diritto internazionale
giurisprudenza catania

Giuseppe Asaro

Prime considerazioni sulla natura dell'obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea

2018–3.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale

La Redazione di FLADI-FOGLI DI LAVORO*per il Diritto Internazionale*

Direzione scientifica: *Rosario Sapienza*

Coordinamento redazionale: *Elisabetta Mottese*

Comitato di Redazione: *Valentina Bonanno, Nancy Cannizzo,Federica Antonietta Gentile, Salvo Emanuele Leotta, Giuseppe Matarazzo, Maria Manuela Pappalardo, Salvatore Andrea Viscuso*

Comitato dei Revisori*: Adriana Di Stefano, Elisabetta Mottese,Giuliana Quattrocchi, Grazia Vitale*

Volume chiuso nel mese di settembre 2018

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è *on line*
http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro

ISSN 1973-3585

Cattedra di Diritto Internazionale
Via Gallo, 24 - 95124 Catania
Email: risorseinternazionali@lex.unict.it - Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it
- Tel: 095.230857 - Fax 095 230489

Quel che vediamo e leggiamo in questi giorni dei rapporti tra gli Stati membri dell'Unione europea non appare certamente ispirato da atteggiamenti solidali.

Eppure sia il Trattato sull'Unione europea, sia il Trattato sul funzionamento dell'Unione contengono diverse enunciazioni di un obbligo di solidarietà tra gli Stati membri.

Obbligo che, sia detto in via di prima approssimazione, sembrerebbe naturale discendesse da trattati che istituiscono un "qualcosa" che si chiama "Unione".

Siamo lieti di pubblicare lo scritto di Giuseppe Asaro che propone interessanti riflessioni sulla questione.

La redazione

SOMMARIO: 1. La solidarietà tra Stati nei trattati europei. – 2. La clausola di solidarietà *ex* articolo 222 TFUE. – 3. Solidarietà e politica estera e di sicurezza comune. – 4. Gli obblighi di solidarietà nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia. - 5. Lo spirito di solidarietà nell'Unione economica monetaria e nella politica di approvvigionamento energetico. - 6. Considerazioni conclusive.

1. La solidarietà tra Stati nei trattati europei

L' articolo 3 del trattato istitutivo dell'Unione europea afferma al terzo paragrafo, terzo alinea che «*L'Unione promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*».

Il riferimento alla solidarietà compare agli articoli 80 e 222 del TFUE in relazione a situazioni nelle quali ancora ci si riferisce ad un obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione, quando uno o più di essi si trovino ad affrontare situazioni di particolare gravità o vere e proprie emergenze.

In particolare, la clausola di solidarietà disciplinata dall'art. 222 TFUE, sancisce un vero e proprio "dovere" di solidarietà in capo agli Stati membri, e all'Ue nel suo insieme, nei confronti di un Paese che richiede un aiuto per affrontare una situazione di grave difficoltà che lo coinvolge direttamente.

Ciò indubbiamente conferisce ulteriore concretezza al disposto dell'articolo 3 sopra richiamato, ma pare utile indagare ulteriormente la situazione normativa così delineatasi all'interno del trattato al fine di valutare in che senso possa operare l'obbligo di solidarietà tra gli Stati e se possa al riguardo parlarsi di un vero e proprio principio fondante dell'Unione.

Ci dedicheremo dunque in questo lavoro a una ricostruzione delle disposizioni di rango primario relative alla solidarietà tra Stati dell'Ue che riguardano, nella sostanza, quattro settori: politica estera e sicurezza comune (PESC); spazio di libertà, sicurezza e giustizia (LSG), unione economica e monetaria (UEM) ed energia. A questa indagine premetteremo però l'analisi del disposto dell'articolo 222 TFUE.

2. La clausola di solidarietà *ex* articolo 222 TFUE

La riforma di Lisbona ha inserito nel TFUE una norma, l'art. 222, esplicitamente qualificata come "clausola di solidarietà". La clausola prevede che l'Ue e gli Stati

membri agiscano congiuntamente e «*in uno spirito di solidarietà*» qualora uno Stato membro che sia oggetto di un attacco terroristico sul suo territorio o vittima di una calamità naturale o causata dall'uomo, richieda assistenza[1].

L'introduzione di tale clausola era stata raccomandata nella relazione finale del VIII Gruppo "Difesa" della Convenzione europea incaricata di elaborare testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, per far fronte alla crescente minaccia del terrorismo internazionale. La clausola di solidarietà venne infatti concepita come completamento della clausola di mutua difesa di cui all'art. 42, par. 7, TUE: mentre quest'ultima avrebbe introdotto un obbligo di aiuto e assistenza tra gli Stati in caso di aggressione armata contro uno di essi, la clausola di solidarietà avrebbe dovuto coprire le nuove minacce provenienti da attori non statali.

A differenza della clausola di mutua difesa, però, la clausola *de qua* si rivolge tanto all'Unione quanto agli Stati membri, delineando così un obbligo di solidarietà "verticale". La clausola disciplinata dall'art. 42, par. 7, TUE, come si vedrà a breve, non contempla il coinvolgimento delle istituzioni Ue e profila un obbligo di solidarietà "orizzontale" tra gli Stati membri.

Ai sensi dell'art. 222, par. 3, TFUE, i meccanismi per l'attuazione della clausola da parte dell'Ue devono essere definiti in una Decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante dell'Ue per gli affari esteri e la politica di sicurezza, a maggioranza qualificata. Nel caso in cui la Decisione abbia implicazioni nel settore della difesa, la Decisione deve essere adottata all'unanimità. Il Consiglio è assistito sia dal Comitato politico e di sicurezza che dal Comitato permanente sulla cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. Il Parlamento europeo, invece, ricopre un ruolo marginale, essendo semplicemente informato dal Consiglio.

Il 21 dicembre 2012 la Commissione e l'Altro Rappresentante hanno presentato al Consiglio una proposta congiunta di Decisione relativa alle modalità di attuazione della clausola di solidarietà da parte dell'Unione, che si concentra sulla definizione degli aspetti di attuazione degli obblighi di solidarietà e cerca di favorire la complementarietà dell'azione dell'Ue rispetto a quella degli Stati membri[2].

Per quanto concerne la posizione degli Stati membri, l'art. 222, par. 2, TFUE dispone che «*se uno Stato membro subisce un attacco terroristico o è vittima di una calamità*

[1] Cfr. P. Mengozzi, *Clausola di solidarietà*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, II edizione, Milano, Giuffrè editore, 2014, pp. 1834-1840; M. Gestri, *La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi Terroristici e calamità (art. 222 tfue)* in *Studi in onore di Luigi Costato,* Napoli, Jovene Editore, 2014, pp. 537-552.

[2] Proposta congiunta di Decisione del Consiglio relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà (JOIN/2012/039).

naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri, su richiesta delle sue autorità politiche, gli prestano assistenza. A tal fine gli Stati membri si coordinano in sede di Consiglio».

Dall'attivazione della clausola, su richiesta delle autorità politiche dello Stato vittima, sembrerebbe derivare un vero e proprio obbligo giuridico di prestare assistenza. Gli Stati membri, nell'adempiere a tale obbligo, sono liberi di adottare le misure che ritengono più opportune, sia pur nel rispetto del principio di buona fede e in uno spirito di leale collaborazione[3].

L'art. 222 non fornisce la definizione di attacco terroristico, né quella di calamità naturale, presupposti necessari perché si possa richiedere assistenza.

L'art. 3 della proposta congiunta di Decisione relativa all'attuazione dell'art. 222 TFUE qualifica come attacco terroristico «*un reato di terrorismo, quale definito nella dec. quadro 2002/475/GAI, sulla lotta contro il terrorismo, modificata dalla dec. quadro 2008/919/GAI*».

Si tratta, in sostanza, di azioni offensive che possano arrecare gravi danni a un paese o ad un'organizzazione internazionale, laddove commesse per intimidire la popolazione, costringere i poteri pubblici o un'organizzazione internazionale a compiere o astenersi dal compiere un atto, ovvero destabilizzare o distruggere le strutture politiche fondamentali, costituzionali, economiche o sociali di un paese o di un'organizzazione internazionale. Ai sensi del par. 1, l'Ue utilizza tutti i mezzi di cui dispone, compresi i mezzi militari messi a disposizione dagli Stati membri, per prestare assistenza allo Stato che l'abbia richiesta, al fine di proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile.

L'articolo 3, lett. b, della proposta congiunta di Decisione definisce calamità naturale «*qualsiasi situazione che colpisce o rischia di colpire negativamente le persone, l'ambiente o i beni*». Occorre ricordare, inoltre, coma la risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 auspica che la clausola possa essere attivata anche in caso di minacce come gli attacchi nel *cyberspazio*, le pandemie o le carenze energetiche[4].

Si è a lungo discusso sull'ambito di applicazione territoriale della clausola. L'art. 222 sembrerebbe fare riferimento ad una dimensione prevalentemente interna della solidarietà: la clausola, infatti, trova applicazione qualora la vittima dell'attacco terroristico o della calamità naturale sia uno Stato membro dell'Ue. Non mancano poi, all'interno della disposizione, riferimenti al "territorio" di detto Stato. È pur

[3] È opportuno rilevare come tale "libertà di manovra" rende più difficile l'apertura di una procedura d'infrazione *ex* art. 258 e 259 TFUE, possibile, almeno in teoria, una volta riconosciuto che dall'attivazione della clausola discende un obbligo giuridico di assistenza.

[4] Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle clausole di difesa reciproca e di solidarietà dell'UE: dimensioni politiche ed operative (2012/2223).

vero, però, che l'art. 222 è collocato nella parte V del TFUE, che com'è noto è dedicata all'azione esterna dell'Unione europea. Ci si è chiesti , allora, se quest'ultima possa trovare applicazione quando l'attacco terroristico o la calamità naturale verificatasi al di fuori del territorio di uno degli Stati membri, richiedano una risposta di quest'ultimi e dell'Unione stessa. Qualora si configurino situazioni di questo tipo, la sua applicazione non sembra doversi escludere *a priori*. In tal senso si è espresso anche il Parlamento europeo, nella sopraccitata risoluzione del 2012, nel cui punto 20 è affermato che la clausola dovrebbe coprire anche i "gravi incidenti" si verifichi al di fuori del territorio dell'Unione, ma con un impatto diretto su uno o più Stati membri.

Com'è stato rilevato, l'importanza della clausola di cui all'art. 222 TFUE, e in particolare degli obblighi di assistenza che da essa derivano tanto in capo all'Unione quanto agli Stati membri, si comprendono agevolmente laddove si collochi quest'ultima nel quadro generale del diritto internazionale in materia di risposta ai disastri naturali o causati dall'uomo[5].

3. Solidarietà e politica estera e di sicurezza comune

Il Trattato di Maastricht, all'art. J.1, chiamava gli Stati membri a sostenere «*attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca*».

Con il Trattato di Amsterdam, all'obbligo di sostegno solidale già previsto si sommò il dovere di operare congiuntamente per rafforzare e sviluppare la solidarietà tra gli Stati membri.

Solo col Trattato di Lisbona, però, la solidarietà è assurta e vero e proprio elemento fondante della politica estera e di sicurezza comune, come sancito dall'art. 24, comma 2, TUE secondo il quale «*l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri*». Ai sensi del comma 3 gli Stati membri sono chiamati a sostenere tale politica attivamente, senza riserve e animati da uno «*spirito di lealtà e di solidarietà reciproca*»[6].

La verità novità del settore è rappresentata dall'introduzione, all'art. 42, par. 7,

---

[5] M. Gestri, *op. cit.*, p. 551.

[6] Per approfondimenti in materia si veda V. P. De Pasquale, S. Izzo, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. Parisi, M. Fumagalli Meraviglia, A. Santini, D. Rinoldi (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, pp. 204 ss.

comma 1, TUE, di una clausola di reciproca difesa tra gli Stati membri, in forza della quale nel caso in cui uno di essi subisca un'aggressione armata nel suo territorio «*gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite*».

Fino al Trattato di Lisbona, infatti, il TUE non conteneva norme simili[7]: la ragione di tale assenza va ricercata nell'art. 5 del Trattato NATO, che prevede un obbligo di difesa collettiva in caso di attacco ad uno degli Stati membri. Essendo gran parte degli Stati membri Ue anche membri della NATO non si sentiva la necessità di introdurre una disposizione dal contenuto analogo all'art. 5. Tracce della resistenza opposta dagli Stati più strettamente legati a quest'ultima si possono ravvisare nel comma 2 del paragrafo, dove si afferma che «*gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa*».

Non è chiaro se, affinché sorga l'obbligo di aiuto e assistenza prescritto dall'art. 42, par. 7, TUE, occorra un'esplicita richiesta dello Stato vittima dell'aggressione. Il silenzio della norma sul punto induce a ritenere non sia necessario: a sostegno di tale tesi si può richiamare l'art. 222 TUFE, che pone espressamente a presupposto dell'obbligo di assistenza «*la richiesta… delle autorità politiche*» dello Stato leso. Alla soluzione opposta, però, conduce il richiamo all'art 51 della Carta dell'Onu, ai sensi della quale l'esercizio della difesa collettiva è subordinato alla richiesta dello Stato vittima dell'attacco.

Gli Stati membri sono tenuti a prestare aiuto e assistenza «*con tutti i mezzi in loro possesso*»: l'impiego di una nozione così generica, insieme all'assenza di riferimenti a misure di tipo bellico, sembrano sottendere che quest'ultimi non siano tenuti a partecipare a operazioni militari di autodifesa collettiva. Nello stesso art. 42, par. 7, comma 1, infatti, è affermato che l'obbligo di solidarietà «*non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri*». La clausola di mutua assistenza, quindi, sembra lasciare agli Stati membri una certa discrezionalità nella scelta delle modalità attraverso cui prestare l'assistenza dovuta, fermo restando, però, il dovere di conformarsi all'istituto della legittima difesa di cui all'art. 51 della Carta dell'Onu.

L'attivazione della clausola innesca un meccanismo di carattere intergovernativo

[7] Sull'origine della clausola di reciproca difesa e le similitudini con l'art. 5 del Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948 istitutivo dell'Unione europea occidentale si veda C.-C. Cirling, *The EU's mutual assistance clause first ever activation of Article 42(7) TEU*, European Parliamentary Research Service, Briefing, novembre 2015, pp. 2 ss., www.europarl.europa.eu.

che estromette le istituzioni dell'Ue da qualsiasi momento decisionale e attuativo delle misure da intraprendere: la norma, infatti, non richiede che la domanda di assistenza sia prestata a un'istituzione dell'Unione e l'obbligo di prestare aiuto e assistenza grava solo sugli Stati.

Alle differenze tra la clausola di mutua assistenza e la clausola di solidarietà di cui all'art 222 TFUE si è già fatto cenno. Occorre chiedersi, a questo punto, se il ricorso a una delle clausole escluda l'altra: secondo alcuni autori, in particolare, lo Stato che invoca l'applicazione dell'art. 222 TFUE non può parallelamente richiedere assistenza *ex* art. 42, par. 7, TUE. Le due disposizioni, quindi, costituirebbero una l'alternativa dell'altra, poiché condividono, seppur solo parzialmente, oggetto e scopo. Non sembra doversi escludere, invece, un loro utilizzo sequenziale, qualora il ricorso alla prima si riveli infruttuoso[8].

È opportuno evidenziare, da ultimo, come la scelta del governo francese di invocare la clausola di mutua assistenza a seguito degli attacchi terroristici sferrati a Parigi il 13 novembre 2015 abbia inevitabilmente ridimensionato il ruolo della clausola di solidarietà. Com'è stato rilevato, infatti, il ricorso alla clausola disciplinata dall'art. 222 avrebbe potuto, da un lato valorizzare la presenza istituzionale dell'Unione in un settore tutt'oggi fortemente ancorato all'esigenza di salvaguardare le prerogative nazionali, dall'altro lanciare un segnale importante di rafforzamento dell'integrazione europea stessa[9].

4. Gli obblighi di solidarietà nello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Il principio di solidarietà, nel corso degli anni, ha assunto particolare rilievo in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione[10].

Con il Trattato di Amsterdam, all'art. 73 L, secondo comma, venne introdotto per la prima volta un meccanismo di solidarietà a favore di quegli Stati membri che si trovavano a dover affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un

---

[8] In tal senso G.L. Tosato, *Interrogativi sul ricorso della Francia alla clausola di difesa collettiva ex. art. 42.7 TUE*, in «Aperta contrada», 3 dicembre 2015, www.apertacontrada.it.

[9] Sull'attuazione della clausola di mutua assistenza si veda, in particolare, E. Cimiotta, *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea*, in «European Papers», vol. 1, 2016, n. 1, pp. 163-175, www.europeanpapers.eu.

[10] Sul ruolo del principio solidarietà in materia di immigrazione, si vedano, tra gli altri, M. Gestri, *La politica europea dell'immigrazione: solidarietà tra Stati membri e misure nazionali di regolarizzazione*, in A. Ligustro, G. Sacerdoti (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 895 ss.; G. Morgese, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea,* in Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli Editore, 2014, p. 365 ss.

afflusso improvviso di cittadini di Paesi terzi, attraverso cui il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, poteva adottare misure temporanee a beneficio dello Stato interessato di durata non superiore a sei mesi.

Sul punto è tornato il Trattato di Lisbona, con l'introduzione dell'art. 80 TFUE, secondo cui le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione devono essere governate dai principi di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario[11].

Il medesimo principio è richiamato anche dall'art. 67 TFUE, che riordinando gli artt. 61 TCE e 29 TUE prevede che l'Unione sviluppi una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo alle frontiere *«fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini di pesi terzi»*.

Il testo riformato dell'art. 78 TFUE, comma 3, inoltre, mantiene ferma la possibilità, introdotta dal Trattato di Amsterdam, che il Consiglio adotti misure a beneficio di quegli Stati membri che si trovino ad affrontare situazioni di emergenza caratterizzate da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, eliminando il riferimento alla durata massima di sei mesi presente nel testo originario.

Tali disposizioni, tuttavia, non chiariscono quali azioni dovrebbero essere esperite al fine di garantire l'applicazione del principio di solidarietà, né quali misure potrebbero essere adottate dal Consiglio ai sensi del sopraccitato art. 78, comma 3: nella prassi si riscontra sia la presenza di misure assistenziali di carattere operativo che di varie forme di sostegno finanziario.

L'assistenza operativa è prestata principalmente dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, precedentemente nota come Frontex, chiamata a sovrintendere all'efficace funzionamento del controllo di frontiera e contribuire a una gestione integrata delle frontiere esterne; a fornire maggiore assistenza tecnica e operativa agli Stati membri tramite operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere; e organizzare, coordinare e svolgere operazioni e interventi di rimpatrio[12].

Per quello che concerne la solidarietà finanziaria, invece, la Commissione

[11] Sulle implicazioni dell'articolo 80 TFUE nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione si veda D. Vanheule, J. Van Selm, C. Boswell, *L'attuazione dell'articolo 80 del TFUE sul principio di solidarietà ed equa ripartizione della responsabilità, anche sul piano finanziario, tra gli Stati membri nel settore dei controlli alle frontiere, dell'asilo e dell'immigrazione*, 2011, reperibile *online*.

[12] Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2016 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio.

europea per il ciclo di programmazione 2014/2020, nell'ambito di una riorganizzazione dei finanziamenti destinati al sostegno delle politiche in materia di immigrazione degli Stati membri, ha previsto l'istituzione del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione e del Fondo Sicurezza Interna.

In particolare, il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) – che riunisce il Fondo Europeo per l'Integrazione di cittadini di Paesi Terzi, il Fondo Europeo per i Rifugiati e il Fondo Europeo per i Rimpatri – ha l'obiettivo di «*contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, protezione sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione, nel pieno rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*».

A tale obiettivo di carattere generale si affiancano quattro obiettivi specifici: rafforzare e sviluppare tutti gli aspetti del sistema europeo comune di asilo, compresa la sua dimensione esterna; sostenere la migrazione legale verso gli Stati membri in funzione del loro fabbisogno economico e sociale, come il fabbisogno del mercato del lavoro, preservando al contempo l'integrità dei sistemi di immigrazione degli Stati membri e promuovere l'effettiva integrazione dei cittadini di paesi terzi; promuovere strategie di rimpatrio eque ed efficaci negli Stati membri, che contribuiscano a contrastare l'immigrazione illegale, con particolare attenzione al carattere durevole del rimpatrio e alla riammissione effettiva nei paesi di origine e di transito; migliorare la solidarietà e la ripartizione delle responsabilità fra gli Stati membri, specie quelli più esposti ai flussi migratori e di richiedenti asilo, anche attraverso la cooperazione pratica[13].

Il Fondo, inoltre, sostiene la Rete europea sulle migrazioni (*European Migration Network* – EMN) e fornisce il sostegno finanziario necessario per le sue attività e il suo sviluppo futuro[14].

La ripartizione degli oneri di accoglienza, però, non dovrebbe limitarsi al solo piano finanziario, bensì estendersi alla responsabilità degli Stati membri in ordine all'esame delle richieste di asilo. L'applicazione dei criteri previsti al riguardo dal c.d.

---

[13] Regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014 , che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio

[14] La Rete Europea sulle Migrazioni, o *European Migration Network* (EMN), istituita tramite la decisione 2008/381/CE del Consiglio, è una rete sovvenzionata dall'Unione Europea allo scopo di fornire informazioni aggiornate, oggettive, affidabili e comparabili in materia di immigrazione e asilo alle istituzioni dell'Unione Europea, nonché alle autorità e alle istituzioni degli Stati membri dell'Unione europea, nell'intento di sostenere l'*iter* decisionale in questi settori. La rete EMN ha anche la funzione di rendere disponibili queste informazioni ad un pubblico più ampio.

"sistema Dublino", che di regola designano quale responsabile del trattamento della domanda lo Stato in cui lo straniero ha irregolarmente fatto ingresso, determinano una pressione insostenibile per quelli che, per ragioni geografiche, subiscono una più intensa immigrazione [15]. La corretta attuazione del principio dell'equa ripartizione, pertanto, dovrebbe tradursi nel trasferimento dei richiedenti asilo verso gli Stati membri meno interessati da tale fenomeno, ovvero in una revisione dei sopraccitati criteri.

Le due decisioni adottate dal Consiglio nel settembre del 2015 in forza dell'art. 78, par. 3, TFUE, hanno introdotto una momentanea deroga al sistema, disciplinando un meccanismo di ricollocazione di carattere emergenziale per attribuire a Stati diversi da quelli di arrivo l'esame delle domande di richiedenti asilo in evidente bisogno di protezione[16]. La c.d. *relocation* è organizzata secondo un complesso algoritmo che combina diversi criteri di natura oggettiva per determinare le quote di richiedenti asilo da indirizzare verso gli altri Stati membri: popolazione complessiva, PIL, tasso di disoccupazione, media delle domande di asilo presentate spontaneamente e numero di rifugiati reinsediati per milione di abitanti nel periodo 2010-2014[17].

La ricollocazione, però, ha subito forti rallentamenti: dal settembre 2015 al febbraio 2017 sono state ricollocate meno di 12.000 persone, rispetto alle 160.000 previste[18]. A tali ritardi deve aggiungersi l'ostilità manifestata dal alcuni paesi dell'est Europa, il c.d. gruppo Visegrad, sfociata in due ricorsi per annullamento avverso la decisione 2015/1601[19].

La Commissione, allora, ha proposto la rifusione del regolamento Dublino III[20]nel regolamento Dublino IV[21], nel quale i criteri di attribuzione preesistenti

[15] A parte situazioni concernenti i minori non accompagnati e ricongiunzioni familiari oppure ricadenti nell'esercizio di particolari clausole, infatti, il sistema poggia sulla c.d. "regola dello Stato di primo ingresso", sia esso regolare o irregolare.

[16] Decisioni (UE) 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia, (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia.

[17] Per un'analisi approfondita delle soluzioni di ricollocazione nell'Ue dei richiedenti asilo giunti sul territorio di Grecia e Italia si veda M. Di Filippo, *Le misure sulla ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive,* in «Diritto, immigrazione e cittadinanza», XVII, n. 2-2015, pp. 33-60.

[18] Relazione dell'8 febbraio 2017, *Ninth report on relocation and resettlement* (COM (2017) 74 fin.).

[19] V. rispettivamente le cause C-643/15, *Slovacchia c. Consiglio*, e C.647/15, *Ungheria C. Consiglio.*

[20] 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.

vengono integrati con un meccanismo correttivo di assegnazione che dovrebbe attivarsi automaticamente a favore degli Stati chiamati ad affrontare un numero sproporzionato di domande[22]. Per evitare che i Paesi di assegnazione ne ostacolino il funzionamento, è consentito loro di sottrarsi ai propri obblighi per un periodo di dodici mesi versando allo Stato beneficiario un "contributo di solidarietà" di 250.000 per richiedente non assegnato.

La proposta attua soltanto in parte il principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità sancito dall'art. 80 TFUE: la regola dello Stato di primo ingresso, infatti, è stata mantenuta, la soglia di attivazione del meccanismo correttivo di assegnazione appare troppo alta e la stessa possibilità per i Paesi di nuova assegnazione di sottrarsi alla ricollocazione per mezzo del contributo di solidarietà ne minano l'efficacia[23]. La politica europea in materia di migrazione e asilo, pertanto, non potrà definirsi veramente "comune" fino che la maggioranza degli Stati membri continuerà ad opporsi a una radicale riforma del sistema Dublino e a criteri che, tutt'oggi, generano forti disparità tra gli Stati in termini di accoglienza e di oneri ad essa relativi.

5. Lo spirito di solidarietà nell'Unione economica monetaria e nella politica di approvvigionamento energetico

L'art 108 del Trattato di Roma disponeva che «*in caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro, provocate sia da uno squilibrio globale della bilancia, sia dal tipo di valuta di cui esso dispone, e capaci in particolare di compromettere il funzionamento del mercato comune o la graduale attuazione della politica commerciale comune*…», il Consiglio aveva il potere di accordare allo Stato interessato

---

[21] Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 maggio 2016, che stabilisce criteri e meccanismi di determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata da uno degli Stati membri da un cittadino di Paese terzo o da un apolide (refusione) (COM (2016) 270 def.).

[22] La proposta prevede lo sviluppo di un sistema automatizzato che dovrebbe confrontare in tempo reale il numero delle domande per cui ogni Stato viene designato come competente con la relativa quota di riferimento, calcolata in base alla popolazione e al PIL totale. Il meccanismo si attiverebbe automaticamente a beneficio dello Stato competente a trattare un numero di domande superiore al 150 % della sua quota di riferimento, integrando così l'ipotesi di pressione sproporzionata. Da quel momento, tutte le nuove domande presentate nello Stato beneficiario, verrebbero riassegnate in maniera proporzionale ad altri Stati competenti per un numero di domande inferiori al 100 % della loro quota di riferimento, finché non cessa la situazione di pressione sproporzionata.

[23] Si veda, sul punto, G. Morgese, *Principio di solidarietà e proposta di rifusione del regolamento Dublino,* in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani I,* Bari, Cacucci Editore, 2017, pp. 471-476.

un "concorso reciproco" che poteva assumere la forma di crediti da parte degli altri Stati membri.

Con il Trattato di Maastricht venne inserita, all'art 103 A, secondo comma, una clausola di assistenza finanziaria a favore di uno Stato membro che si trovasse in difficoltà a causa di circostanze eccezionali che non rientravano nella sua sfera di controllo, comprese le calamità naturali. Parallelamente, però, gli artt. 104, 104 A e 104 B introducevano tre disposizioni di divieto di aiuto economico finanziario esterno agli Stati membri: le c.d. *no bail-out clauses*[24].

Da ultimo, con il Trattato di Lisbona, è stato introdotto l'art. 122 TFUE, primo comma, secondo il quale il Consiglio, su proposta della Commissione, in uno "spirito di solidarietà" tra Stati membri può decidere le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.

La disposizione riproduce, nella sostanza, il testo del previgente art. 100 TCE e trova un importante precedente nell'art. 103, par. 2, TCE, che nell'ambito della politica di "congiuntura" degli Stati membri consentiva al Consiglio di adottare all'unanimità le «*misure adatte alla situazione*».

L'ambito di applicazione di tale norma sembrerebbe coincidere con qualunque situazione economica la cui gravità sia tale da richiedere l'intervento del Consiglio: le «*gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti*», quindi, parrebbero citate solo a titolo esemplificativo.

Particolare rilievo assume il richiamo al "settore energetico", aggiunto proprio col Trattato di Lisbona, ma già emerso nella giurisprudenza[25]. Quest'ultimo, infatti, può essere letto in raccordo con quanto disposto dall'art. 194 TFUE, al primo comma, secondo cui gli obiettivi della politica energetica dell'Unione vanno perseguiti «*in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri*». Attraverso tale disposizione

[24] L'art. 104 vietava qualsiasi forma di facilitazione creditizia nonché l'acquisto di titoli di debito da parte della BCE e delle Banche centrali nazionali a favore degli Stati membri; l'art. 104 A proibiva qualsiasi misura non basata su considerazioni prudenziali che offriva agli Stati membri un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie; l'art. 104 B, infine, stabiliva che né la Comunità né gli Stati membri rispondevano o si facevano carico degli impegni assunti dagli altri Stati membri.

[25] L'applicabilità dell'art. 103 TCE era stata ipotizzata dalla Corte di Giustizia in occasione della crisi delle forniture di prodotti petroliferi che colpì i Paesi Bassi tra il 1973 e il 1974, a seguito dell'embargo disposto dai Paesi produttori (Corte di Giustizia, 29 giugno 1978, causa 77/77, *B.P. c. Commissione*, 1513, punti 15 e 34). Più di recente, con riferimento alla politica energetica Ue, la Corte ha sottolineato che l'art. 122 TFUE assume uno specifico rilievo quale disposizione riguardante l'insorgenza di gravi difficoltà nell'approvvigionamento dei prodotti energetici (Corte di Giustizia, 6 settembre 2012, causa C-490/10, *Parlamento c. Consiglio*, punto 67).

il generale principio di solidarietà di cui all'art. 3, par. 3, TUE viene esteso anche in questo settore e specificato in una "solidarietà energetica" rilevante soprattutto in aspetti come l'approvvigionamento energetico, la sicurezza energetica e l'interconnessione delle reti.

Ai sensi dell'art. 122 TFUE, secondo comma, nel caso in cui uno Stato membro si trovi in difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere l'assistenza finanziaria dell'Unione. Nonostante l'omessa menzione, anche tale disposizione rappresenta una chiara espressione del principio di solidarietà.

Ai fini della sua applicazione, quindi, occorre che lo Stato si trovi – o corra il rischio di trovarsi – in una situazione di grave difficoltà; che la difficoltà derivi da una calamità naturale o comunque da un'altra circostanza eccezionale; che tale circostanza sfugga al controllo dello Stato interessato e quindi non sia a lui imputabile. Anche in tale ipotesi la decisione deve essere adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata, alla quale segue un'informativa al Parlamento europeo.

Resta da segnalare un'ultima modifica apportata ai trattati europei dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: ci si riferisce all'inserimento, nell'art. 136 TFUE, di un terzo comma che prevede la possibilità per gli Stati membri dell'eurozona di istituire un meccanismo di stabilità «*da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme*»[26]. Su tale base giuridica è stato istituito lo *European stability mechanism* (ESM), che ha la funzione di mobilizzare, secondo condizioni rigorose[27], risorse finanziarie a beneficio dei suoi membri che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, ove ciò risulti indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri[28].

Come si è visto, l'art. 136, comma 3, s'inserisce in un titolo, quello della Politica economica e monetaria, che contiene numerose disposizioni attinenti la solidarietà:

[26] Decisione del Consiglio europeo del 25 marzo 2011 che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (2011/199/UE).

[27] In particolare, l'assistenza finanziaria può essere prestata ad uno Stato membro della zona euro soltanto laddove quest'ultimo abbia ratificato il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*) e trasposto nella propria legislazione nazionale la regola del pareggio di bilancio.

[28] In base al Trattato istitutivo, firmato il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore in data 8 ottobre 2012, a seguito della ratifica dei 17 Stati membri dell'Eurozona (a cui si sono aggiunti la Lettonia, il 1° gennaio 2014, e la Lituania, il 1° gennaio 2015), l'ESM è costituito quale organizzazione intergovernativa nel quadro del diritto pubblico internazionale con sede in Lussemburgo.

da un lato l'art. 122, che ha confermato la clausola di assistenza finanziaria introdotta col Trattato di Maastricht, dall'altro le *no bail-out clauses,* anch'esse introdotte col Trattato di Maastricht e mantenute con il Trattato di Lisbona agli artt. 123, 124, 125 TFUE.

Quest'ultimo articolo, in particolare, sancisce il divieto per l'Unione e gli Stati membri di rispondere o comunque farsi carico degli impegni finanziari assunti da qualsiasi autorità pubblica, ente o organismo di altro Stato membro. Obiettivo di questa disposizione, come di quelle immediatamente precedenti, è quello di indurre gli stati ad una sana gestione delle finanze pubbliche[29].

Una parte della dottrina propende per un'interpretazione ampia del divieto di assistenza sancito dall'art. 125 TFUE, che coprirebbe qualsiasi misura di sostegno finanziario a uno Stato membro in crisi[30]. Altra dottrina, invece, ritiene che la norma in esame non contenga un divieto di carattere assoluto, ma solo il divieto di assunzione diretta di responsabilità da parte dell'UE e degli Stati membri di fronte ai creditori dello Stato in crisi: diversamente, infatti, non si potrebbe conciliare con la clausola di assistenza finanziaria di cui all'art. 122, par. 2, TFUE e con il principio di solidarietà evocato dall'art. 3 TUE[31].

Parimenti difficile risulterebbe, accogliendo la prima tesi, conciliare il divieto sancito dall'art. 125 TFUE con le modifiche apportate all'art. 136 TFUE e l'aggiunta del terzo comma: la Corte di Giustizia, pronunciatasi sul punto nella c.d. sentenza *Pringle*[32], ha escluso che le due norme siano in contrasto tra loro, osservando che l'art. 125 TUFE «*non vieta la concessione di un'assistenza finanziaria da parte di uno o più Stati membri ad uno Stato membro che resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori e purché le condizioni collegate a siffatta assistenza siano tali da stimolarlo all'attuazione di una politica di bilancio virtuosa*» (par. 137).

---

[29] V. M.L. Tufano, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario,* in «Il Diritto dell'Unione Europea», 2002, p. 313 ss.

[30] Così M. Ruffert, *The European debt crisis and European Union Law*, in «Common market law reviw», n. 6-2011, pp. 1777-1805.

[31] Si v. G.L. Tosato, *Il salvataggio della Grecia rispetta i Trattati?*, www.affarinternazionali.it, pubblicato il 21 maggio 2010; N. Parisi, *Il "caso Grecia" e il futuro dell'Unione economica e monetaria europea*, Centro di documentazione europea, Università degli Studi di Catania, 2010, disponibile su: www.lex.unict.it/cde.

[32] Sentenza della Corte del 27 novembre 2012, causa C-370/12 (ECLI:EU:C:2012/756). La domanda di pronuncia pregiudiziale, presentata nell'ambito del ricorso in appello di una sentenza della *High Court* irlandese, verteva, da un lato, sulla validità della decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, dall'altro sull'interpretazione degli articoli 2 TUE, 3 TUE, 4, paragrafo 3, TUE, 13 TUE, 2, paragrafo 3, TFUE, 3, paragrafi 1, lettera c), e 2, TFUE, 119 TFUE - 123 TFUE e 125 TFUE - 127 TFUE nonché dei principi generali di tutela giurisdizionale effettiva e di certezza del diritto.

Il Trattato ESM, afferma la Corte, presenta entrambe le condizioni: da un lato, infatti, l'ESM non si farà garante dei debiti dello Stato membro beneficiario, che resterà responsabile nei confronti dei propri creditori dei propri impegni finanziari. Dall'altro, il sostegno finanziario può essere accordato ai membri dell'ESM soltanto qualora risulti indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e la concessione di tale sostegno sia subordinato a condizioni rigorose che siano commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto[33].

Al di là della compatibilità con le *no bail-out clauses*, deve riconoscersi che l'inserimento del nuovo comma dell'art. 136 TFUE, e la conseguente istituzione dell'ESM, sembrano segnare una svolta in chiave solidaristica di una materia che era orientata, sin dall'origine, nel senso del divieto di solidarietà tra gli Stati membri.

6. Considerazioni conclusive

Da questo primo esame emerge in verità un quadro composito. È infatti possibile distinguere, da un lato, norme in cui il principio di solidarietà viene assunto quale criterio ispiratore delle politiche e degli atti dell'Unione europea: così è ogni qualvolta ad essere richiamato è "lo spirito di solidarietà" che intercorre tra gli Stati membri o tra questi e l'Ue.

Dall'altro, norme in cui solidarietà funge da base per azioni di assistenza e sostegno in casi eccezionali o di emergenza: è il caso, ad esempio, della clausola di reciproca difesa e della clausola di solidarietà[34].

Pur potendo forse affermarsi l'esistenza, all'interno del Trattato, di un principio generale di solidarietà fra gli Stati, occorre rilevare come tale principio si manifesti, di volta in volta, con una forza normativa e modalità operative diversamente incisive.

---

[33] Sulla compatibilità con il diritto dell'Unione del Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità, si veda P. Mengozzi, *Il Trattato sul meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di Giustizia nel caso Pringle*, in «Studi sull'integrazione europea», n. 1-2015, pp. 129-152.

[34] Cfr. P. Manzini, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. Manderieux, M. Vellano (sous la direction de), *Ethique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 137-153.