

Gabriella Lomonaco

**Brevi considerazioni
sulla clausola di solidarietà europea**

2022-1.2

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



© **Gabriella Lomonaco**

Testo chiuso nel mese di gennaio 2022

ISSN 1973-3585

**The International Law and Social Sciences
Graduate Research Training Programme
Cattedra di Diritto Internazionale**

Via Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale è on line*

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

1. Origine della clausola di solidarietà

La clausola di solidarietà ha una strana storia legislativa. Nel quadro del processo di integrazione europea, l'introduzione di tale clausola ha portato a un rinnovato dibattito su un principio fondamentale che ha informato l'intera costruzione dell'UE¹. Il concetto di “*solidarietà di fatto*” è stato, infatti, alla base della nota dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950, durante la quale segnatamente disse che: “*l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto*”. In questo discorso Schuman non fece altro che notare la necessità di una cooperazione europea, che potesse garantire progressivamente i più alti livelli d'integrazione e solidarietà tra gli Stati.

La clausola di solidarietà è stata formalmente introdotta dal trattato di Lisbona, che ha inserito nel TFUE l'art. 222, esplicitamente qualificato come “clausola di solidarietà”. La clausola prevede che l'Ue e gli Stati membri

¹ T. Russo, “*Natural and Man-made Disasters: Solidarity among Member States*”, in C. Jimenez Piernas, L. Pasquali, F. Pascual Vives (eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New Challenges of the Union* (2018), p. 3.

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 assistenza². È davvero difficile comprendere il significato proprio di questa clausola dello “spirito di solidarietà”. Si può iniziare ad argomentare sottolineando che la solidarietà tra gli Stati membri è un principio fondante nei trattati dell'Unione europea. Secondo l'articolo 3 TUE, ad es. l'Unione “*deve promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri*”. L’introduzione di tale clausola era stata raccomandata nella relazione finale del VIII Gruppo “Difesa” della Convenzione europea incaricata di redigere il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, per far fronte alla crescente minaccia del terrorismo internazionale. La Clausola di Solidarietà è stata infatti concepita come completamento della clausola di mutua difesa di cui all'articolo 42, paragrafo 7, TUE: mentre quest'ultimo introdurrebbe un obbligo di aiuto e assistenza tra

² 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.

Stati in caso di aggressione armata contro uno di essi, la clausola di solidarietà riguarderebbe nuove minacce provenienti da attori non statali. A differenza della clausola di mutua difesa, tuttavia, la clausola in questione si riferisce sia all'Unione che agli Stati membri, delineando così un obbligo di solidarietà “verticale”³. La clausola disciplinata dall’art. 42, par. 7, TUE, invece, non contempla il coinvolgimento delle istituzioni Ue e profila un obbligo di solidarietà “orizzontale” tra gli Stati membri. La clausola è stata concepita, all'inizio, come riferita principalmente ad attacchi terroristici, e l'idea di includere i disastri, siano essi naturali o provocati dall'uomo, non è stata vista come fondamentale. La questione dell'inclusione dei disastri tra le nuove sfide dell'UE è stata infatti solo accennata nei Documenti di Lavoro del Gruppo. In realtà l'idea è stata sostenuta soprattutto dal suo presidente, Michel Barnier, che in seguito ha redatto un rapporto sulla risposta dell'UE alle grandi emergenze transfrontaliere, meglio conosciuto come il Rapporto

³ G. Asaro, “*Prime considerazioni sulla natura dell’obbligo di solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione europea*”, in *Fogli di Lavoro per il Diritto Internazionale*, 2018 3.2

Barnier⁴. Le catastrofi naturali o provocate dall'uomo sono state quindi incluse nell'obiettivo della clausola di solidarietà dalla Costituzione per l'Europa del 2004, che ha distinto il contenuto sostanziale della clausola (articolo I-43) dalle sue modalità di attuazione (articolo III-329). Nonostante il fallimento del Trattato costituzionale, la clausola di solidarietà è stata mantenuta testualmente e il suo oggetto è stato accorpato nell'art. 222 TFUE.

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

⁴ T. Russo, "Natural and Man-made Disasters: Solidarity among Member States", in C. Jimenez Piernas, L. Pasquali, F. Pascual Vives (eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New Challenges of the Union* (2018), p. 6.

europeo, invece, ricopre un ruolo marginale, essendo semplicemente informato dal Consiglio.

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 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 Consiglio⁵»*.

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.

L'art. 222 tuttavia non fornisce la definizione di attacco terroristico, né quella di calamità naturale, presupposti necessari perché si possa richiedere assistenza. Il 24 giugno 2014 il Consiglio europeo ha adottato la Decisione 2014/415/UE recante norme e procedure per l'attuazione dell'art. 222. L'articolo 3 della Decisione, dedicato alle Definizioni, recita:

⁵ La citazione è tratta dal testo dell'art.222 TFUE

“Ai fini della presente decisione si intende per:

- a) "catastrofe": qualsiasi situazione che ha o può avere un grave impatto sulle persone, sull'ambiente o sui beni, compreso il patrimonio culturale;
- b) “attacco terroristico”: un reato terroristico quale definito nella decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio;
- c) "crisi": una catastrofe o un attacco terroristico di impatto o portata politica di tale portata da richiedere un coordinamento e una risposta strategici tempestivi a livello politico dell'Unione;
- d) “risposta”: qualsiasi azione intrapresa in caso di catastrofe o attacco terroristico per far fronte alle sue immediate conseguenze negative⁶».

Una volta accertato che una delle diverse ipotesi ricorre, sorgono altri problemi per determinare cosa implicherebbe l'obbligo di solidarietà da parte dell'Unione o degli Stati membri.

L'articolo 222 sembra prevedere due situazioni diverse. Per quanto riguarda la prima (comma 1) l'Unione in quanto tale dovrebbe reagire (utilizzando tutti gli strumenti a sua disposizione, compresi i mezzi militari messi a disposizione dagli Stati membri) mentre nel secondo

⁶ R. Sapienza, *Article 222 TFEU solidarity clause*, in Campbell et alii (edds.), *Smit & Herzog on the Law of the European Union*, Lexis Nexis 2019

caso (comma 2) intervengono solo gli Stati membri. Quando questi interventi implicano un'azione sul territorio dello Stato, è necessaria una richiesta delle sue autorità politiche. Occorre ricordare, inoltre, come 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 energetiche⁷.

Un ampio dibattito ha interessato l'ambito di applicazione territoriale della clausola. L'art. 222 farebbe riferimento ad una dimensione prevalentemente interna della solidarietà: la clausola trova infatti applicazione qualora la vittima dell'attacco terroristico o della calamità naturale sia uno Stato membro dell'Ue. Non mancano poi riferimenti al "territorio" di detto Stato. Occorre rilevare però che l'art. 222 è collocato nella parte V del TFUE, dedicata all'azione esterna dell'Unione europea. Ci si è domandati, allora, se quest'ultima possa trovare applicazione nel caso in cui l'attacco terroristico o la calamità naturale avvengano al di fuori del territorio di uno degli Stati membri, e richiedano una risposta di

⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2012 sulle clausole di difesa reciproca e di solidarietà dell'UE: dimensioni politiche ed operative (2012/2223).

quest'ultimi e dell'Unione stessa. Al verificarsi di situazioni di questo tipo, la sua applicazione non dovrebbe essere esclusa a priori. In tal senso si è espresso anche il Parlamento europeo nella risoluzione del 2012, affermando che la clausola dovrebbe coprire anche i “gravi incidenti” che si verificano al di fuori del territorio di uno degli Stati membri, ma con un'incidenza diretta su uno o più di essi.

Per quanto riguarda la portata della clausola essa dovrebbe fungere da "ombrello", inquadrando tutta la cooperazione dell'UE in caso di crisi e disastri. Ciò fornirebbe alla clausola un ampio mandato che abbraccia l'intera portata delle politiche dell'UE, dalle pandemie ai terremoti, dal terrorismo ai guasti delle infrastrutture critiche. Usando la clausola come base giuridica aggiuntiva nello sviluppo di nuove proposte, si ritiene che la disposizione possa anche stimolare una maggiore cooperazione in una serie di settori⁸.

L'importanza della clausola di cui all'art. 222 TFUE, e soprattutto degli obblighi di assistenza che da essa

⁸ S. Myrdal, M. Rhinard, *The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, UI Occasional Papers 2010/2 Swedish Institute of International Affairs.

discendono 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'uomo⁹.

2. Le declinazioni della nozione di solidarietà nelle disposizioni del Trattato di Lisbona

La solidarietà costituisce un concetto trasversale dell'ordinamento giuridico europeo¹⁰. Dalle disposizioni del Trattato, in cui trova espressione tale concetto, si evincono molteplici declinazioni di significato, ciascuna riferita a diverse aree di competenza. Come rilevato in dottrina, non è ancora possibile individuare una definizione onnicomprensiva del concetto di solidarietà, così come contemplato nei trattati. Al momento, infatti, l'indeterminatezza del concetto di solidarietà permette di tracciarne la valenza nell'ordinamento europeo solo in una

⁹ 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, p. 551.

¹⁰ T. M. Moschetta, *“La solidarietà interstatale nella politica energetica dell'Unione europea: note a margine della sentenza del Tribunale Polonia c. Commissione”*, in *I Post di AISDUE*, I (2019)

triplice accezione di tipo “costituzionale”, “politico” e “funzionale”.

Il valore costituzionale della solidarietà implica il suo riconoscimento quale principio generale che è possibile desumere dalla stessa natura dell’Unione e dal principio di leale cooperazione, su cui si fondano le relazioni tra istituzioni e Stati membri. L’art. 2 TUE richiama infatti la solidarietà quale valore fondante dell’ordinamento dell’Unione europea. Ai sensi dell’art. 4, par. 3, TUE l’Unione e gli Stati membri “si rispettano e si assistono reciprocamente nell’adempimento dei compiti derivanti dai trattati”, e ciò si traduce nella responsabilità per gli Stati membri di adottare “ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell’Unione” e di astenersi “da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell’Unione”. Pertanto, la solidarietà inter-statale consiste nel dare concreta attuazione all’obbligo di leale cooperazione.

Nella sua accezione politica il concetto di solidarietà è volto a indirizzare l’attività legislativa a livello sovranazionale, fornendo un criterio ispiratore delle politiche e degli atti dell’Unione. Tale accezione è particolarmente

rinvenibile nelle disposizioni del Trattato che richiamano espressamente “lo spirito di solidarietà” intercorrente tra Stati membri. A tal riguardo, l’art. 3 TUE non solo pone la solidarietà tra gli obiettivi rilevanti nella realizzazione del mercato interno, ma prevede anche un ruolo attivo dell’Unione nella promozione della solidarietà interstatale, unitamente alla coesione economica, sociale e territoriale. Allo stesso modo, ai sensi dell’art. 24, paragrafi 2 e 3, TUE, l’Unione fonda l’azione in materia di politica estera e di sicurezza comune sullo sviluppo di una reciproca solidarietà politica tra gli Stati membri, così come, ai sensi dell’art. 67, par. 2, TFUE, con riferimento a una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne. Un altro ambito in cui assume importanza la solidarietà tra Stati è quello riguardante la politica economica. L’art. 120 TFUE prevede che gli Stati membri attuino la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell’Unione definiti dall’art. 3 TUE, tra cui appunto la solidarietà interstatale. Infine, un esplicito riferimento allo spirito di solidarietà tra Stati membri si rinviene nell’art. 194 TFUE, in materia di politica energetica.

Nella sua accezione funzionale la solidarietà tende a rafforzare l'efficacia delle politiche europee e funge anche da base per azioni di assistenza e di sostegno in casi eccezionali e di emergenza. L'art. 42, par. 7, TUE prevede infatti, in materia di politica estera e di sicurezza comune, una clausola di reciproca difesa in caso di attacco subito da uno Stato membro; l'art. 80 TFUE sancisce, in materia di controlli alle frontiere, asilo e immigrazione, il principio della equa ripartizione delle responsabilità tra Stati membri; l'art. 122 TFUE, in materia di politica economica, prevede l'adozione di misure adeguate alla situazione economica, in particolare quando sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, soprattutto nel settore dell'energia; l'art. 222 TFUE prevede, in via generale, una clausola di solidarietà che si attiva nel caso in cui uno "Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo¹¹".

¹¹ Sulla clausola di solidarietà vedi ancora: A. Ali, "Art. 222 TFUE", in F. Pocar, M.C. Baruffi (edds.), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea* (2014), p. 1214 ss.;

M. Gestri, "La clausola di solidarietà europea in caso di attacchi terroristici e calamità" (art. 222 TFUE), in AA.VV, *Studi in onore di Luigi Costato*, Napoli, 2014, p. 537 ss.; P. Mengozzi, "Articolo 222 TFUE", in A. Tizzano (ed.), *Trattati dell'Unione europea*, (2014), p. 1834 ss.; P. Hilpold, "Filling a Buzzword with Life: The Implementation of the Solidarity Clause in Article 222 TFEU", in *Legal Issues of Economic Integration* 3 (2015), p. 209 ss.

Da un esame delle disposizioni del Trattato di Lisbona, in cui rileva la solidarietà interstatale, è possibile rilevare come tale nozione sia stata utilizzata nei settori in cui gli Stati membri tendono a preservare le loro prerogative sovrane. Questo è sicuramente il caso della politica estera e di sicurezza comune, ma anche delle materie di competenza concorrente su cui ineriscono particolari interessi nazionali.

3. Dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi (IPCR) e strategia di sicurezza interna (ISS)

L'adozione dell'articolo 222 del trattato di Lisbona ha indotto le istituzioni dell'UE ad attuare la clausola di solidarietà attraverso meccanismi specifici¹². La decisione del Consiglio del 24 giugno 2014 ha avviato le modalità di attuazione della clausola di solidarietà da parte dell'Unione: i dispositivi integrati di risposta

¹² M. Del Chicca, “*Solidarity among Member States in case of a Terrorist Attack*”, in C. Jimenez Piernas, L. Pasquali, F. Pascual Vives (eds.), in *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New Challenges of the Union* (2018), pp. 41-44

politica alle crisi dell'UE (IPCR) dell'UE sono un chiaro esempio di tali meccanismi specifici¹³.

Dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre, all'interno dell'UE è cresciuta la consapevolezza che fosse necessario un quadro per il coordinamento di crisi intersettoriali al più alto livello politico. I dispositivi integrati di risposta politica alle crisi (IPCR) sono stati creati per colmare questa lacuna. Essi “forniscono al Consiglio gli strumenti e la flessibilità necessari per decidere in merito alla gestione della risposta dell'Unione”¹⁴ nell'affrontare le grandi catastrofi intersettoriali naturali o causate dall'uomo, così come gli atti di terrorismo.

L'IPCR fornisce alla presidenza diversi strumenti unici creati per facilitare la condivisione delle informazioni, il processo decisionale congiunto e il coordinamento della risposta al più alto livello politico.

In primo luogo, la risposta politica integrata alle crisi fornisce alla presidenza una "tavola rotonda informale"¹⁵; si tratta di una riunione informale convocata

¹³ Decisione del Consiglio del 24 giugno 2014 sulle modalità di attuazione da parte dell'unione della clausola di solidarietà (2014/415/UE), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 192, 01/7/2014.

¹⁴ Art. 1 par. 2 Decisione del Consiglio (UE) 2018/1993 dell'11 dicembre 2018

¹⁵ Art. 7 Decisione del Consiglio (UE) 2018/1993 dell'11 dicembre 2018

dalla presidenza con l'assistenza e la consulenza del segretariato generale del Consiglio (SGC) che permette alla presidenza del Consiglio dell'UE di riunire gli attori chiave e le competenze intorno allo stesso tavolo: ad esempio la Commissione europea, il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), le agenzie pertinenti, il gabinetto del presidente del Consiglio europeo e gli esperti degli Stati membri più direttamente interessati o delle organizzazioni internazionali pertinenti. La funzione principale della tavola rotonda è quella di sostenere la presidenza nella gestione della situazione all'interno del Consiglio.

In secondo luogo, l'IPCR elabora il "rapporto integrato di consapevolezza e analisi della situazione (ISAA)"¹⁶. Si tratta di un rapporto analitico, redatto dalla Commissione e dal SEAE, nell'ambito delle rispettive competenze e responsabilità. Il suo scopo è quello di fornire ai decisori un chiaro quadro comune della situazione attuale¹⁷.

In terzo luogo, la "piattaforma web"¹⁸ IPCR. Questo strumento online permette lo scambio di

¹⁶ Art. 8 Decisione del Consiglio (UE) 2018/1993 dell'11 dicembre 2018

¹⁷ Decisione del Consiglio del 24 giugno 2014 (2014/415/UE), Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 192, articolo 6.

¹⁸ Art. 9 Decisione del Consiglio (UE) 2018/1993 dell'11 dicembre 2018

informazioni, tra cui il rapporto ISAA, le mappe della situazione e i contributi delle parti interessate. Facilita anche la raccolta di informazioni per le relazioni ISAA attraverso questionari.

Infine, il "punto di contatto centrale"¹⁹ attivo 24/7 a livello dell'Unione con le autorità competenti degli Stati membri e altre parti interessate, fornito dal Centro di coordinamento della risposta alle emergenze (ERCC) della Commissione europea assicura i collegamenti 24/7 con gli attori chiave, oltre a svolgere funzioni di monitoraggio e di allerta ai fini dell'IPCR. Supporta la produzione e la diffusione del rapporto ISAA.

L'IPCR può essere attivato dalla presidenza del Consiglio dell'Unione europea in caso di una grave crisi in cui si percepisce la necessità di un coordinamento politico tra gli Stati membri dell'UE, indipendentemente dal fatto che l'evento si verifichi all'interno o all'esterno dell'UE. Può anche essere attivato a seguito di una richiesta di uno Stato membro. Inoltre, l'IPCR è anche alla base della risposta politica all'invocazione della clausola di solidarietà: l'invocazione della clausola di solidarietà da parte di uno Stato

¹⁹ Art. 10 Decisione del Consiglio (UE) 2018/1993 dell'11 dicembre 2018

membro fa scattare automaticamente l'attivazione dell'IPCR.

Il livello di attivazione dell'IPCR può essere adattato alla situazione. Per gli IPCR esistono tre modalità di attivazione, tra cui la presidenza sceglie in funzione della gravità della crisi e delle esigenze della risposta²⁰: una modalità "monitoraggio", che non comporta l'attivazione dell'IPCR, e due livelli di attivazione per i quali sono disponibili gli strumenti di supporto, vale a dire la modalità "condivisione di informazioni" e "piena attivazione".

La modalità "monitoraggio" permette di condividere informazioni su una crisi, su base volontaria, senza attivare l'IPCR. Le pagine di monitoraggio sulla piattaforma web dell'IPCR hanno coperto crisi che vanno dalla Siria/Iraq al terremoto del Nepal ed Ebola. Questa modalità non attiva la produzione di rapporti ISAA.

La modalità "condivisione di informazioni" è volta a delineare un quadro chiaro della situazione e a preparare il terreno per un'eventuale piena attivazione, e comporta l'obbligo per la Commissione e il SEAE di produrre relazioni ISAA. Una pagina di crisi dedicata

²⁰ Art. 2 Decisione del Consiglio (UE) 2018/1993 dell'11 dicembre 2018

è generata dal Segretariato generale del Consiglio (SGC) sulla piattaforma web IPCR. La modalità di condivisione delle informazioni può essere attivata dalla presidenza o dall'SGC, dalla Commissione e dal SEAE in linea con la presidenza.

Infine, la "piena attivazione" dell'IPCR, richiesta dalla presidenza o dagli Stati membri, facilita la gestione della crisi a livello UE, attraverso l'organizzazione di riunioni (straordinarie) del Consiglio o del Consiglio europeo. Inoltre, la "piena attivazione" comporta l'elaborazione di misure di risposta, preparate durante le tavole rotonde guidate dalla presidenza e presentate al Coreper e al Consiglio.

Oltre alla creazione di accordi IPCR, l'adozione dell'articolo 222 del Trattato di Lisbona ha indotto anche le istituzioni dell'UE a migliorare le precedenti strategie di sicurezza, al fine di attuare ulteriormente la clausola di solidarietà. A questo proposito, uno dei risultati più importanti è stata l'adozione della "Strategia di Sicurezza Interna" (ISS) dell'Ue, approvata dal Consiglio Europeo nella sua riunione del 25-26 marzo 2010, e poi messa in atto attraverso una

comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio²¹.

La strategia di sicurezza interna ha fissato cinque obiettivi strategici per il periodo 2011-2014, con azioni specifiche per ogni obiettivo, per superare le sfide più urgenti per rendere l'UE più sicura. Uno di questi obiettivi strategici era "Prevenire il terrorismo e affrontare la radicalizzazione e il reclutamento", volto a: responsabilizzare le comunità, creando una rete europea di sensibilizzazione alla radicalizzazione, organizzando una conferenza ministeriale sulla prevenzione della radicalizzazione e del reclutamento, e redigendo un manuale per sostenere le azioni dei paesi dell'UE; tagliare l'accesso dei terroristi ai finanziamenti e al materiale (anche seguendo le loro transazioni); proteggere i trasporti. Alla fine del periodo 2011-2014 la risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2014 ha rinnovato la strategia di sicurezza interna dell'UE²². Il Parlamento europeo era pienamente consapevole che la strategia di sicurezza interna dell'UE aveva bisogno di un ulteriore

²¹ La strategia di sicurezza interna dell'UE in azione: Cinque tappe verso un'Europa più sicura (COM (2010) 673 definitivo del 22 dell'11 del 2010).

²² Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2014 sul rinnovo della strategia di sicurezza interna dell'UE (2014/2918(RSP)), P8_TA(2014)0102.

potenziamento. La nuova strategia di sicurezza interna dell'UE dedica al terrorismo una disposizione specifica, perché nota con preoccupazione il rapido aumento del numero di cittadini dell'UE che si recano in zone di conflitto per unirsi a organizzazioni terroristiche e poi ritornare nel territorio dell'UE. Questo costituisce nuovi tipi di rischi per la sicurezza interna dell'UE. L'UE intende affrontare questa tendenza preoccupante con un approccio multidimensionale, che comprende:

1. affrontare globalmente i fattori sottostanti come la radicalizzazione, l'intolleranza e la discriminazione, promuovendo la tolleranza politica e religiosa, sviluppando la coesione sociale e l'inclusione e facilitando la reintegrazione;
2. analizzare e controbilanciare l'incitamento a compiere atti terroristici motivati dall'estremismo e le partenze per unirsi a organizzazioni terroristiche;
3. prevenire e arginare il reclutamento e l'impegno nei conflitti, compreso l'effettivo viaggio dei combattenti stranieri nelle aree di conflitto, all'interno dei quadri giuridici appropriati;

4. interrompere il sostegno finanziario alle organizzazioni terroristiche e agli individui che intendono aderirvi;
5. prevedere un'azione legale se del caso.

4. Implicazioni della clausola di solidarietà con la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e gli Aiuti Umanitari

Alcune brevi considerazioni devono riguardare le ulteriori implicazioni della clausola di solidarietà. Queste riguardano sia la politica estera che gli aiuti umanitari²³. Anche se coperti da disposizioni specifiche del trattato (art. 214 TFUE), questi ultimi sono strettamente legati all'effettiva attuazione della clausola di solidarietà. In primo luogo, a causa dell'oggetto della clausola; in secondo luogo, perché essi, e la loro struttura istituzionale, sono strumenti che possono essere utilizzati; infine, per

²³ T. Russo, “*Natural and Man-made Disasters: Solidarity among Member States*”, in C. Jimenez Piernas, L. Pasquali, F. Pascual Vives (eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New Challenges of the Union* (2018), pp. 21-24

le misure di sostegno e contenimento degli effetti dannosi delle catastrofi.

In riferimento al primo aspetto, l'oggetto della clausola è un intervento di solidarietà in tutti quei casi in cui uno Stato non può far fronte da solo, con i mezzi a sua disposizione, a un disastro o a un attacco terroristico. In questo senso, la clausola di solidarietà è stata vista come una sorta di "duplicazione" della clausola di mutua assistenza di cui all'articolo 42.7 TUE e non necessaria nel TFUE. Tuttavia, la clausola può essere attivata in entrambe le situazioni perché, minando la sicurezza interna degli Stati coinvolti, essi di conseguenza minano anche la sicurezza interna dell'Unione. Pertanto, le due disposizioni sono state considerate fondamentalmente diverse perché l'articolo 42.7 TUE si applica solo in caso di aggressione armata contro il territorio di uno Stato membro.

Tuttavia, le implicazioni militari degli impegni di sicurezza interna ai sensi dell'articolo 222 TFUE sono indubie.

In riferimento al secondo aspetto, l'uso di forze militari per attuare la clausola non è escluso, poiché l'art. 5.3 della Decisione 2014/415/UE prevede che la Commissione e l'AR presentano proposte al Consiglio, in particolare per quanto riguarda le richieste di capacità militari

che eccedono la portata delle vigenti disposizioni in materia di protezione civile. Anche se la protezione civile non è una forza militare, l'articolo 222 del TFUE si riferisce anche ai "mezzi militari messi a disposizione dagli Stati membri".

Un altro ruolo importante è svolto dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR). Il primo, con competenze di intelligence e militari, può anche contribuire alla risposta a minacce o disastri nel territorio degli Stati membri o a crisi di dimensione esterna.

Il secondo ha un ruolo di primo piano nell'identificazione delle misure e degli strumenti da utilizzare e ha anche il potere di presentare proposte su misure aggiuntive al fine di attuare la clausola di solidarietà (articolo 5, decisione 2014/415/UE). Inoltre, dal 2010 la protezione civile è strutturalmente inserita nella Direzione Generale per la Protezione Civile Europea e le Operazioni di Aiuto Umanitario (ECHO), il che non fa che evidenziare come la Commissione abbia voluto costruire un meccanismo europeo più robusto ed efficace per la risposta ai disastri sia all'interno che all'esterno dell'UE.

Infine, con riferimento alle misure economiche lo stesso sostegno di emergenza, istituito con il Regolamento 2016/369, è pensato per fornire un'assistenza umanitaria interna per far fronte al gran numero di rifugiati e migranti e deve essere attuato nel rispetto dei principi umanitari internazionali di umanità, neutralità, imparzialità e indipendenza.

È davvero difficile immaginare una chiara demarcazione tra l'attuazione della clausola di solidarietà e gli altri meccanismi menzionati, che in modi diversi perseguono scopi di solidarietà all'interno e all'esterno dell'Unione. La clausola di solidarietà, invece, potrebbe essere la sintesi di questi strumenti perché li riunisce tutti; o meglio non esclude nessuno di essi nel caso in cui venga invocata.

Pur potendosi forse affermare 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. 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: tale è ogni qualvolta viene richiamato "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.

È possibile trarre alcune conclusioni riguardanti, non solo specificamente la clausola, ma anche il più ampio ed emergente

sistema di solidarietà²⁴. L'Ue ha, infatti, sviluppato un sistema di risposta in caso di disastri naturali o causati dall'uomo che si presenta come una rete di canali di informazione/comunicazione e di infrastrutture e strumenti legati a diverse politiche, sia interne che esterne all'Unione. In questo sistema la clausola è certamente un valore aggiunto perché introduce un obbligo giuridico per gli Stati membri da attivare, però, a loro discrezione al verificarsi di specifiche condizioni: gravi crisi che hanno effetti transfrontalieri, che riguardano più settori, che superano la capacità di risposta individuale dello Stato colpito dopo che quest'ultimo ha esaurito tutti i mezzi a sua disposizione.

²⁴ T. Russo, “*Natural and Man-made Disasters: Solidarity among Member States*”, in C. Jimenez Piernas, L. Pasquali, F. Pascual Vives (eds.), *Solidarity and Protection of Individuals in E.U. Law. Addressing New Challenges of the Union* (2018), pp. 24-25

Un altro aspetto che si evidenzia è come la clausola intenda collegare l'intero sistema di risposta alle crisi senza inutili duplicazioni. La sua particolare posizione nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e in particolare nella parte relativa all'azione esterna, sottolinea la tendenza a rendere meno netta la demarcazione tra azione interna ed esterna dell'Unione. Inoltre lo stesso tipo di fenomeni in questione attraversa confini nazionali e appare come transnazionale.

Tuttavia, il risultato finale è un ibrido che cerca, con difficoltà, di combinare due obiettivi: la sicurezza all'interno dell'Unione e la solidarietà dell'Unione. Sorgono dubbi sui tipi di catastrofi da includere nell'operatività della clausola. Inoltre, l'assenza di una definizione inequivocabile di disastro e, soprattutto, di disastro causato dall'uomo non contribuisce ad una maggiore chiarezza.

Pertanto, l'articolo 222 del TFUE può essere interpretato come una norma di chiusura all'interno di un concetto più ampio di sicurezza dell'Unione che cerca di salvaguardare la sua identità e la sicurezza minacciata non solo dall'esterno, ma più spesso dall'interno. Allo stesso tempo, può anche essere intesa come una clausola di apertura di un sistema di solidarietà che include le più

svariate situazioni di "crisi" che l'Unione deve affrontare oggi.

5. Le iniziative solidaristiche in risposta alla pandemia

L'applicazione del concetto di solidarietà si è rivelata, fino a prima della crisi pandemica, abbastanza limitata e rigorosamente condizionata. Occorre constatare che tale solidarietà rileva nei mutui rapporti orizzontali e verticali tra Istituzioni e Stati, pur coinvolgendo anche i rapporti verticali tra le Istituzioni e le persone fisiche e giuridiche. Le Istituzioni sovranazionali hanno tenuto ben presente la necessità di un'azione coordinata incentrata sulla solidarietà emergenziale a beneficio di Stati, famiglie e imprese, mentre analogo sensibilità non si è sempre manifestata nelle Istituzioni intergovernative, a causa dei contrasti tra Paesi solidaristi e rigoristi. Rilevante è il ruolo solidaristico assunto dalla Commissione europea. Il coordinamento della risposta alla crisi pandemica è arrivato sia dalla Presidenza croata dell'UE, sia dalla Commissione la quale, all'inizio di marzo 2020, ha creato il *Coronavirus Response Team* composto dalla

Presidente, Ursula von der Leyen, e da otto commissari, che riunisce tutti i diversi filoni di attività e si articola in tre pilastri principali²⁵. Tra le iniziative sanitarie volte a garantire la solidarietà nel mercato comune va ricordata quella diretta a eliminare gli ostacoli alla produzione e circolazione di attrezzature mediche e farmaci, che ha condotto a procedure accelerate di aggiudicazione congiunta di forniture indispensabili; la costituzione di scorte d'emergenza di attrezzature mediche tramite il meccanismo *RescEU*²⁶; la posticipazione della data di applicazione di talune disposizioni del regolamento sui dispositivi medici; l'aumento delle capacità produttive europee di dispositivi di protezione individuale (DPI); la predisposizione di metodologie di test per il covid-19 e l'approvvigionamento di farmaci. Inoltre, per venire incontro alla richiesta di fornitura di dispositivi di

²⁵ Il primo pilastro è costituito dal settore medico, che si occupa di prevenzione e approvvigionamento, misure di soccorso e previsioni. Il secondo pilastro è quello della mobilità, dai trasporti agli orientamenti in materia di viaggi, e delle questioni relative a Schengen. Il terzo pilastro riguarda l'economia e analizza in modo approfondito vari settori economici, come il turismo, i trasporti e il commercio, nonché le catene del valore e gli aspetti macroeconomici.

²⁶ RescEU è la riserva europea creata nel marzo del 2019 nel quadro del meccanismo di protezione civile dell'UE per assistere gli stati membri che non hanno sufficienti risorse. Inizialmente rescEU includeva una flotta di aeroplani ed elicotteri antincendio. A seguito della crisi di COVID-19 è stata creata una riserva di attrezzature mediche, tra cui ventilatori e mascherine, per i paesi con materiale sanitario in esaurimento.

protezione individuale (DPI) da parte dell'Italia nel quadro del *RescEU*, e per porre un freno alle restrizioni alla libera circolazione nel mercato comune di tali DPI e dei farmaci introdotte, in uno spirito davvero poco solidaristico, da alcuni Stati membri, la Commissione ha ricordato il perimetro entro cui si può derogare *ex art. 36* TFUE al divieto di restrizioni quantitative all'esportazione dell'*art. 35* TFUE. Poi, per limitare le esportazioni incontrollate di DPI al di fuori dell'UE e dello Spazio economico europeo, ha istituito un sistema temporaneo di autorizzazione preventiva²⁷. Si ricordano anche l'esenzione temporanea dal pagamento di dazi doganali e IVA sulle importazioni per le merci destinate a contrastare gli effetti della pandemia nonché gli orientamenti sulle questioni doganali, sugli appalti pubblici e sulla cooperazione tra imprese sotto il profilo antitrust. Le misure nazionali di ostacolo alla circolazione infra-comunitaria dei DPI sono state agevolate dalla *reintroduzione dei controlli sulle persone al momento dell'attraversamento delle frontiere interne* da parte di numerosi Stati dell'area Schengen, già sottoposta a tensioni da alcuni

²⁷ Regolamento di esecuzione (UE) 2020/402 della Commissione, del 14 marzo 2020, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) 2020/426 della Commissione, del 19 marzo 2020.

anni. Qui la Commissione si è orientata nel senso di assicurare che i legittimi controlli sanitari incidessero nella misura strettamente necessaria sul trasporto e sulla fornitura di beni e servizi, agevolassero il più possibile la circolazione dei lavoratori specie se impegnati in professioni critiche, e non ostacolassero la mobilità nel quadro dell'*assistenza sanitaria transfrontaliera*. A tal proposito, posta l'esigenza di aiutare gli Stati i cui sistemi sanitari si sono trovati sotto pressione per la carenza di posti di terapia intensiva, la Commissione ha adottato orientamenti diretti, "in uno spirito di solidarietà europea", a coordinare e cofinanziare il trasporto dei pazienti e a semplificare il rimborso delle spese mediche, facendole gravare sul Fondo di solidarietà UE. Mentre alcune iniziative sono riconducibili all'autentica solidarietà emergenziale, altre, come quelle per assicurare la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi, ricadono sia nella solidarietà responsabilizzante che emergenziale. Si assiste, pertanto, a una positiva concorrenza tra due declinazioni della solidarietà che altrove invece risultano in conflitto tra loro, a dimostrazione del fatto che il corretto funzionamento di quel mercato continua a essere fondamentale per tutti gli Stati membri, non solo in situazioni ordinarie ma anche durante una crisi

sanitaria come quella attuale. Per quanto riguarda la gestione delle frontiere esterne, invece, si è tenuto conto dell'esigenza di tutelare gli Stati membri da ulteriori contagi provenienti da Paesi terzi. Gli atti di *soft law* della Commissione, infatti, hanno delineato una risposta “difensiva” che si inquadra nel paradigma della solidarietà responsabilizzante (o preventiva). Soprattutto la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso la zona c.d. UE+²⁸ e la possibilità di rifiutare l'ingresso ai cittadini di Paesi terzi in presenza di un rischio sanitario, misura inizialmente disposta per 30 giorni e poi prorogata, presupponeva la necessità che tutti gli Stati, non solo quelli di frontiera esterna, fossero solidali tra loro nel rispetto puntuale delle regole a tutela della comune salute pubblica. Tali restrizioni però non hanno trovato applicazione nei confronti di cittadini degli Stati UE+, dei loro familiari e dei cittadini di Paesi terzi, soggiornanti di lungo periodo o comunque muniti di un visto o permesso di soggiorno di lungo periodo, e la Commissione ha anche raccomandato di non applicarle ad alcune categorie. In funzione solidaristica, è stato dispiegato il

²⁸ Composta da tutti gli Stati membri dell'area Schengen (compresi Bulgaria, Croazia, Cipro e Romania), i quattro Stati associati Schengen (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera) nonché l'Irlanda e il Regno Unito.

meccanismo di protezione civile per organizzare il rientro di più di 66.000 individui, di cui quasi 60.000 cittadini europei, rimasti bloccati in Paesi terzi per le restrizioni temporanee ai viaggi, che si aggiungono agli oltre 550.000 cittadini rimpatriati grazie alla cooperazione consolare dell'Unione. La pandemia sta avendo un impatto specifico sui migranti, specie quelli più vulnerabili come i richiedenti asilo, nei cui confronti numerosi Stati UE, nonostante i loro obblighi specie alla frontiera, si sono mossi in ordine sparso e talvolta in maniera restrittiva: alcuni hanno sospeso le procedure di riconoscimento dell'asilo, anche impedendo l'ingresso sul loro territorio o disponendo il confinamento in centri di varia natura; Italia e Malta hanno dichiarato i propri porti non sicuri per lo sbarco dei migranti in specie dalla Libia; il Portogallo, invece, ha mostrato solidarietà nei confronti dei migranti in attesa di un permesso di soggiorno, così come la Spagna, che ha deciso di svuotare i centri di trattamento, e l'Italia, con la parziale regolarizzazione dei lavoratori impiegati in alcuni settori produttivi. Tale prassi ha indotto la Commissione a fornire linee guida in materia di asilo, rimpatrio e reinsediamento che tengono conto dell'esigenza di tutelare la salute assicurando la continuità delle procedure e il rispetto del principio di

*non-refoulement*²⁹. La situazione più problematica è in Grecia ove il governo, dopo aver chiuso le frontiere con la Turchia schierando le forze armate e respingendo sommariamente i migranti, ha interrotto per due mesi l'esame delle domande di asilo e avviato una modifica della normativa in senso più restrittivo. La Commissione ha pertanto avviato iniziative solidaristiche a beneficio del Paese e dei migranti ivi localizzati, con l'intento di continuare a garantire il ruolo della Grecia quale "scudo europeo" nei confronti dei migranti. Il 4 marzo ha quindi presentato al Consiglio, ottenendone l'approvazione, un piano d'azione per coordinare con gli Stati membri l'invio di squadre d'intervento rapido di Frontex³⁰ e di funzionari dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO), per un programma di rimpatri coordinato da Frontex, per un sostegno finanziario di 700 milioni e per il coordinamento delle forniture anche mediche nel quadro del *RescEU*. Due giorni dopo, d'accordo con il governo, è stato avviato un programma di ricollocazione

²⁹ Secondo quanto prescritto dall'art. 33 della Convenzione di Ginevra il principio di non refoulement si traduce nell'obbligo di non trasferimento, diretto o indiretto, di un rifugiato o di un richiedente asilo in un luogo nel quale la sua vita o la sua libertà sarebbe in pericolo a causa della sua razza, della sua religione, della sua nazionalità, della sua appartenenza ad un determinato gruppo sociale o per le sue opinioni politiche.

³⁰ Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera.

solidaristica volontaria di 1.600 minori stranieri non accompagnati (MNSA) che ha comportato l'intervento dell'EASO e raccolto le disponibilità di una decina di Stati EU+.