 52; Corte giust., 29 ottobre 1998, causa C-375/96, *Zaninotto c. Ispettorato Centrale Repressione Frodi – Ufficio di Conegliano – Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali*, ECLI:EU:C:1998:517, punto 47; Corte giust., 14 maggio 2009, causa C-34/08, *Azienda Agricola Disarò Antonio e a.*, ECLI:EU:C:2009:304, punto 33. In merito a questa giurisprudenza cfr. E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU Law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit., spec. p. 977 ss.; PIER. MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2020, p. 99 ss., spec. p. 100 ss.

<sup>26</sup> Menzionata nel preambolo del TFUE (che riprende, con identica formulazione, il preambolo del trattato CEE): «NELL'INTENTO di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello statuto delle Nazioni Unite».

<sup>27</sup> In tali termini, in particolare, C. BOUTAYEB, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne – Éléments pour une théorie*, cit., *passim*.

<sup>28</sup> Così, *ex multis*, S. DE LA ROSA, *La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union*, in C. BOUTAYEB (sous la direction de), *La solidarité dans l'Union européenne*, cit., p. 165 ss.; R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, cit., p. 477.

pacità di incidere nei numerosi contesti nei quali essa opera comportano evidenti problemi nell'individuazione di un ruolo unitario per la solidarietà "comunitaria", svincolato da qualsiasi rapporto con le circostanze concrete che connotano l'azione delle istituzioni e degli Stati membri in ciascun settore delle politiche dell'Unione. Ciò, peraltro, senza voler negare che il principio in questione abbia una sua autonomia ed un'identità propria<sup>29</sup>, tali da renderlo suscettibile di informare l'intero ordinamento dell'Unione europea<sup>30</sup>.

Così, per citare solo alcuni esempi (e rinviando al capitolo seguente, nel quale si prenderanno in esame, sia pure sinteticamente, i diversi ambiti in relazione ai quali la solidarietà è espressamente menzionata dai trattati<sup>31</sup>), il ruolo del principio in questione non può essere il medesimo con riguardo alla politica estera e di sicurezza comune, alla politica dell'Unione nel settore dell'energia, ovvero alle risposte agli attacchi terroristici ed alle calamità naturali.

Nei paragrafi che seguono, si prenderanno in esame i profili generali e l'evoluzione della solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea.

## *2. La solidarietà tra Stati membri: specificità ed aspetti comuni in rapporto alle altre dimensioni della solidarietà nell'Unione europea.*

In via di prima approssimazione, può affermarsi che il principio di solidarietà tra Stati membri connota le relazioni che legano tali Stati nell'ambito dell'Unione: la scelta, da essi compiuta, di cedere una parte delle rispettive sovranità nazionali a vantaggio del livello sovranazionale com-

---

<sup>29</sup> K. ABDEREMANE, *La solidarité: Un fondement du droit de l'intégration de l'Union européenne*, p. 40.

<sup>30</sup> Nonché le condotte degli Stati membri: cfr., ad esempio, J. BOULOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 1995, 5<sup>a</sup> ed., p. 225, ad avviso del quale il principio di solidarietà «lie les États membres et [...] doit informer leur comportement, tant dans leurs rapports mutuels que dans le cadre des structures externes auxquelles ils peuvent appartenir».

<sup>31</sup> V., in particolare, il par. 2 del capitolo II ed i relativi sottoparagrafi.