

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

58

GIUSEPPE MORGESE  
(a cura di)

## La solidarietà europea

Avanzamenti, arretramenti  
e prospettive a 15 anni dalla  
riforma di Lisbona



GIUSEPPE MORGESE (a cura di) La solidarietà europea

ISBN 979-12-5965-545-5

ISSN 2784-8566



€ 25,00



CACUCCI EDITORE  
BARI

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

58

**GIUSEPPE MORGESE**

**(a cura di)**

**LA SOLIDARIETÀ EUROPEA**

*Avanzamenti, arretramenti e prospettive*

*a 15 anni dalla riforma di Lisbona*



CACUCCI  
EDITORE  
2025

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Direzione

**Giandonato Caggiano   Ivan Ingravallo   Ennio Triggiani   Ugo Villani**

Comitato scientifico

**Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghi**

**Comitato dei referees:** Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susanna Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Valeria Di Comite, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspare, Davide Diverio, Madia D'Onghia, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Mario Gervasi, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Michele Messina, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Rossana Palladino, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Angela Maria Romito, Francesco Rossi Dal Pozzo, Vito Rubino, Gianpaolo Maria Ruotolo, Illa Sabbatelli, Andrea Santini, Gianluca Selicato, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Roberto Virzo, Alessandra Zanobetti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2025 Cacucci Editore - Bari  
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## INDICE

Giuseppe MORGESE, Introduzione	IX
--------------------------------	----

### PARTE PRIMA

#### ASPETTI DI CARATTERE GENERALE

Ennio TRIGGIANI, La solidarietà “spirito” della futura Europa?	3
Federico CASOLARI, The Interaction between Loyalty and Solidarity in the EU Legal Order	27

### PARTE SECONDA

#### SOLIDARIETÀ ED EQUILIBRIO DI DIRITTI E OBBLIGHI NEI TRATTATI

Eleanor SPAVENTA, Cittadinanza europea e solidarietà	45
Daniele GALLO, La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell’ordinamento dell’Unione europea	59
Teresa Maria MOSCHETTA, La politica energetica dell’UE quale “laboratorio sperimentale” per la solidarietà europea	79

### PARTE TERZA

#### LA SOLIDARIETÀ EUROPEA RIEQUILIBRATORIA

Gianluca CONTALDI, La <i>legacy</i> del NGEU ed il futuro della solidarietà economica europea	99
Ilaria OTTAVIANO, Da strumento di solidarietà a strumento di <i>governance</i> economica: l’evoluzione della politica di coesione dell’Unione europea	117
Teresa RUSSO, La solidarietà europea verso i Paesi terzi tra vicinato e allargamento	135

### PARTE QUARTA

#### LA SOLIDARIETÀ EUROPEA EMERGENZIALE

Susanna CAFARO, Stabilità vs solidarietà: la <i>governance</i> economica dell’Unione europea alla prova dell’emergenza	155
Vincenzo SALVATORE, Solidarietà sanitaria in tempo di crisi	169
Alessia DI PASCALE, La solidarietà nella gestione delle situazioni di crisi nella politica di migrazione e asilo	179

---

Michele VELLANO, La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in caso di attacco terroristico o di aggressione armata	195
Marco GESTRI, La solidarietà europea riguardo alle calamità naturali o provocate dall'uomo	211
Autori del volume	229

GIUSEPPE MORGESE\*

## INTRODUZIONE

È con emozione che mi appresto a scrivere le note introduttive di questo volume finale delle attività della Cattedra Jean Monnet EUSTiC - *EU Solidarity in (Times of) Crisis?*, progetto triennale che nel 2025 volge al termine.

Il volume raccoglie gli scritti di qualificate autrici e qualificati autori, appartenenti in gran parte al settore scientifico disciplinare del diritto dell'Unione europea, sviluppati all'esito di un convegno svoltosi a Bari il 20 e 21 marzo 2025. In quell'occasione, la Cattedra EUSTiC e il centro Europe Direct Puglia (coordinato dalla collega prof.ssa Valeria Di Comite) avevano ospitato nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro molti delle autrici e degli autori che si occupano del tema della solidarietà europea, tracciando così gli sviluppi che il concetto ha avuto nell'Unione europea nei 15 anni di vigore della riforma di Lisbona.

Come già riflettevo nell'introduzione al volume collettaneo *La solidarietà europea: a che punto siamo?* (Università degli Studi di Bari Aldo Moro, 2023, reperibile *online*), il tema solidaristico europeo è tanto “antico” (prendendo avvio dalla “*solidarité de fait*” del discorso di Robert Schuman del 9 maggio 1950), quanto “problematico” perché – come noto – non arrivato neanche oggi a maturazione. La solidarietà europea, infatti, in alcuni casi è stata protagonista del processo di integrazione sovranazionale (per mezzo, ad es., della politica di coesione; degli strumenti per far fronte ai disastri naturali o provocati dall'uomo; delle misure per affrontare la crisi pandemica), mentre in altri casi è apparsa relegata sullo sfondo (es. nell'unione economica e monetaria e nella politica di asilo).

Per questi motivi, i tre anni di attività della Cattedra Jean Monnet EUSTiC mi hanno ancor più convinto che al concetto solidaristico europeo – termine

---

\* Associato di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro; titolare della Cattedra Jean Monnet EUSTiC 2022-2025.

polisenso dotato di molte sfaccettature e di diverso “peso” nei Trattati e nella giurisprudenza – va riconosciuta la giusta importanza, senza enfasi retoriche sganciate dal dato normativo ma senza neanche evitare di cogliere gli sviluppi promettenti che esso può avere in futuro.

Alla complessità del concetto in esame, del resto, fanno eco i diversi scritti qui raccolti, in cui autrici e autori hanno sviluppato la propria riflessione valorizzando la solidarietà come obiettivo, valore e/o principio dell’UE, capace cioè di imprimere una certa curvatura al progetto di integrazione europea, senza tuttavia disconoscerne limiti e difficoltà di applicazione.

Non posso nascondere che in questi anni si è rafforzata in me la convinzione – anch’essa già espressa in precedenza – che i limiti della solidarietà europea siano, per molti aspetti, lo specchio delle difficoltà del processo di integrazione sovranazionale e che, laddove si imputa all’Unione europea “mancanza di solidarietà”, si debbano tenere ben presenti i veti di Stati membri restii ad affidare all’UE il compito generale di prestare assistenza nel bisogno ad altri Stati membri, ai cittadini, al resto del mondo.

Chiedersi se questa condizione è destinata a cambiare sembra esercizio fine a sé stesso (nessuno ha la palla di cristallo in cui scrutare!) e che rischia, appunto, di non far apprezzare la solidarietà europea per quella che è: un processo che si è sviluppato nei decenni e che, con ragionevolezza, pare destinato a svilupparsi anche in futuro. Si tratta di una strada non priva di ostacoli e diramazioni secondarie, che però ci dà la misura degli avanzamenti e degli arretramenti che ha compiuto, più in generale, il processo dell’integrazione europea dopo un quindicennio dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

\*\*\*\*\*

Il volume si divide in quattro parti, corrispondenti alle quattro sessioni del convegno da cui prende le mosse.

La prima parte esamina alcuni aspetti di carattere generale e comprende gli scritti di Ennio Triggiani (*La solidarietà “spirito” della futura Europa?*) e Federico Casolari (*The Interaction between Loyalty and Solidarity in the EU Legal Order*). Nello scritto di Triggiani, la solidarietà viene intesa come principio e valore perno del processo di integrazione europea, mettendone in evidenza la sua dimensione “multidimensionale” che investe i rapporti tra Stati, Istituzioni, popoli e cittadini, nonché la qualità della democrazia partecipativa nell’UE. Nello scritto di Casolari, viene esplorata l’interazione giuridica tra lealtà e solidarietà tramite l’illustrazione delle principali caratteristiche del principio di leale cooperazione, della natura multiforme del concetto di solidarietà e delle possibili interazioni tra i due concetti anche in scenari di crisi.

La seconda parte è invece dedicata a solidarietà ed equilibrio di diritti e obblighi nei Trattati. Nel lavoro di Eleanor Spaventa (*Cittadinanza europea*

e solidarietà), che ripercorre la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di solidarietà e cittadinanza europea, sottolineando contraddizioni e tensioni nell'elaborare un modello solidaristico europeo. Nel lavoro di Daniele Gallo (*La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea*), ci si concentra sul rapporto tra concorrenza e servizi pubblici dal punto di vista del ruolo che svolge in questo ambito la solidarietà. A sua volta, lo scritto di Teresa Maria Moschetta (*La politica energetica dell'UE quale "laboratorio sperimentale" per la solidarietà europea*) indaga in quale misura l'accezione di solidarietà nel noto caso *Opal* possa essere considerata una nuova struttura portante per le misure energetiche adottate a livello sovranazionale.

La terza parte – relativa alla solidarietà europea riequilibratoria – si apre con lo scritto di Gianluca Contaldi (*La legacy del NGEU ed il futuro della solidarietà economica europea*) che si interroga sull'eredità giuridica del programma *Next Generation EU* e sull'improbabilità che possa essere replicato in futuro. Nel successivo lavoro di Ilaria Ottaviano (*Da strumento di solidarietà a strumento di governance economica: l'evoluzione della politica di coesione dell'Unione europea*) viene analizzata l'evoluzione della politica di coesione, dal suo ruolo originario di strumento di redistribuzione a strumento di intervento economico con obiettivi che vanno oltre la solidarietà territoriale. Lo scritto di Teresa Russo (*La solidarietà europea verso i Paesi terzi tra vicinato e allargamento*), invece, offre una lettura critica della solidarietà attraverso l'allargamento, il vicinato e la politica estera dell'Unione europea.

La quarta e ultima parte del volume, infine, è dedicata alla solidarietà europea emergenziale e prende le mosse dal lavoro di Susanna Cafaro (*Stabilità vs solidarietà: la governance economica dell'Unione europea alla prova dell'emergenza*), che analizza la tensione tra stabilità e solidarietà nella governance economica dell'UE evidenziando come la retorica della stabilità si sia imposta come principio ordinatore ma spesso distorto rispetto all'obiettivo reale di sostenibilità finanziaria. Nel lavoro di Vincenzo Salvatore (*Solidarietà sanitaria in tempo di crisi*), vengono illustrati il fondamento giuridico della solidarietà fra Stati in materia sanitaria in tempo di crisi e le iniziative adottate dall'UE per promuovere l'accesso alle prestazioni sanitarie transfrontaliere e affrontare situazioni di emergenza, con l'esempio paradigmatico della risposta alla pandemia da SARS-CoV-2. Lo scritto di Alessia Di Pascale (*La solidarietà nella gestione delle situazioni di crisi nella politica di migrazione e asilo*) mette in luce come il ruolo redistributivo del principio di solidarietà nella politica di asilo sia stato ostacolato nella prassi da divergenze politiche e da una certa diffidenza tra Stati membri, senza che neanche la riforma del 2024 abbia inciso realmente sulla situazione preesistente. Nello scritto di Michele Vellano (*La solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea in caso di attacco terroristico o di aggressione armata*), si evidenzia

come il vincolo solidaristico tra Stati membri in caso di gravi minacce o atti ostili, che costituisce una novità significativa del Trattato di Lisbona, presenti non poche incognite in ordine alla sua reale efficacia e futuro impiego. Infine, nel lavoro di Marco Gestri (*La solidarietà europea riguardo alle calamità naturali o provocate dall'uomo*) viene esaminata l'evoluzione della solidarietà europea riguardo alle calamità naturali o provocate dall'uomo, in specie nella protezione civile, dalla risposta "spontanea" pre-Lisbona all'attuale modello maggiormente strutturato.

\*\*\*\*\*

È quindi con affetto e trepidazione che licenzio questo volume collettaneo, il cui "successo" sarà merito unicamente di autrici e autori che hanno accettato di scrivervi e che ringrazio davvero tanto per questo. Così come esprimo gratitudine alle colleghe Giuseppina Pizzolante e Francesca Di Gianni, che si sono sobbarcate l'onere – mai scontato – di effettuare una doppia revisione redazionale. Qualunque omissione, errore, "orrore", è invece da imputare al sottoscritto, com'è giusto che sia.

Bari, luglio-settembre 2025.

## AUTORI DEL VOLUME

Susanna CAFARO

Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università del Salento

Federico CASOLARI

Full Professor of EU Law, *Alma Mater Studiorum* - University of Bologna

Gianluca CONTALDI

Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Macerata

Alessia Di PASCALE

Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Milano

Daniele GALLO

Ordinario di Diritto dell'Unione europea nella LUISS Guido Carli

Marco GESTRI

Ordinario di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Teresa Maria MOSCHETTA

Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università Roma Tre

Ilaria OTTAVIANO

Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi G. d'Annunzio, Chieti-Pescara

Teresa RUSSO

Associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Salerno

Vincenzo SALVATORE

Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università dell'Insubria

Eleanor SPAVENTA

Ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università Bocconi

Ennio TRIGGIANI

Emerito di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Bari  
Aldo Moro

Michele VELLANO

Ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studi di Torino