

Rivista N°: 3/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 28/06/2021

AUTORE: Fabrizia Covino*

MATRICE ECONOMICA DEL PRINCIPIO SOLIDARISTICO E TENSIONE DELL'UE VERSO LA SOLIDARIETÀ POLITICA

Sommario: 1. Le potenzialità del principio solidaristico nella UE. Delimitazione dell'ambito di indagine. – 2. La solidarietà europea. Sì, ma quale? – 3. La tensione dell'Europa verso uno sviluppo solidale. – 4. Solidarietà economica versus solidarietà politica: il paradigma fornito dall'ordinamento costituzionale. – 5. Questioni aperte.

1. Le potenzialità del principio solidaristico nella UE. Delimitazione dell'ambito di indagine

1.1. Il biennio 2020-2021, nel quale cade il ventennale della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza nel 2000 e adattata a Strasburgo nel 2007, è costellato da importanti anniversari. Nello stesso periodo ricorrono i 400 anni dalla partenza dei Padri Pellegrini da Plymouth verso l'America, nonché il cinquecentenario dalla morte di Raffaello; i 700 anni della morte di Dante, ma anche il centocinquantesimo dalla sconfitta di Sedan, con le sue immediate ripercussioni sulla presa di Roma e sulla successiva proclamazione di questa a capitale del Regno d'Italia. Nel biennio considerato cadono anche i duecento anni dalla morte di Napoleone, per citare alcuni tra gli anniversari più significativi.

Si tratta di eventi diversi che hanno costellato la storia europea contribuendo alla formazione del patrimonio comune del nostro continente – dal punto di vista istituzionale, giuridico e culturale (ma non solo) – di cui costituiscono parte essenziale.

I vent'anni dalla proclamazione della Carta di Nizza rappresentano un importante anniversario nel percorso compiuto dalle istituzioni europee, la cui connotazione economica si è progressivamente evoluta nel riconoscimento della dimensione sociale, anche attraverso la definizione di un catalogo di diritti e principi condivisi¹. Ciò è testimoniato dal catalogo dei diritti

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Sapienza Università di Roma.

¹ L'art. 6, co. 1 TUE, così come modificato dal trattato di Lisbona, adottato nel dicembre 2007 ed entrato in vigore l'1 dicembre del 2009, attribuisce alla Carta di Nizza "lo stesso valore giuridico dei trattati". Il carattere di

e dei principi consacrati in questo documento, tra i quali la libertà, l'uguaglianza, la dignità, la solidarietà che ampliano e consolidano lo spazio europeo dei diritti fondamentali². Principi che attingono alle tradizioni costituzionali comuni, quali garanzie contemplate sia nelle carte costituzionali degli Stati membri sia sviluppate dalle corti costituzionali di questi, e restituite a livello europeo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Si tratta di principi e valori comuni che vengono da lontano e affondano le proprie radici nelle dichiarazioni proclamate nel corso delle rivoluzioni settecentesche³ ma che, allo stesso tempo, rappresentano un ponte gettato nel futuro per rispondere alle sfide che l'Unione deve affrontare⁴.

1.2. Il tempo degli anniversari si compie nel bel mezzo di uno scenario apocalittico. L'Europa è in preda alla pandemia, le cui ricadute sanitarie, economiche e sociali vanno ad aggravare contesti che si stavano riprendendo appena dalla precedente crisi finanziaria del 2008⁵, aggravata dall'imponente fenomeno migratorio che dal 2014 rappresenta un'ulteriore sfida per il cammino europeo⁶.

La pandemia, come si accennava, ha determinato gravissime conseguenze economiche e sociali oltre ad aver stressato il sistema di principi e di valori posti a fondamento degli ordinamenti costituzionali statuali, nonché la percezione del progetto alla base del processo di integrazione sovranazionale, come si vedrà nel prosieguo.

Lo scenario attuale richiede di interrogarsi sulla tenuta delle istituzioni europee a partire dai principi fondamentali su cui esse si fondano e sull'effettività di questi. La Storia in effetti ci insegna che i principi privi di concretezza, restano "sulla carta". Sono necessarie spinte coraggiose da parte del legislatore e delle istituzioni.

universalità e indivisibilità dei diritti civili e sociali in essa proclamati evidenzia lo sviluppo di un processo di costituzionalizzazione dell'UE. Sul punto cfr. A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, spec. p. 121 ss. Sull'esistenza di un nucleo di principi fondamentali che costituisce l'ordinamento costituzionale dell'UE cfr. le riflessioni di P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 12 ss. V. altresì J.H.H. WEILER - M. WIND, *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge, 2013; A. CIANCIO, *The European "Constitutional Core", Key Tool for further Integration*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, VI, *Diritto costituzionale eurounitario e comparazione costituzionale*, 2020, p. 15 ss.

² Sulla differenza esistente tra diritti e principi e sulle implicazioni che detta differenza riveste sulla tutela dei diritti costituzionali a livello nazionale cfr. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, spec. p. 2 ss. Sull'estensione mutevole dello spazio europeo dei diritti cfr. E. CAVASINO, *Diritti e principi nello spazio giuridico europeo dei diritti fondamentali: un aspetto dell'esperienza costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2020, p. 561 ss.

³ Sull'eco nella Carta di Nizza dei principi contenuti nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, cfr. N. OCCHIOCUPO, *Costituzione, persona umana, mercato concorrenziale*, in C. Rabitti Bedogni, P. Barucci (a cura di), *Venti anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato*, I, Giappichelli, Torino, 2010, p. 197 ss.; M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Carocci, Roma, spec. pp. 32-33, il quale ripercorre la successiva evoluzione delle costituzioni democratiche del Novecento rispetto a quella Dichiarazione.

⁴ L'immagine dei principi come un ponte che salda i successi del passato con le sfide del futuro è evocata da G.M. FLICK, *Da Auschwitz alla Costituzione italiana e alla Carta di Nizza. Memoria del passato e progetto per il futuro*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 295 ss.

⁵ Sul declino del progetto europeo negli anni della crisi finanziaria cfr. J. HABERMAS, *Questa Europa è in crisi* (2011), tr. it. a cura di C. Mainoldi, Laterza, Roma-Bari, 2012.

⁶ Cfr. E. DI NAPOLI, D. RUSSO, *Solidarity in the European Union in Times of Crisis: Towards "European Solidarity"?*, in V. Federico, C. Lahusen (a cura di), *Solidarity as a Public Virtue?*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH, Baden Baden, 2018, p. 195 ss.

Di principi ‘belli’ la Carta di Nizza ne ha molti. Tra questi, la presente analisi si appunta sul principio di solidarietà che trova un certo grado di positivizzazione nell’ordinamento sovranazionale, anche se prevalentemente declinato in una prospettiva liberista, a tutela del mercato unico, secondo quanto emerge dalla giurisprudenza della CGUE.

Questa configurazione di impronta liberista nell’utilizzo del principio, prefigura una natura parziale e limitata del principio solidaristico nel contesto sovranazionale che rappresenta un ulteriore ostacolo per far fronte alle attuali sfide socio-sanitarie ed economiche innescato dalla pandemia (*infra* § 2).

E tuttavia l’attuale contesto sovranazionale, nel sottrarsi alla logica semplicistica “Unione si - Unione no...”, ha messo in campo delle politiche che, ove portate avanti con forza, possono cementare il principio di solidarietà, allargando in maniera inedita il concetto della solidarietà europea⁷.

Si tratta del meccanismo denominato *Next Generation EU*, collegato all’istituzione del bilancio pluriennale dell’Unione per gli anni 2021-2027, accompagnato da strumenti di tipo sanitario come la definizione di un piano vaccinale su scala europea (con effetti che attualmente non si possono definire ottimali). Detti strumenti economici possono determinare una maggiore programmazione e ripartizione delle risorse a tutela dei contesti più esposti alla pandemia e più svantaggiati in generale, oltre a fornire risposte unitarie alle esigenze dei cittadini europei (*infra* § 3).

Detta trasformazione ha un impatto altresì sulla valorizzazione delle istanze dei cittadini di alcuni Stati, in forte sofferenza nella fase attuale, contribuendo alla costruzione della cittadinanza europea come istituzione. In altre parole, come si cercherà di evidenziare, le politiche richiamate possono prefigurare una solidarietà più ampia di quella finora applicata dalle istituzioni sovranazionali e già presente nello spirito dei Padri fondatori che, con le dovute proporzioni, consente di delineare seppur embrionalmente, i tratti di una solidarietà di tipo politico. Detta solidarietà politica, che è tipica dell’ordinamento costituzionale, è caratterizzata “da finalità di lungo periodo da perseguire attraverso l’impegno comune e solidale dei consociati” e delle istituzioni pubbliche⁸ (*infra* § 4).

Senza voler anticipare le conclusioni (*infra* § 5), il percorso tratteggiato mostra come alcuni principi fondamentali, razionalizzati all’interno della Carta dei diritti e nei Trattati, nello sprigionare le proprie potenzialità attraverso politiche condivise, possono costituire una risposta per fronteggiare l’attuale crisi contribuendo alla resilienza dell’Unione stessa.

2. La solidarietà europea. Sì, ma quale?

2.1. Secondo gli insegnamenti di Habermas, la solidarietà è un principio che serve a cementare la costruzione dello Stato-nazione e si manifesta quale “sforzo cooperativo” che

⁷ Sottolinea come la chiave per il rilancio dell’Unione stia nella capacità delle istituzioni europee di essere in grado di effettuare scelte politiche, e non meramente burocratiche, B. CARAVITA, *Il dibattito sul futuro dell’Europa: quali politiche e quale governance per l’Unione dopo le elezioni europee del 2019 e dopo Brexit*, in *Federalismi*, n. 23/2019, spec p. 3-4.

⁸ Cfr. FIORAVANTI, *ibidem*.

accomuna le istituzioni e i cittadini⁹. Nel contesto europeo, le diverse premesse su cui si fonda l'ordinamento sovranazionale – tra cui spiccano le garanzie insite nelle quattro libertà di circolazione finalizzate a costruire un mercato aperto e in libera concorrenza e la natura della Comunità quale ente a fini non generali – esplicitano come il principio solidaristico non attinga immediatamente all'ideale universalistico di “*fraternité*”, di stampo ottocentesco, nel suo legame con i principi di libertà ed eguaglianza, ma si leghi pragmaticamente al principio di coesione economica e sociale, per garantire la pace tra le Nazioni uscite dalla guerra¹⁰.

L'originaria matrice mercantilistica dell'ordinamento europeo ha sin dall'inizio del percorso di integrazione dovuto coesistere con un contenuto assiologico, capace di indirizzare l'ordinamento sovranazionale tra cui rientra il principio di solidarietà, insieme ad altri principi e valori consacrati nei Trattati, quali la libertà, la dignità umana, la democrazia, l'uguaglianza, il rispetto dei diritti fondamentali, lo stato di diritto, senza poterne fare una graduazione gerarchica¹¹.

Detto principio di solidarietà, in effetti, presenta un sufficiente grado di razionalizzazione, in quanto è parte del patrimonio comune sin dalla fondazione della Comunità europea, prima, e dell'Unione, poi. La dichiarazione Schumann del 1950, a partire dalla fusione delle produzioni di carbone e acciaio, richiama la “solidarietà di fatto” su cui costruire l'Europa mediante azioni concrete ad essa ispirate al fine di garantire la riduzione delle disuguaglianze e il miglioramento delle condizioni di vita dei popoli; in maniera analoga il Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio del 1951, nonché il “Rapporto Spaak” del 1956, evocano detto principio, accanto a quello della coesione economica e sociale (ora contemplato all'art. 174 TFUE), quali principi orientati a realizzare specifici obiettivi volti al complessivo “sviluppo armonioso della Comunità”. Il progredire del processo di integrazione europea, realizzato attraverso l'espansione delle competenze sovranazionali e la contrazione del dualismo nei rapporti tra gli ordinamenti nazionali e quello europeo, ha reso necessario delineare progressivamente un sistema di principi e valori comuni di riferimento, ampliando così il concetto di solidarietà¹².

In questa prospettiva, già il preambolo al TUE valorizza la necessità di “un'unione sempre più stretta tra i popoli” e accresce la prospettiva solidaristica, nel preservare “l'attaccamento ai diritti sociali fondamentali” definiti dalla Carta sociale europea del 1961 e dalla Carta comunitaria dei lavoratori del 1989, oltre a promuovere, all'art. 151 ss. (ex art. 136 TCE), la giustizia sociale che acquisisce una dimensione sovranazionale. Un ulteriore sviluppo della solidarietà in una prospettiva di coesione sociale si deve al Trattato di Amsterdam del 1997, che valorizza il progresso economico e sociale, da compiere anche attraverso il raggiungimento di un elevato livello di occupazione, oltre alla configurazione dell'Unione quale spazio

⁹ Secondo la definizione data da J. HABERMAS, *La democrazia, la solidarietà e la crisi europea*, Conferenza tenuta il 26 aprile 2013, all'Università Cattolica di Lovanio, Belgio, reperibile in *Istituto De Gasperi*, p. 1.

¹⁰ Sulle origini della fraternità cfr. M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LJDJ, Parigi, 1993, p. 29 ss. V. *infra* nota n. 60.

¹¹ Così MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in Id., Costanzo, Ruggeri (a cura di), *Lineamenti*, cit., pp. 87-88.

¹² Sul contenuto assiologico progressivo delle istituzioni europee F. SORRENTINO, *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'Unione nel progetto di costituzione europea*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2003, spec. p. 812 ss. Su questi aspetti cfr. altresì, F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, BUP, Bologna, 2016, p. 107 ss.

di libertà, di sicurezza e di giustizia, nel quadro della maggiore democratizzazione imposta alle istituzioni dal Trattato stesso.

Va sottolineato che lo “spirito di solidarietà” messo in luce dai Trattati riguarda in maniera preponderante le relazioni tra gli Stati membri, i Signori dei Trattati, in una prospettiva orizzontale¹³. Il TUE (art. 1, comma 2), nell’originaria formulazione, indica che l’Unione “ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e i loro popoli”, valorizzando come gli Stati membri debbano sostenere “attivamente e senza riserve la politica estera e la sicurezza dell’Unione, in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca”. Questi riferimenti forniscono il quadro di riferimento per configurare relazioni improntate alla *leale collaborazione* tra gli Stati, che, come si è anticipato, costituisce una estrinsecazione del principio di solidarietà, al fine di salvaguardare il processo stesso di integrazione europea¹⁴. I richiami alla solidarietà contenuti nel TUE sono rafforzati dal Trattato di Amsterdam che esplicitamente si riferisce alla “solidarietà politica” tra gli Stati che si devono astenere da ogni azione contraria agli interessi dell’Unione¹⁵.

Come si può evidenziare più dettagliatamente, il sostegno solidale e reciproco tra gli Stati è potenziato dall’entra in vigore del Trattato di Lisbona, in diversi settori, che spaziano dalla politica energetica (artt. 122, par. 1, TFUE), a situazioni emergenziali come il verificarsi di calamità naturali o di attacchi terroristici (art. 222 TFUE); detto sostegno è richiesto altresì nell’eventualità di aggressioni armate patite dagli Stati stessi (art. 42, par. 7, TUE) o per emergenze legate alla protezione dei confini e alle politiche migratorie, nel rispetto del principio di solidarietà, richiamato dall’art. 80 TFUE. L’art. 80, come evidenziato dall’elaborazione giurisprudenziale, rappresenta il fondamento normativo per la definizione di misure di solidarietà imposte agli Stati membri, ai quali è richiesto un coinvolgimento intenso, per far fronte a queste politiche “*anche sul piano finanziario*”, come specificato nella sentenza sul ricollocamento territoriale di richiedenti asilo provenienti dall’Italia e dalla Grecia¹⁶.

Dal quadro normativo tratteggiato si possono delineare alcune prime indicazioni. Emerge in primo luogo come il principio di solidarietà impegni prevalentemente gli Stati membri, quale dovere di reciprocità; in secondo luogo le applicazioni pratiche di detto principio sono orientate prevalentemente, anche se non esclusivamente, a preservare gli equilibri economici tra gli Stati, con l’obiettivo di salvaguardare il processo di integrazione¹⁷. In simile contesto il principio è privo del connotato redistributivo che tradizionalmente lo accompagna mentre appare residuale l’utilizzo di detto principio quale collante delle relazioni orizzontali tra i consociati.

¹³ Cfr. le riflessioni di MEZZETTI, *Principi*, cit., p. 112 ss.

¹⁴ Cfr. R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell’ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI, (a cura di), *L’ordinamento europeo. I principi dell’Unione*, Milano, I, 2006, p. 444.

¹⁵ Art. j.2.

¹⁶ Cfr. la sentenza *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, sulle cause riunite CC-643 e 647/15 del 6 settembre 2017, e altresì la sentenza *X c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* C-213/17, del 12 aprile 2018.

¹⁷ Sulla matrice sostanzialmente mercantilistica di detto principio si sofferma S. PRISCO, *La solidarietà come valore comune delle tradizioni costituzionali europee*, in M. SCUDIERO, *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, I, Napoli, 2002; sul punto cfr. altresì E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU law: an elusive political statement or a legal principle with substance?*, in ID., A. BIONDI, E. DAGILYTĖ (a cura di), *Solidarity in Eu Law*, Elgar, Cheltenham, 2018, p. 56 ss.

2.2. La prospettiva economicistica del principio di solidarietà emerge sin da subito nelle pronunce della CGUE. In tema di aiuti di Stato, nel rigettare il ricorso francese contro una decisione della Commissione sulle imposte da corrispondere sulle esportazioni siderurgiche, la Corte ricorda che sulla base degli artt. 105 e 107 del TCE, gli Stati hanno l'obbligo di coordinare le loro politiche economiche e dei cambi, le quali vanno considerate "come un problema d'interesse comune" riconducibile al principio di solidarietà, che "sta alla base di questi obblighi come pure del sistema comunitario nel suo complesso"¹⁸.

Nel 1973, in tema di contenimento della messa sul mercato di prodotti lattiero-caseari, la Corte evidenzia come il mancato rispetto della normativa sovranazionale induca la lesione dei "doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla comunità" che "scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario"¹⁹. Si tratta per la Corte di un principio che impegna gli Stati secondo una logica sinallagmatica definita dai Trattati, che intravede la solidarietà quale controprestazione dei vantaggi che gli Stati membri traggono dall'essere parte della comunità sovranazionale²⁰. Nella giurisprudenza successiva, sempre in materia di quote-latte, la Corte evidenzia come detto principio di solidarietà debba indurre gli Stati anche a sacrificare il proprio interesse nazionale di breve termine, al fine di raggiungere il benessere (economico) collettivo e l'equilibrio sovranazionale²¹.

La prevalenza della dimensione economica dell'UE su quella sociale è evidente nei casi testé esaminati i quali sminuiscono "nel bilanciamento il peso dei diritti sociali rispetto alle libertà economiche"²². Questo approccio ha dei riflessi sulla configurazione del principio solidaristico, il quale, pur essendo stato definito un "valore costituzionale"²³, conserva una portata parziale e limitata, essenzialmente rivolta all'integrazione dei mercati in una prospettiva competitiva (c.d. *liberalising solidarity*)²⁴. La solidarietà competitiva si declina in effetti in molteplici ambiti, tra cui l'obbligo degli Stati membri di accettare le differenze esistenti sul piano

¹⁸ Cfr. la sentenza *Commissione c. Francia*, sulle cause riunite C-6 e 11/69, del 10 dicembre 1969, spec. punti nn. 16/17. Per la Corte detta solidarietà "trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza di cui all'articolo 108, prevista per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro. L'esercizio dei poteri che gli Stati si sono riservati non può quindi giustificare l'adozione unilaterale di misure vietate dal Trattato".

¹⁹ Cfr. la sentenza *Commissione c. Italia*, C-39/72, del 7 febbraio 1973, punto 25.

²⁰ *Ibidem*, punto n. 24.

²¹ Così la decisione *Spagna c. Consiglio*, C-203/86, del 20 settembre 1988, punto n. 29 in cui si afferma che la riduzione "dei quantitativi globali garantiti è infatti un provvedimento inteso ad ovviare allo squilibrio tra l'offerta e la domanda dei prodotti lattiero-caseari e richiede (...), uno sforzo di solidarietà cui devono partecipare allo stesso modo tutti i produttori della Comunità"; cfr. altresì la sentenza *Azienda agricola Disarò Antonio e altri*, C-34/08, del 14 maggio 2009.

²² Così SPADARO, *L'Unione Europea a una svolta: welfare sociale o know how militare?*, cit., p. 71 ss., che richiama le emblematiche decisioni Viking, Laval, Ruffert, Commissione c. Lussemburgo e Commissione c. Germania. Cfr. CGUE (Grande sezione), 11 dicembre 2007, C-438/05; CGUE (Grande sezione), 18 settembre 2007, C-341/05; CGUE (Seconda sezione), 3 aprile 2008, C-346/06; CGUE (Grande sezione), 15 luglio 2010, C-271/08, *ibidem*, p. 73, prospettando la necessità di ripensare il modello sociale europeo. Sul punto cfr. altresì ID., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

²³ Secondo J. BAST., *Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law*, in BIONDI – DAGILYTÉ – KÜÇÜK, (a cura di), *Solidarity in EU Law*, cit., pp. 114-132.

²⁴ Cfr. E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU law: an elusive political statement or a legal principle with substance?*, in ID., BIONDI, DAGILYTÉ (a cura di), *Solidarity in Eu Law*, cit., 56 ss. Sulla matrice sostanzialmente mercantile di detto principio cfr. anche le riflessioni di S. PRISCO, *La solidarietà come valore comune delle tradizioni costituzionali europee*, in M. Scudiero, *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, I, Napoli, 2002.

regolatorio, secondo il principio del mutuo riconoscimento degli *standard* produttivi, che va a prevalente beneficio degli operatori economici²⁵.

2.3. Dopo il fallimento dell'esperienza del "Trattato costituzionale", la dimensione sociale dell'Unione è stata valorizzata dal Trattato di Lisbona, anche al fine di fronteggiare la crisi economico-finanziaria del 2007-2008. Il principio solidaristico in effetti è stato ulteriormente declinato sotto il profilo della solidarietà tra le generazioni e tra i popoli (art. 3, commi 4 e 5 TUE), attraverso la previsione degli obiettivi della piena occupazione e dello sviluppo sostenibile dell'Unione che hanno dei corollari nell'omonima "strategia di Lisbona"²⁶. La maggiore propensione alla solidarietà è evidente altresì nella molteplicità di disposizioni sociali contenute nel Trattato (ad es. artt. 9 e 10 TFUE). Esse, se da un lato, vanno lette attraverso la lente della "clausola residuale" di cui all'art. 4 TUE - che esplicita come le competenze non espressamente attribuite all'Unione restano agli Stati, i quali conservano quelle in materia di *welfare*²⁷ - dall'altro aprono ad una diversa prospettiva. Mettono in luce, in effetti, come il nuovo tessuto normativo e valoriale possa indurre nuove forme di solidarietà sociale "post-nazionale", realizzata almeno in parte direttamente dall'Unione, anche attraverso una interrelazione dei sistemi di *welfare* degli Stati membri nel contesto di un più vasto ed inclusivo spazio solidaristico europeo²⁸.

In quest'ottica si pone il preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale enuncia che l'Unione si fonda "sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà", accostando il godimento dei diritti fondamentali alla previsione di "responsabilità e doveri" nei confronti degli altri, secondo quanto indicato anche all'art. 20, par. 2, TFUE.

La Carta consolida la garanzia di alcuni diritti fondamentali, finora affidata alla giurisprudenza della CGUE (dal diritto del lavoro, alla protezione dei consumatori, dall'assistenza sociale, alla protezione della salute)²⁹: l'intento è quello di bilanciare le spinte competitive del mercato, nonostante i limiti di dette clausole dovuti soprattutto all'impostazione individualistica dei diritti ivi contenuti e alla loro matrice di tipo liberale, come è stato osservato³⁰.

Il documento però non esaurisce la sua funzione nella definizione del catalogo dei diritti, in quanto prefigura anche alcuni doveri e responsabilità in capo agli Stati membri e alle istituzioni europee, come richiamato dal preambolo e valorizzato nel Capo IV della Carta, intitolato proprio alla solidarietà. Sul punto è stato rilevato che in effetti la dimensione della doverosità proposta dalla Carta non trovi riscontro in alcun successivo enunciato volto a specificare

²⁵ Così, P. VAN CLEYNENBREUGEL *Typologies of solidarity in EU law: a non-shifting landscape in the wake of economic crisis*, in Biondi, Dagilytė, Küçük (a cura di), *Solidarity in EU Law*, cit., p. 22 ss.

²⁶ Critico sull'evanescenza di questa strategia, oltre che della successiva, definita "Europa 2020", M. BENVENUTI, *Liberà senza liberazione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, spec. p. 34 ss.

²⁷ Cfr. C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2011, spec. p. 5 ss.

²⁸ Cfr. l'analisi di S. GIUBBONI, *Confini della solidarietà. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, in *Politica del diritto*, n. 3/2011, p. 395 ss.

²⁹ Come messo in luce da PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, cit., p. 121 ss. Sul punto v. R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO (a cura di), *L'Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna.

³⁰ Cfr. sul punto E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 11 ss. e altresì A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum*, cit., spec. p. 83 ss.

i doveri genericamente evocati, chiarendone il tipo, la natura, i contenuti. Tuttavia va altresì evidenziato che un passo in avanti è stato compiuto con riferimento al concetto di solidarietà che ne emerge. La solidarietà ivi contenuta, infatti, esula dalla sfera prettamente economica in quanto abbraccia i diversi ambiti della salute, dell'ambiente, dell'accesso ai servizi di interesse economico generale, della tutela del consumatore, della protezione del lavoro e della famiglia, in una visione diversa dall'impostazione finora seguita dai Trattati³¹.

L'accostare la solidarietà al tema dei doveri e della responsabilità da parte della Carta di Nizza prospetta in effetti, seppur embrionalmente, una concezione della solidarietà tradotta in formule giuridiche dal costituzionalismo, nella prospettiva portata avanti dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, per cui il dovere di solidarietà viene privato della matrice gerarchica e arricchito di una prospettiva più ampia, "non normativamente imposta", che valorizza come la persona umana agisca "non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità" ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che la caratterizza, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale nell'importante sentenza n. 75 del 1992, come si dirà nel prosieguo (*infra* § 4)³².

Il richiamo ai vari ambiti entro i quali deve declinarsi la solidarietà secondo quanto tratteggiato dalla Carta dei diritti, in altre parole, esprime una solidarietà che è potenzialmente capace di incidere innanzitutto sulle relazioni tra i consociati, in senso orizzontale. Il richiamo alla solidarietà e ai doveri e alle responsabilità ad essa connessi, prefigurano lo sviluppo di una cittadinanza dell'Unione che va al di là di una prospettiva costruita sui soli diritti, come è stato autorevolmente sottolineato³³.

L'enunciato riferito alla solidarietà ha un suo portato di grande rilievo, inoltre, ove venga implementato in senso verticale, come una spinta che vada ad incidere sulle relazioni esistenti tra gli Stati membri, e tra questi e le istituzioni europee, non solo in chiave sinallagmatica e limitata ad alcuni settori, ma come via da perseguire per sviluppare il comune progetto europeo in una prospettiva inclusiva che vada a beneficio delle persone³⁴.

In definitiva il quadro normativo riferito al principio di solidarietà testé delineato, richiede interventi attuativi per renderlo effettivo. Tuttavia, nel porre "la persona al centro della sua

³¹ Così RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., pp. 34-35.

³² Nella sentenza n. 75 la Corte richiama il principio di solidarietà, alla base della legislazione sul volontariato ed evidenzia che detto principio, "comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico". Sull'apertura a concezioni della solidarietà come espressione libera e non normativamente imposta cfr. E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 2348 ss., nonché ID., *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, I, spec. p. 56-57. Sui benefici dell'applicazione del detto principio nei confronti di chi lo aziona, V. TONDI DELLA MURA, «*Esclusivamente per fini di solidarietà*». *La centralità della persona nella riforma del volontariato e la paradossale dinamica della solidarietà*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, cit., p. 1 ss.

³³ Così A. BARBERA, *Esiste una «costituzione europea»?», in *Quad. cost.*, n.1/2000, p. 74. Sulla solidarietà quale nuovo modo di essere della cittadinanza europea, cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 28 ss.*

³⁴ È utile qui riferirsi alla prospettiva orizzontale (o fraterna) e specialmente a quella verticale (o paterna) della solidarietà teorizzata da S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, n. 1/1996, il quale, con riferimento all'ordinamento costituzionale, considera la solidarietà quale funzione attiva della Repubblica tesa a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale per realizzare il pieno sviluppo della persona umana.

azione”, secondo quanto contenuto nel preambolo della Carta, esso contiene ampie potenzialità.

3. La tensione verso uno sviluppo solidale dell’Ue

Nonostante la razionalizzazione normativa riservata al principio di solidarietà finora esaminata, l’impostazione di stampo liberale che ad esso sottende ha orientato le risposte fornite dalle istituzioni europee per fronteggiare la crisi economica del 2008. Da detta declinazione della solidarietà, in effetti, discende il processo di “de-solidarizzazione” dei sistemi di protezione sociale in parte avallata dalla giurisprudenza della CGUE, la quale in nome del contenimento della spesa pubblica riduce le garanzie sociali dei cittadini economicamente inattivi che si spostano sul territorio dell’Unione³⁵. D’altro canto, è la medesima impostazione di tipo liberale che ostacola la spinta verso una solidarietà europea più piena, in una prospettiva redistributiva.

Il cammino dell’Europa sociale in effetti è tuttora in costruzione e affidato a strumenti di *soft law*, come il pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS). Detto pilastro è fatto di auspici più che di vere e proprie politiche³⁶, le quali non impattano sul riparto delle competenze tra Unione e Stati membri e appaiono piuttosto legate a modelli di *advanced liberalism*³⁷, nel quadro di una “solidarietà competitiva” esposta alla frammentazione e alle pressioni provenienti dall’esterno e dall’interno dell’Unione³⁸.

Figlie di questa concezione della solidarietà sono le stesse politiche di austerità portate avanti dall’Ue per fronteggiare la crisi dei debiti sovrani del 2008 attraverso strumenti neo-liberisti. Nel divenire esse stesse “concause” della detta crisi, queste politiche hanno

³⁵ Sono paradigmatiche le sentenze *Brey* (C-140/12 del 19 settembre 2013), *Dano* (C-333/13, dell’11 novembre 2014) e *Alimanovic* (C-67/14, del 15 settembre 2015), per la cui analisi si rinvia a S. GIUBBONI, *La solidarietà come “scudo”*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2018, p. 591 ss. Cfr. altresì M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *ivi*, p. 572 ss.

³⁶ La crisi economica e finanziaria del 2008 ha comportato un incremento della disoccupazione e un aggravarsi dei divari sociali, inducendo l’allora presidente della Commissione Juncker nell’ambito del discorso sullo stato dell’Unione del 2015 a lanciare il “Pilastro europeo dei diritti sociali”, proclamato solennemente il 17 novembre 2017 da Parlamento, Consiglio e Commissione. Il fine è di sostenere i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale equi ed efficienti per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. Il Pilastro si focalizza in particolare su tre categorie di interventi: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione sociale e inclusione. La sua portata è limitata, basandosi su misure di *soft law*. Sul punto cfr. S. GIUBBONI, *L’insostenibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, n. 4/2018, p. 562 ss. Sul lento progredire dell’Europa sociale cfr. già G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta di Nizza*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, Torino, 2003, pp. 61-80. In generale, sul persistere della vocazione economica del processo di integrazione, R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, p. 245 ss.

³⁷ Critico nei confronti di questo strumento A. SPADARO, *L’Unione Europea a una svolta: welfare sociale o know how militare?*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, cit., p. 76. In generale, sulle incongruenze del paradigma sociale europeo W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 1/2000, spec. p. 4.

³⁸ Sulle problematiche del PEDS riconducibili al deficit di rappresentanza politica G. GOTTI, *L’implementazione partecipata del Pilastro europeo dei diritti sociali: “nuovo inizio” e vecchi problemi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 166.

determinato spinte disgregatrici e disaffezione per il percorso europeo intrapreso, nei termini di una mancanza di consenso per delineare un'Unione più stretta tra i popoli e i cittadini³⁹. A questo scenario si collega altresì la c.d. "torsione intergovernativa" dell'assetto istituzionale dell'Ue, la quale ha favorito misure orientate in senso del tutto opposto alla nozione di solidarietà di cui al Trattato UE, come si è evidenziato. Si pensi all'irrigidimento della disciplina Ue sul controllo del debito degli Stati, alle crescenti restrizioni alle politiche di spesa, alla "pervasività" del principio del pareggio del bilancio, all'indirizzo e monitoraggio delle politiche macroeconomiche degli Stati a rischio di *default*, nell'insieme rispondenti ad una logica di "separazione" e "competizione" tra gli Stati⁴⁰.

Detto scenario è oggi aggravato dall'emergenza socio-sanitaria la quale mostra tutta la fragilità dell'assetto europeo e ridimensiona gli ottimistici auspici dei padri fondatori secondo cui lo sviluppo del processo di integrazione avrebbe condotto alla creazione di una *stabile* casa comune fondata proprio sulla coesione e sulla solidarietà⁴¹.

L'avvento della pandemia, allora, ripropone in tutta la sua urgenza la necessità di frenare la "svalutazione" del principio di solidarietà⁴²: di quella orizzontale o fraterna (tra pari) e di quella verticale, esistente cioè tra cittadini e Stati, ma anche tra Stati membri e Unione europea. È necessario, in altre parole, ripensare le politiche di coesione in senso lato, per sostenere gli Stati in difficoltà. Detto ripensamento può avvenire solo attraverso una visione comune dell'Unione europea per uscire dall'emergenza, come è già stato valorizzato dalle conclusioni del Consiglio europeo del 26 marzo 2020, nel quale si sottolinea l'urgenza di combattere la pandemia con una "strategia d'uscita coordinata, un piano di rilancio globale e di investimenti senza precedenti [...] traendo dalla crisi tutti gli insegnamenti possibili". In altre parole, è richiesto agli attori istituzionali di mettere in campo tutti gli strumenti utili, per far fronte alla profonda crisi sanitaria/economica/identitaria dell'Unione europea, consentendo all'Unione stessa di sviluppare tutto il suo potenziale nel processo di integrazione sovranazionale e di democratizzazione⁴³.

³⁹ Sul carattere neo-liberista delle politiche di austerità C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista Aic*, n. 4/2013, spec. pp. 3 e 23 ss. Dette politiche sono definite come concause della crisi del processo di integrazione europea da BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., p. 14 ss.; nella stessa direzione P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in Id. (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, cit., spec. pp. 5-6.

⁴⁰ Per questi profili A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, Giuffrè, Milano, 2016; E. PAPARELLA, *Il fondo monetario internazionale nell'eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Jovene, Napoli, 2018; G. RIVOSACCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. cost.* n. 1/2019.

⁴¹ Secondo quanto espresso da G. FERRARA, *L'Europa cui aneliamo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Giappichelli, Torino, 2016.

⁴² Per richiamare il titolo dell'omonimo volume di A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2012, che nel contesto europeo evidenzia l'esistenza di una solidarietà tra gli Stati membri avente natura non redistributiva.

⁴³ Su questi aspetti cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzionalizzare l'Europa*, in E. Paciotti (a cura di), *Per un'Europa costituzionale*, Ediesse, Roma, 2006; A. MANZELLA, *Dinamiche istituzionali e democrazia nell'Unione europea*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli, Firenze, 2013, pp. 349-358.

In altre parole è necessario spingere il principio di solidarietà alla sua massima espansione. Esso, come è stato sottolineato, rappresenta un elemento costitutivo della democrazia europea e come tale deve ispirare in concreto l'azione dell'Unione⁴⁴.

In tale prospettiva di crisi profonda, è proprio al fine di affrontare e superare la pandemia che possono scaturire delle risposte comuni. Dette risposte trovano il proprio fondamento normativo nel richiamato art. 122, par. 2, TFUE, il quale dispone che ove ricorrano circostanze eccezionali che minacciano uno Stato membro, "il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato".

Tra le iniziative intraprese, quali la sospensione di regole fondamentali della costruzione europea come il Patto di stabilità, ma anche l'istituzione di un fondo a sostegno dell'impiego (SURE), configurano inedite evoluzioni solidaristiche⁴⁵. Ad esse si affiancano accordi di ampio respiro intrapresi in ambito sovranazionale per far fronte all'emergenza da Covid-19, adottati sin dal Consiglio europeo straordinario dello scorso luglio⁴⁶. In quella sede gli Stati membri hanno definito un pacchetto per la ripresa e posto le basi per la definizione (con successiva decisione del 17 dicembre 2020) del bilancio pluriennale per il periodo 2021-2027, al fine di garantire alla UE di ripartire dopo la pandemia sostenendo gli investimenti nella transizione verde e in quella digitale⁴⁷.

Questo piano modifica gli strumenti di politica economica, disegna una strategia politica comune e coinvolge gli Stati membri in un'operazione riformatrice a livello nazionale quale presupposto per ottenere i finanziamenti⁴⁸. Sugli strumenti messi in campo la dottrina è divisa, poiché alcuni autori ritengono che la sfida della solidarietà non si riuscirà a vincere a causa dell'assetto istituzionale europeo tuttora profondamente tecnocratico, che nell'ampliare le

⁴⁴ A. SCHILLACI, *Dalla crisi economica alla crisi democratica. La sfida populista alla solidarietà e l'identità europea*, in *Federalismi*, n. 13/2020, p. 15 ss.

⁴⁵ Cfr. il Regolamento UE/2020/672 del 19 maggio 2020.

⁴⁶ Il presidente C. Michel al termine del Consiglio europeo straordinario del 17-21 luglio 2020 evidenzia che le ricadute socioeconomiche della crisi da Covid-19 richiedono uno sforzo comune e innovativo a livello dell'UE per sostenere la ripresa e la resilienza delle economie degli Stati membri. Per ottenere i risultati auspicati il *Next Generation EU* dovrebbe essere associato al quadro finanziario pluriennale (QFP), che plasma le politiche di bilancio dell'UE dal 1988, e consentirà all'UE di realizzare i suoi obiettivi a lungo termine (cfr. [consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2020/07/17-21](https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2020/07/17-21)).

⁴⁷ A seguito dell'approvazione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020, il Consiglio ha adottato il regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE per il periodo 2021-2027. Il regolamento prevede un bilancio a lungo termine dell'UE di 1074,3 miliardi di euro. Insieme allo strumento *Next Generation EU* da 750 mld di euro, esso consentirà all'UE di fornire finanziamenti a sostegno della ripresa. I fondi sono destinati ai paesi e ai settori più colpiti dalla crisi: il 70% delle sovvenzioni sarà impegnato nel 2021/2022, mentre il 30% nel 2023. Le dotazioni saranno stabilite secondo i criteri di ripartizione della Commissione tenendo conto del tenore di vita, della dimensione e dei livelli di occupazione dei diversi Stati membri che prepareranno i piani nazionali per il periodo 2021-2023, i quali dovranno essere coerenti con le raccomandazioni specifiche per paese. La valutazione dei piani sarà approvata dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. L'erogazione delle sovvenzioni avrà luogo se sono conseguiti i *target* intermedi e finali in essi stabiliti.

⁴⁸ Sulle tappe del percorso intrapreso cfr. C. MARCHESE, *Il ruolo dello Stato a fronte dell'emergenza pandemica e le risposte elaborate in sede europea: la garanzia dei diritti ed il rilancio economico alla luce del rapporto tra condizionalità e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, p. 232 ss., che evidenzia come la solidarietà espressa in queste misure diventa un'esigenza non di "mero altruismo, ma garanzia di sopravvivenza e di stabilità dell'Unione", *ibid.*, p. 256. Sul QFP, strumento che alimenta la solidarietà europea e sulle sue origini, cfr. A. ROSANÒ, *Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea*, in *Federalismi*, n. 24/2020, p. 289 ss.

competenze dell'Unione è lontano dal "consolidamento di una sfera pubblica autenticamente europea a supporto di istituzioni democratiche sovranazionali"⁴⁹. Altri invece, pur con molta prudenza, evidenziano come la sfida alla pandemia abbia indotto "un approccio olistico delle politiche", dovuto anche all'innesto all'interno del Semestre europeo delle misure ricomprese nel piano *Next Generation Eu*, che appare indicativo di un "recupero di centralità dell'Ue nel suo insieme", e della Commissione europea in particolare, perché nell'interazione tra Commissione, Consiglio Ue e Stati membri, si può superare in parte l'intergovernativismo con cui si è gestita la precedente crisi finanziaria, alzando "il tono del discorso politico" da parte degli organi dell'Unione⁵⁰.

4. Solidarietà economica versus solidarietà politica: il paradigma fornito dall'ordinamento costituzionale

Si è già detto dei timori legati agli effetti del meccanismo di salvataggio degli Stati in crisi a seguito della pandemia, nonché delle perplessità connesse all'accrescimento della sfera di competenza dell'Unione legata al progetto *Next Generation EU*, in un contesto che appare tuttora fortemente tecnocratico (*infra* par. 3). A questa visione sottende un'impostazione che percepisce l'Unione europea quale comunità di diritti e di libertà fondata sulla coesione e sull'eguaglianza, ma che non è stata finora capace di fornire un'adeguata elaborazione culturale e normativa al principio solidaristico quale "strumento essenziale ai fini della costruzione di una reale comunità politica"⁵¹.

Sul punto è opportuno compiere alcune riflessioni.

Se da un lato, si condividono alcuni timori legati al processo in corso di elaborazione delle nuove strategie per affrontare l'attuale crisi, dall'altro, a parere di chi scrive, questa non è l'unica lettura possibile dell'attuale cammino comune europeo.

Il progetto *Next generation EU*, in effetti, è stato autorevolmente definito una "decisione ispirata alla solidarietà"⁵². Per due ragioni: la prima, perché riguarda la possibilità per gli Stati membri di poter fare investimenti significativi con il solo vincolo di aumentare la crescita del Paese, contribuendo alla sostenibilità del debito pubblico, abbandonando le rigide politiche di austerità. La seconda ragione, forse ancora più significativa nella prospettiva di questo lavoro, riguarda la natura dei trasferimenti europei per sostenere gli Stati più colpiti dal *virus*. Detti trasferimenti, in effetti, sono corrisposti oltre che da prestiti contratti dalla Commissione europea sui mercati finanziari, anche attraverso i proventi della tassazione ad opera dei contribuenti dei vari Stati membri, dando luogo ad un'inedita prospettiva redistributiva e

⁴⁹ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Integrazione europea e riduzionismo politico*, in *Costituzionalismo*, n. 3/2020, pp. 7-8.

⁵⁰ Così, E. PAPARELLA, *Crisi da Covid-19 e Unione europea: cenni di cambiamento nel "discorso" della Commissione europea e "condizionalità utile"*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2020, spec. p. 155 ss. e p. 179.

⁵¹ Cfr. F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 493.

⁵² Così il Presidente del Consiglio M. DRAGHI, nel discorso in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei conti, Roma, 19 febbraio 2021.

solidaristica⁵³. Questo aspetto è particolarmente delicato, come mostra la giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco che, pur essendo precedente rispetto alla definizione del detto strumento, pone un principio potenzialmente in antitesi con questo tipo di intervento⁵⁴.

In linea generale, la previsione del bilancio pluriennale, accanto ai trasferimenti richiamati, delinea un intervento del livello europeo che affianca quello nazionale per incidere (anche se in via mediata) nell'esercizio della funzione redistributiva, tradizionalmente ascrivibile alla sfera competenziale dello Stato⁵⁵. Questa prospettiva schiude nuovi orizzonti nel cammino dell'Unione, perché sviluppa e riempie di contenuti il concetto stesso di solidarietà, aprendo ad una nuova concezione della cittadinanza quale "sentimento di appartenenza, non meramente occasionale, ma strutturale e ideale", cui si collega "la consapevolezza di un destino comune"⁵⁶.

Da questo punto di vista, il recente progetto mostra la tensione, l'aspirazione verso obiettivi di portata più generale da parte dell'Unione che, pur con tutte le doverose cautele, presentano segni di una solidarietà di tipo politico, avente cioè degli obiettivi di lungo termine, tipicamente appannaggio dell'ente statale.

Non ci si può in questa sede cimentare sull'impatto di detto intervento sulla forma di Stato e di governo dell'Unione europea. L'aspetto su cui si può ragionare è più specifico e riguarda gli obiettivi che si intendono realizzare con il nuovo accordo *Next Generation Eu*, il quale, in effetti, recupera la matrice solidaristica delineata a livello normativo (*infra* § 2.3.) e la traduce in *policies*.

Detto in altre parole, al fine di fronteggiare la crisi, il contesto europeo riempie di contenuti e conferisce effettività al pilastro dei doveri sovranazionali, sancito al richiamato art. 20 del TFUE e nel preambolo della Carta di Nizza, che si affianca al più noto pilastro dei diritti, parimenti espresso dalla Carta. Nel detto accordo *Next Generation EU*, in effetti, sono abbozzate le diverse declinazioni della solidarietà: quella orizzontale tra gli Stati più ricchi e più poveri; quella verticale tra le istituzioni sovranazionali e gli Stati stessi; ancora quella orizzontale, tra i cittadini di Stati diversi. Si realizza un intreccio – secondo quanto evidenziato in dottrina –

⁵³ "Mai nella storia dell'UE, i governi avevano tassato i loro cittadini per dare i proventi di questa tassazione ai cittadini di altri Paesi dell'Unione. È avvenuto con i trasferimenti a fondo perduto stabiliti dal *Next Generation*. Si tratta di una straordinaria prova di fiducia reciproca che, se validata da scelte oneste ed efficaci, potrà un giorno sfociare nella creazione di un bilancio europeo comune da cui dovrebbero trarre maggior beneficio proprio i Paesi più fragili dell'Unione". Così, DRAGHI, *ibidem*.

⁵⁴ Si tratta del limite posto a forme di mutualizzazione del debito in maniera solidale da parte degli Stati membri, delineato dal *Bundervervannssungericht* con la sentenza del 5 maggio 2020, in relazione al meccanismo definito *Quantitative easing*. La sentenza ha suscitato molte reazioni, tra cui cfr. B. CARAVITA, M. CODINANZI, A. MORRONE, A.M. POGGI, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meditato maggiore ponderazione*, in *Federalismi*, 2020, p. 14; O. CHESSA, *Il principio di attribuzione e le corti costituzionali nazionali. Sulla pronuncia del Bundesverfassungsgericht del 5 maggio 2020*, in *DPCE*, n. 2/2020.

⁵⁵ Su cui cfr. E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto* (1953), ora in *Id.*, *Stato di diritto in trasformazione*, Giuffrè, Milano, 1973.

⁵⁶ Su questi aspetti, SORRENTINO, *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell'Unione*, cit., p. 812. La prospettiva della solidarietà quale elemento connotativo della cittadinanza dell'Unione è messa in luce già da M. CARTABIA, *Cittadinanza europea*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma, 1995, spec. p. 4. Sul punto altresì le riflessioni di M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, n. 3/2000, p. 367 ss. Sul nesso esistente tra cittadinanza e solidarietà cfr. da ultimo anche POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea*, cit., p. 459 ss. e, se si vuole, F. COVINO, *L'istituzione del servizio civile in Europa simbolo del bisogno improcrastinabile di solidarietà*, in *Federalismi*, n. 6/2020, p. 165 ss., anche per l'ulteriore bibliografia.

che parte dall'assunto per cui l'azione solidale pubblica (verticale) deve essere supportata da una società provvista di solidarietà orizzontale, attraverso un "legame solidale" offerto dalla capacità delle persone di prendersi cura vicendevolmente⁵⁷.

Queste considerazioni sulla interrelazione tra la sfera orizzontale e quella verticale della solidarietà richiamano il paradigma teorico della solidarietà presente nella Costituzione.

Partendo dalla solidarietà, quale elemento di sviluppo della *persona*, definita vero e proprio "punto di incontro dei diritti inviolabili e doveri inderogabili"⁵⁸, il paradigma solidarista presente nell'ordinamento costituzionale punta ad alimentare i doveri di solidarietà dei membri della *polis*⁵⁹, intendendo il dovere di solidarietà non in quanto obbligo, ma quale elemento che accresce lo spirito di coesione, secondo quanto valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale nella richiamata sentenza n. 75 del 1992 (*infra* § 2.3). Allo stesso tempo, l'ordinamento fonda un'ulteriore prospettiva solidaristica, ugualmente discendente dall'ideale di *fraternité*, giuridicizzato all'interno della Carta fondamentale⁶⁰. Si tratta della solidarietà verticale che chiama in causa i pubblici poteri a pervenire al medesimo risultato attraverso le politiche sociali⁶¹.

L'ideale di solidarietà fin qui descritto ha una chiara connotazione di tipo politico⁶². Ciò emerge in maniera esplicita dal dato costituzionale, che non esprime una solidarietà solo economica o solo sociale, poiché il vincolo di solidarietà presente in essa è espressione di un indirizzo fondamentale della Costituzione per il futuro⁶³. Detto altrimenti, sono le finalità di lungo periodo, fondate sul principio di solidarietà, a definire la natura politica della Costituzione⁶⁴.

La progettualità politica della Carta costituzionale stessa è evidente già dal richiamato binomio diritti inviolabili-doveri inderogabili (di solidarietà politica, economica e sociale), di cui all'art. 2 Cost., entro cui è immersa la persona⁶⁵. Essa è il cardine dell'ordinamento costituzionale, quale destinataria e artefice, allo stesso tempo, della riforma della società, secondo quanto indicato dall'art. 3 Cost.⁶⁶. Dall'ulteriore riflessione sull'impegno della Repubblica di

⁵⁷ Così, F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma 2012, p. 52, ma v. anche p. 121 ss.

⁵⁸ Secondo la riflessione di A. BARBERA, *Art. 2 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, spec. p. 98.

⁵⁹ Questa prospettiva valorizza l'essenza del principio solidaristico quale valore di uno strumento di "integrazione della persona nella vita dello Stato e della comunità" su cui G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, spec. p. 51 ss.

⁶⁰ Sulla trasformazione del principio di solidarietà a partire dal concetto di fraternità cfr. A. MATTIONI, *Solidarietà, giuridicizzazione della fraternità*, in ID. - MARZANATI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., spec. p. 17 ss e p. 42.

⁶¹ Sul punto L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, spec. p. 47 ss., che sottolinea l'importanza del dovere di solidarietà in capo non solo ai singoli ma soprattutto alle istituzioni pubbliche, *ibid.*, p. 50.

⁶² Sulla dimensione politica della solidarietà ove accostata ai concetti di libertà ed eguaglianza cfr. LOMBARDI, *Contributo*, cit., p. 56 ss.

⁶³ FIORAVANTI, *op. cit.*, p. 13.

⁶⁴ La solidarietà è "il principio fondante la nostra convivenza di stato democratico", come sottolinea GALEOTTI, *Il valore*, cit., p. 6.

⁶⁵ Sulla progettualità politica sottesa al principio di solidarietà cfr. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit., p. 15 ss.

⁶⁶ Su questi profili si sofferma F. GIUFFRÉ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, il quale evidenzia come il principio rappresenti "una delle travi dell'architettura istituzionale repubblicana, poggiata sui pilastri della democrazia e della sovranità popolare (art. 1 Cost.), dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili (art. 2 Cost.) e, ancora, dell'eguaglianza formale e sostanziale", *ibid.*, p. 556.

rimuovere gli ostacoli per consentire il libero svolgimento della personalità, accompagnata dalla considerazione per cui l'organizzazione democratica si fonda su basi egualitarie, inoltre, si rileva il nesso esistente tra i primi tre articoli della Costituzione, legati dal principio di solidarietà quale "tessuto connettivo" dell'ordinamento⁶⁷.

Pur nella consapevolezza dell'impossibilità di comparare i due ordinamenti nazionale e sovranazionale, la forza prescrittiva della solidarietà propria dell'ordinamento costituzionale sinora tratteggiata, seppur "sbiadita" nell'ultimo decennio di crisi finanziaria, rappresenta un paradigma di riferimento per il cammino dell'Unione⁶⁸.

A parere di chi scrive, in effetti, va sottolineato che la valorizzazione della solidarietà politica europea, non collide con lo scopo fondamentale dell'Unione, che è quello di porre limiti al potere e di proteggere la libertà individuale⁶⁹. Dette finalità non ostano al considerare che la partecipazione ad una comunità di diritti possa giustificare la sottoposizione ad alcuni doveri funzionali alla difesa della casa comune da parte di tutti (cittadini, Stati, istituzioni sovranazionali).

Ove il percorso intrapreso dal programma *Next Generation Eu* si concretizzasse effettivamente, esso contribuirebbe ad ampliare il concetto stesso di solidarietà europea già positivizzato all'interno dei trattati e della Carta di Nizza, come si è visto (*infra* § 2)⁷⁰. La solidarietà verrebbe in effetti ampliata in una prospettiva di giustizia, quale è quella redistributiva, nella prospettiva di conferire un "orientamento etico all'esperienza giuridica"⁷¹ dell'Unione stessa. Si alimenterebbe così la vitalità del cammino di integrazione e dei suoi fondamenti democratici, verso una visione politica più matura tutta da scrivere.

5. Questioni aperte

La crisi sanitaria e socio-economica da Covid-19 rappresenta una enorme sfida per l'unità dell'Europa e altresì una verifica della tenuta delle politiche europee legate alla stabilità dell'euro. In questo frangente gli Stati membri dell'Ue e le sue istituzioni concordano nel ritenere che l'Europa è chiamata ad adottare misure di respiro sovranazionale per garantire la

⁶⁷ A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015, spec. p. 3, secondo cui il tratto pervasivo del principio di solidarietà fa sì che esso non si esaurisca nelle sole previsioni costituzionali relative ai doveri inderogabili, ma esso si declini in "una serie aperta di istituti giuridici" che compongono la "trama ordinamentale dello Stato repubblicano".

⁶⁸ Sulla necessità di puntare sulla forza prescrittiva della "solidarietà", nonostante le politiche intraprese a livello sovranazionale dovute alla crisi finanziaria che hanno reso alcune parole della nostra Costituzione "sbiadite, leggere, in balia del soffio impetuoso del vento di una crisi lunga e pervasiva", si sofferma G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio AIC*, 4 febbraio 2016, spec. p. 1 ss. e p. 10.

⁶⁹ M. POIARES MADURO, *Europe and the Constitution: what if this is as good as it gets?*, in J.H.H. WEILER - M. WIND, *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 79 ss.

⁷⁰ Sul punto v. da ultimo M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation Eu*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021, p. 337 ss. L'a., nel definire il ruolo giocato dalle istituzioni rappresentative europee nella crisi, sottolinea come il principio di solidarietà rappresenti il "comune denominatore" capace di generare interventi unitari per affrontare le attuali sfide socio-economiche in capo agli Stati membri.

⁷¹ Così, A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, p. 556.

stabilità socio-economica dell'intera area. Questa sfida chiama in causa il principio di solidarietà europeo, che si delinea attraverso il potenziamento degli strumenti di coesione adottati dalle istituzioni dell'Unione, come gli strumenti economico-finanziari, cui si affianca l'azione congiunta sulle politiche del *welfare* come i piani vaccinali e gli interventi di protezione sociale.

L'attuale momento storico pone all'Unione la sfida di ampliare il concetto di solidarietà. Non più solo la tradizionale "solidarietà economica" (*recte*: competitiva), volta a preservare il mercato unico, quale si evince dalla normativa europea di riferimento e dalla giurisprudenza della CGUE, ma un cammino comune degli Stati e delle istituzioni, verso una solidarietà di tipo "politico".

Dagli strumenti messi in campo per fronteggiare la pandemia, in effetti, si evince un potenziale sviluppo della solidarietà europea, come principio che acquisisce alcuni tratti dell'omologo principio elaborato nell'ordinamento costituzionale, il quale rappresenta non solo un sostegno dei più deboli e dei meno protetti, ma anche e soprattutto un indirizzo fondamentale alla base della convivenza civile⁷².

La risposta univoca dell'Europa incontra alcuni ostacoli giuridici e politici, legati anche all'attitudine dei cittadini e di una parte dei politici nei confronti di programmi congiunti di solidarietà. L'approccio dell'Unione è al momento interlocutorio ma l'auspicio è che l'immensa sfida che questa crisi configura diventi un'opportunità per rafforzare l'Europa sociale, in vista di una futura Europa politica. L'accordo per definire il *Next Generation EU*, come si è esaminato, è stato definito "storico" in quanto modifica la strategia Europea superando le politiche di "austerità espansiva" di matrice neoliberista e richiede all'Unione di partecipare al debito degli Stati membri. È troppo presto per dirlo, ma a parere di chi scrive, esso prefigura un nuovo scenario finalizzato a porre le basi per uno sviluppo della casa comune europea che, nel rafforzare le istituzioni direttamente rappresentative dei suoi cittadini, superi i particolarismi e la logica intergovernativa in uno spirito di condivisione e di collaborazione.

⁷² Cfr. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit., p. 32 ss.