



Università degli Studi di Genova

Dipartimento di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Filosofia del diritto e Storia della cultura giuridica

XXXIV Ciclo

Titolo:

LIMITI E PROSPETTIVE DEL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATI DELL'UE

Dottorando: Nicola Dimitri

Tutor: Prof. Realino Marra
Prof. Giulio Itzcovitch

Anno accademico 2022-2023

INDICE

INTRODUZIONE

I – PROFILI GENERALI ED EVOLUZIONE DELLA SOLIDARIETÀ. DEFINIRNE I CONFINI A PARTIRE DAL “SOLIDARISMO”

- 1.1 Introduzione
- 1.2 La “natura” polisemica della solidarietà
- 1.3 La dimensione politica della solidarietà
- 1.4 Dall’individualismo alla solidarietà: evoluzione teorica e politica di un’*invention stratégique*
- 1.5 Interdipendenza, debito e responsabilità sociale: gli elementi della solidarietà nel Solidarismo francese
- 1.6 Gli effetti concreti di una *ficcio*: il quasi-contratto
- 1.7 Riconoscersi attorno al debito per costruire una società solidale

II – LA DIMENSIONE DELLA SOLIDARIETÀ INTERSTATALE NELL’ATTUALE QUADRO GIURIDICO DELL’UE

- 2.1 Sulla multiformità del concetto di solidarietà nel diritto dell’UE e sui conseguenti ostacoli di individuare un significato e un contenuto univoco
- 2.2 La collocazione della solidarietà nell’ordinamento UE. Un inventario normativo del principio nell’esperienza pre-Lisbona
 - 2.2.1 L’evoluzione della solidarietà nell’UE dopo la riforma operata dal Trattato di Lisbona
 - 2.2.2 Uno sguardo al ruolo della solidarietà nell’ambito delle disposizioni sulla politica economica e monetaria contenute nel TFUE
- 2.3 Solidarietà interstatale: un equilibrio che oscilla tra la morsa del debito e il peso della colpa
- 2.4 Gli evanescenti legami di solidarietà tra Stati membri.

III –VERSO UN CAMBIO DI PARADIGMA PER IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI?

- 3.1 Introduzione. L’emergenza pandemica investe l’UE
- 3.2 Uno sguardo alle misure introdotte dalle istituzioni europee per fronteggiare l’imperversare del virus: SURE e *Next Generation EU*
- 3.3 Gli “inediti” interventi visti da vicino: un autentico cambio di paradigma?
- 3.4 Cambiare nella crisi. Un argomento a favore della solidarietà

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

Il Sud ci fu padre / e la nostra madre l'Europa

(Vittorio Bodini, in *Troppo rapidamente* di *Dopo la Luna*, 1952 - 1955)

INTRODUZIONE

Nell'ambito europeo i momenti di crisi tendono a rimettere al centro dell'attenzione politica e civile il tema della solidarietà tra Stati membri e, con essa, la disponibilità di questi a condividere per cause comuni le proprie risorse. Ciò è accaduto in concomitanza delle più recenti crisi finanziarie che hanno investito l'Eurozona, come pure si riscontra nel corso delle ormai cicliche crisi dei rifugiati. Per le stesse ragioni, la “chiamata” alla solidarietà tra Stati membri si è registrata anche allo scoppiare dell'emergenza economico-sanitaria dovuta all'imperversare del Covid-19.

In questo senso, si direbbe che proprio le “crisi”, fenomeni che creano fratture e divisioni (tanto politiche, quanto sociali), alimentano – almeno nell'ambito dei rapporti tra Stati membri dell'UE – aspettative politiche e istituzionali ad esse contrarie, caricando di volta in volta di rinnovata forza la “questione” della solidarietà. Del resto, è sulla scorta di questa consapevolezza che, nel tempo, si è deciso di attribuire sempre più importanza alla solidarietà per la costruzione del progetto europeo: attraverso la leva della solidarietà si sono promosse le prime politiche volte a pacificare i rapporti tra Stati e rinsaldare le relazioni economiche tra nazioni in conflitto. Siffatta circostanza, tuttavia, non può certo sorprendere: la solidarietà oltre ad essere un valore che facilita l'integrazione sociale è anche, al contempo, un vettore di progettualità comuni. Vettore, per ciò stesso, incline a suscitare tensioni – ad esempio, attorno alla gestione o distribuzione delle risorse – tra tutti quegli attori (individui, nazioni, istituzioni) che per il tramite di un patto (formalizzato o meno) scelgono di impegnarsi per il raggiungimento di obiettivi comuni.

E invero, alla luce del fatto che l'evento pandemico – definito dall'OCSE come il terzo e più grande shock sociale, economico e finanziario del XXI secolo, dopo l'11 settembre e la crisi finanziaria globale del 2008 – ha dato nuovo abbrivio alla “questione” della

cooperazione solidale tra Stati membri dell'UE, ad avviso di chi scrive, è appena il caso di tornare a riflettere attorno al tema della “solidarietà europea”. In particolare, domandosi se le conseguenze scatenate da questo fenomeno, abbiano autenticamente innescato (o anche solo preconizzato nuove condizioni di possibilità) inediti meccanismi di solidarietà e cooperazione interstatale; meccanismi idonei, da un lato, a ridurre le divergenze economico-sociali che segnano la differenza tra i territori degli Stati membri e, dall'altro, a rendere l'intera Unione più solidale e stabile nell'ipotesi di shock futuri di altrettanta intensità.

Ebbene, la presente trattazione si svilupperà attorno a tre poli argomentativi¹. Dapprima, si tenterà di definire il concetto di solidarietà a partire dal retroterra politico-culturale dell'Europa del XIX e XX secolo. Più in particolare, si prenderà in considerazione la “questione” della solidarietà in Europa a partire dal patrimonio concettuale sviluppato dal movimento solidarista francese.

Successivamente, ci si propone di soffermare l'attenzione sull'evoluzione – a partire dal suo “ingresso” – della solidarietà nell'impianto normativo dell'UE.

Prendendo a riferimento il vigente quadro normativo si intende porre l'accento sulla circostanza che, per quanto ricca di richiami al principio in esame sia la legislazione dell'UE

¹ La riflessione attorno al tema della dimensione e dell'articolazione del principio di solidarietà tra Stati membri, in particolare nei momenti di crisi, ha trovato spazio in alcune pubblicazioni, divulgative e scientifiche, che, nel mentre dell'elaborazione del presente lavoro, hanno permesso al sottoscritto di aprire l'oggetto della ricerca al confronto. A tal riguardo sia consentito, qui solo, il rimando a N. DIMITRI, A. LO GIUDICE, “La pandemia come *pharmakon* il destino della solidarietà europea nello scenario globale”, in *Le parole della Crisi. Guida non emergenziale al post-Covid-19*, (a cura di) M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 155-170; nonché a *Tempi inquieti. Riflessioni di filosofia del diritto durante l'emergenza*, (a cura di) Nicola Dimitri, Primiceri Editore, Padova, 2022; N. DIMITRI, *Superare la crisi rafforzando la solidarietà tra gli Stati membri*, in “Rivista Diritto comunitario e degli scambi internazionali”, n. 3-4/2021; N. DIMITRI, *Investire nella solidarietà tra Stati UE per fronteggiare l'emergenza. Il fattore creativo della crisi*, in “Welfare & Ergonomia”, Rivista di Sociologia, n. 2/2021, Franco Angeli, pp. 171- 180; N. DIMITRI, *Superare la crisi. L'unione doganale come paradigma per l'affermazione di una fiscalità europea*, in “Papers di diritto europeo”, n. 2/2021, pp. 121-134; N. DIMITRI, “Il paradigma della fraternità e la crisi del legame sociale europeo”, in *Diritto e Futuro dell'Europa*, (a cura di) Persio Tincani, ed. L'Ornitorinco, 2020, pp. 386-392.

– così come riformata a seguito del Trattato di Lisbona –, sono numerosi i “limiti” (normativi e politici) che ne ostacolano un’autentica attuazione; soprattutto, nella sua dimensione interstatale. A tal proposito, rinviando ai Trattati e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea si svilupperà una lettura critica delle ragioni che hanno gradualmente consentito l’affermazione di “un’idea” di solidarietà tra Stati membri dell’UE pressoché subordinata al paradigma dell’interesse economico.

In terza battuta, nel quadro della struttura concettuale così delineata – tenendo a mente che l’intensità della “crisi pandemica” non può dirsi soltanto collegata alle conseguenze economico-sociali dovute alla diffusione del virus ma deve ricondursi (anche) a tutto un catalogo di fragilità e squilibri politico-normativi precedenti, che ancora riverberano i loro effetti nell’UE – si prenderà in esame il peso attribuito alla solidarietà in conseguenza dell’imperversare del Covid-19 nel territorio dell’Unione.

A tal fine, a conclusione del lavoro che qui si presenta, si tenterà di valutare se, e in che misura, le iniziative messe in campo dall’Unione per contrastare gli effetti avversi della pandemia si discostino o meno da quella “logica di fondo” che, in ambito UE, nel tempo, ha subordinato il principio della solidarietà a quello della tutela primaria del mercato e della competizione tra Stati².

² In considerazione della continua evoluzione dei temi affrontati, si mette in evidenza che il presente lavoro è aggiornato a marzo 2022.

CAPITOLO I

PROFILI GENERALI ED EVOLUZIONE DELLA SOLIDARIETÀ. DEFINIRNE I CONFINI A PARTIRE DAL “SOLIDARISMO”

SOMMARIO: 1.1 Introduzione. – 1.2 La “natura” polisemica della solidarietà. – 1.3 La dimensione politica della solidarietà. – 1.4 Dall’individualismo alla solidarietà: evoluzione teorica e politica di un’*invention stratégique*. – 1.5 Interdipendenza, debito e responsabilità sociale: gli elementi della solidarietà nel Solidarismo francese. – 1.6 Gli effetti concreti di una *fiction*: il *quasi-contratto*. – 1.7 Riconoscersi attorno al debito per costruire una società solidale.

*Come erano insensati, ci ripetevamo l'un l'altro, questi confini,
ora che un veicolo li può sorvolare tanto facilmente!
Come erano artificiose queste dogane e queste guardie di frontiera,
quanto sono in contraddizione con lo spirito dei tempi
che anzi aspira inequivocabilmente all'unione
e alla fraternità universale!*

Stefan Zweig, *Il mondo di ieri*, 1946

1.1 Introduzione

Stefan Zweig, intellettuale tormentato e spirito profondamente europeo, ne *Il mondo di ieri*, già nella metà del '900, comunicava l'esigenza non solo di abbattere le numerose barriere fisiche che costringevano l'Europa in un asfittico arcipelago di Stati – nazioni trincerate dietro frontiere e dogane – ma anche di investire su “un’unione” duratura e salda tra Paesi europei, fondata sulla solidarietà.

Ebbene, è sicuramente prematuro affermare che ad oggi sia possibile tratteggiare le conseguenze che le più recenti crisi (e tra queste, quelle ancora in corso) causeranno in Europa dal punto di vista economico e sociale. Ci troviamo ancora nel “mare aperto” delle possibilità. Tuttavia, non è prematuro chiedersi se, proprio in un momento di incertezza politica ed economica come quello attuale – dovuto, tra le altre cose, ai “colpi di coda” di una crisi pandemica solo da poco superata nella sua fase acuta – ci siano le condizioni, già

preconizzate da Zweig nel passo citato (certamente dall'Autore reso in altri contesti politici e sociali), per far sì che gli inevitabili sconvolgimenti in atto riescano a consolidare, tanto dal punto di vista giuridico quanto politico, i rapporti tra Stati membri nell'ottica della solidarietà. In particolar modo tra Paesi del Nord e Sud dell'Unione Europea, i cui rapporti, spesso (all'emergere di questioni che per essere affrontate richiederebbero una cooperazione comune) si rivelano contraddistinti da attriti reciproci e posizioni conflittuali. Se non, addirittura, rivali.

In questo senso, ad avviso di chi scrive, occorre domandarsi se, e in che misura, sia possibile interpretare gli effetti socio-economici innescati dall'imperversare della crisi pandemica (il più attuale, al momento in cui si scrive, tra gli eventi di crisi mondiale ed anche, conseguentemente, europea) non solo come fenomeni negativi, in grado di esacerbare le numerose tensioni già in atto nel perimetro unionale, ma anche come "pretesti" a partire dai quali possono svilupparsi "antidoti" contro la disgregazione; meglio ancora, rimedi. Rimedi politici e normativi capaci di generare nell'UE nuovi orizzonti di solidarietà e cooperazione tra Stati membri, nel solco di quell'approccio che Habermas definisce *Wir-Perspektive*¹. Vale a dire una (inedita) "prospettiva del noi"².

Tuttavia, prima di problematizzare (nonché attualizzare) la "questione" della solidarietà mediante il rimando a questi interrogativi, che richiedono (almeno) una disamina delle più recenti crisi che in ambito europeo hanno rimesso al centro del dibattito pubblico e politico questo tema, si ritiene necessario fare un passo indietro.

¹ J. HABERMAS, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, in Eurozine, 7 maggio 2013.

² Al riguardo, afferma Claus Offe che nell'UE «la nozione di un "noi" che definisca l'ambito della solidarietà non è consolidata (...) Si tratta piuttosto di una comunità estesa che è ancora in costruzione e dunque debole come fonte di obblighi solidaristici». C. OFFE, *L'Europa in Trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 43.

A tal riguardo, nel presente capitolo, per un verso, si proverà a delineare – per meglio dire, data la vastità del tema, solo “abbozzare” – una definizione teorica dell’ampio e quanto mai indefinito concetto di solidarietà; dall’altro, si soffermerà l’attenzione su detto principio a partire dal suo ingresso nella legislazione sociale tardo-ottocentesca degli ordinamenti europei³, prendendo come caso-studio l’esperienza della Francia e, in particolare, l’apporto teorico offerto dal movimento francese del Solidarismo.

Come si coglierà nel lavoro qui proposto, la difficoltà che emerge nel definire, anche solo genericamente, i confini teorici del “concetto” di solidarietà, giustifica (o, tutt’al più, permette di comprendere), per certi versi, le ragioni dell’altrettanto difficoltoso e travagliato tentativo di definirne la portata nell’ambito dei rapporti (non solo politici ed economici) tra Stati membri dell’UE⁴.

³ Per un approfondimento sul tema si rimanda sin da subito a P. CHIARELLA, “Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa”, in *Politica del Diritto*, n. 4/2017, a. XLVIII.

⁴ È frequente in dottrina la constatazione della difficoltà di enucleare il concetto di solidarietà nell’ordinamento giuridico dell’Unione. Tra i numerosi autori che si esprimono in tal senso, cfr. J. C. MASCLET, *Préface*, in C. Boutayeb, *La solidarité dans l’Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, 06/2011. Inoltre, si rimanda a A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013.

1.2 La “natura” polisemica della solidarietà

Per soffermare l'attenzione sull'argomento della solidarietà nella sua declinazione normativa e politica all'interno dei rapporti Stati membri dell'UE, può essere utile, da un punto di vista metodologico, dapprima dedicarsi alle premesse e, con ciò facendo, porre l'accento – benché brevemente – sulla “questione” che attiene, in senso ampio, alla nozione di solidarietà. Il cui campo semantico, per via della pluralità di discipline nell'ambito delle quali essa ha rilevanza, è assai poco incline a definizioni univoche. Il concetto di solidarietà, e di conseguenza la semantica che lo sorregge, appartiene, infatti, a quel genere di concetti, per così dire, “insolubili”; che raccogliendo “semioticamente” un intero processo storico si sottraggono ad ogni tentativo di attribuirne un'univoca definizione: ogni rimando alla solidarietà può (rischia di, o riesce a) involgere, infatti, anche contemporaneamente aspetti antropologici, politici, morali, etici, normativi.

Ebbene, come appena accennato, riflettere sul tema della solidarietà significa riferirsi ad un concetto eterogeneo e dai confini poco netti. Di solidarietà spesso si discute mediante il rinvio a concetti *altri*, anche solo a prima vista considerati ad essa opposti o ad essa affini: si pensi, solo per citarne alcuni, al concetto di giustizia, fratellanza, carità, fiducia, eguaglianza. Ma ancora, dono, pietà, gratuità⁵. E invero, nonostante il paradigma della solidarietà si rappresenti come suscettibile di variazioni interpretative in forza del contesto in cui è calato (alla stregua di un prisma che restituisce differenti fasci luminosi a seconda del punto di vista

⁵ Interessante è il lavoro di Stefano Giubboni, il quale delinea una rassegna dei principali usi normativi del concetto della solidarietà in ambito teorico-morale e filosofico-politico. Vd. S. GIUBBONI, “La solidarietà come concetto filosofico”, *Biblioteca della libertà*, Centro Einaudi, LIII, 2018 gennaio-aprile, n. 221, pp. 73-98. Lo stesso autore evidenzia che la solidarietà rimanda ad «un concetto antico, un primigenio sentimento morale di empatia, coesistente alla intrinseca socialità dell'uomo e, quindi, alla stessa idea di diritto e di ordine sociale e giuridico», che trova espressione nella *pietas* romana, nell'idea greca di *philia*, e nella *caritas* cristiana. Sul punto, si veda anche S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, a. XLIII, n. 4, dicembre 2012, p. 525 ss.

di chi l'osserva), quando si parla di solidarietà sembra imporsi (potrebbe dirsi quasi costantemente) la nozione di coesione sociale, supporto reciproco e responsabilità collettiva⁶.

In questo senso, si può assumere che, nel ventaglio dei molteplici spunti interpretativi possibili, in linea generale, per integrare le condizioni della solidarietà è richiesta la presenza di almeno due soggetti che, nella dinamica di un rapporto simmetrico, per reciprocamente garantirsi dai rischi del vivere in comune e raggiungere obiettivi, a loro volta, comuni, instaurano una relazione, talvolta istituzionalizzata, di obblighi e doveri di supporto reciproco⁷. La solidarietà, pertanto, tanto nella sua forma simbolica quanto regolativa, si determina (anche) a partire dal *riconoscimento* di regole comuni che, per un verso, inducono i membri di una società ad adoperarsi – attivamente – per migliorare le loro stesse condizioni di esistenza; per un altro, implicando un atteggiamento negativo, consistono nell'astenersi dal recar danno agli altri⁸.

⁶ Max Scheler, ad esempio, collega la solidarietà alla corresponsabilità (*mitverantwortlich*): ogni individuo è corresponsabile per le azioni, le conseguenze, le virtù e i vizi dell'altro componente della società. Scheler definisce la solidarietà come il rapporto reciproco tra il tutto e le sue parti e la relazione di questo tutto con le sue parti muta al mutare dei vari tipi di unità sociale e dell'ordine di valori che ogni società si attribuisce. Si veda sul punto, tra gli altri, l'approfondimento a ciò dedicato di R. R. ALTAMARINO, "The principle of solidarity in Max Scheler's philosophy of social analysis", *ETD Collection for Fordham University*, 1989.

⁷ Opportuno è il richiamo alla voce "Solidarietà" contenuta all'interno dell'Enciclopedia di Filosofia del diritto e delle Scienze sociali, ove per la definizione della stessa si tiene conto del suo significato descrittivo e normativo. Dal punto di vista descrittivo, la solidarietà è considerata il "cemento della società", poiché è per il suo tramite che si raggiunge stabilità all'interno di un certo gruppo. Dal punto di vista normativo, invece, la solidarietà consiste nell'aspettativa di sostegno reciproco (ad esempio alimentata dall'esistenza di precipi istituti che implementano servizi a matrice solidaristica), cui fanno affidamento gli appartenenti a un certo consorzio umano. Si rimanda a P. TIEDEMANN, *Solidarity*, in M. Sellers, S. Kirste, *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*, Springer, 2018; S. J. SCHOLZ, *Solidarity*, in D. K. Chatterjee, *Encyclopedia of Global Justice*, Springer, 2011. È altresì doveroso il richiamo, quanto meno per le implicazioni legate al problema del cd. *free-riding*, a sua volta strettamente legato alla "questione" che attiene l'agire solidaristico, a J. ELSTER, *The Cement of Society: A Survey of Social Order*, Cambridge University Press, 1989.

⁸ In questo senso, B. PASTORE, *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Giappichelli, Torino, p. 54 ss., 2021. Dello stesso autore, sul tema occorre segnalare: *Pluralismo, fiducia, solidarietà. Questioni di filosofia del diritto*, Carocci, Roma, 2007. Inoltre, benché sull'argomento la letteratura sia pressoché sterminata, è doveroso, per il modo e l'approccio – anche differente – con cui è affrontata la "questione" della solidarietà dal punto della

A parere dell'antropologa sociale Mary Douglas il principio di solidarietà è strettamente connesso, tra l'altro, alla questione dell'ordine sociale. La solidarietà, da fondamento del legame sociale, implicando l'attuazione di una serie di condotte di sostegno reciproco, sulla scorta di diritti, obblighi e responsabilità condivise tra i membri di un certo gruppo, consente la tenuta dell'ordine; favorendo, tra le altre cose, l'avvicinamento (in termini di coincidenza di obiettivi, fini e interessi) delle istituzioni agli individui e viceversa: altrimenti detto, ad avviso di Douglas, la solidarietà configura una relazione tra i membri di un gruppo sociale idonea a stabilire reti di responsabilità collettiva, necessarie per la salvaguardia di valori e di obiettivi comuni istituzionalizzati. Tuttavia, ad avviso di Mary Douglas, lo spirito di solidarietà non deriverebbe esclusivamente dalla capacità degli individui di singolarmente *decidere* in modo razionale ciò che è giusto o ciò che è meglio per il gruppo; piuttosto, la scelta di cooperare e agire in solidarietà discenderebbe da una sorta di "pensiero istituzionale", determinato dalla comunanza, se non dall'"agglomerato", dei pensieri e sentimenti dei membri di un certo gruppo, alimentati dai medesimi fini e obiettivi⁹.

Come osservato dal filosofo Kurt Bayertz, la solidarietà, inoltre, si alimenta di una moralità associativa fra i membri di un gruppo che li spinge ad agire secondo una logica di reciproco supporto¹⁰. All'origine della disponibilità all'aiuto e al sostegno reciproco, dunque

Filosofia del diritto, nell'ambito delle riflessioni rese da alcuni eminenti studiosi italiani, citare, tra gli altri: F. D'AGOSTINO, *Solidarietà e giustizia*, in "Iustitia", 4, 1999, p. 503 ss., S. COTTA, *Il diritto nell'esistenza. Linee di ontogenomenologia giuridica*, Giuffrè, Milano, 1991; G. CARCATERA, *Dalla tolleranza alla solidarietà: una storia fra morale e diritto*, in AA.VV., *Dalla tolleranza alla solidarietà*, FrancoAngeli, 1991, p. 114. ss.

⁹ Questo sarebbe vero, secondo l'autrice, tanto con riferimento ai gruppi sociali, per così dire, informali che, e a maggior ragione, per quanto concerne i gruppi sociali formali, in cui vi sarebbe una vera e propria "aspettativa" normativa alla solidarietà. M. DOUGLAS, *How Institution Think*, Syracuse University Press, 1986.

¹⁰ K. Bayertz, *Il concetto e il problema della solidarietà*, in K. BAYERZ, M. BAURMANN, *L'interesse e il dono. Questioni di solidarietà*, a cura di Pier Paolo Portinaro, Torino, Edizioni di Comunità, 2002. Come osserva Bayertz, la difficoltà di individuare uno specifico orizzonte di significato, quando si fa riferimento alla solidarietà, non deriva da un sovrannumero di teorie che, pur riferibili a detto concetto, si pongono in competizione tra loro (cosa che accade, ad esempio, per il concetto di giustizia, di libertà e uguaglianza); piuttosto deriva dal fatto che il tema della solidarietà raramente è stato oggetto di una specifica elaborazione teorica. Si veda, altresì,

alla base dell'agire solidale, vi sarebbe (anche) la consapevolezza, la percezione e l'ideale di essere (e voler essere) parte – nel senso di appartenere – della medesima comunità.

Luciano Gallino, nel *Dizionario di sociologia* del 1978, descrive la *Solidarietà* quale termine che permette di “designare la capacità dei membri di una collettività di agire nei confronti di altri come un soggetto unitario”.

Tuttavia, quanto sinora brevemente detto, di certo non semplifica la complessità e l'eterogeneità del concetto in esame. Per tale ragione, si considera opportuno espandere la trama dell'analisi provando ad inquadrare meglio il concetto di solidarietà (anche) a partire dalle caratteristiche che la distinguono da altri concetti ad essa affini; ma non per questo e non del tutto ad essa sovrapponibili.

A tal riguardo, può essere utile il riferimento alla riflessione sviluppata su questo argomento dal sociologo tedesco Hauke Brunkhorst¹¹.

Brunkhorst, nel suo intento di tracciare un orizzonte concettuale della nozione di solidarietà, e così offrirne un resoconto storico, ricollega questo concetto (per poi differenziarlo) a quello di fraternità e a quello di carità cristiana; nonché al concetto privatistico di solidarietà, conosciuto già nel diritto romano arcaico¹².

Soffermandosi, in particolare sui concetti – a loro volta legati – di carità e fraternità, è pressoché inevitabile intuire come tra questi e il concetto solidarietà vi sia traccia di una

l'approfondimento reso da V. PAZÈ, *Il destino della solidarietà tra comunità e mondo*, in *Filosofia Politica*, a. XXI, Il Mulino, 2007, pp. 131-144. Sul tema si rinvia anche a S. SCHOLZ, *Political solidarity*, Penn State University Press, 2008. Ampio spazio al concetto di reciprocità, nell'ambito di uno studio dedicato alle condizioni di possibilità del sorgere del “legame sociale”, è dedicato nel saggio di M. HÉNAFF, *On the norm of reciprocity*, in *Reciprocità e alterità. La genesi del legame sociale*, in *Teoria e Critica della Regolazione Sociale*, Quaderno 2010.

¹¹ Cfr, H. BRUNKHORST, *Solidarity from Civic Friendship to a Global Legal Community*, MIT Press, 2005.

¹² Si pensi alle espressioni *in solidum teneri* e *in solidum obligari*. Queste, affondano le proprie origini nel diritto romano arcaico, individuando una pluralità di soggetti tenuti all'adempimento “per intero” di una medesima prestazione. I Romani parlano di obbligazione *in solidum* in antitesi rispetto alle obbligazioni *pro parte* o *pro rata*. Sul punto si veda la riflessione di P. MELUCCI, *La teoria delle obbligazioni solidali nel diritto civile italiano*, Milano, 1884.

profonda intimità; tuttavia, per via di certi aspetti peculiari e assai caratterizzanti (che attengono tanto della sfera semantica che all'immagine mentale cui questi concetti rimandano) è evidente che dall'intimità non è possibile derivare anche una piena sovrapposizione.

La carità, infatti, in particolare nella nozione giudaico-cristiana, si differenzia dalla solidarietà in quanto quest'ultima consiste in un rapporto di cooperazione e mutuo supporto tra individui del medesimo gruppo, al fine di garantirsi da rischi comuni; la prima, invece, implica una relazione asimmetrica: quanto meno, tra il soggetto che compie un atto caritatevole e il soggetto che, non essendo tenuto a contraccambiare, si può "limitare" anche solo a ricevere¹³.

Inoltre, mentre la carità ambisce ad avere una portata universale in ragione, tra le altre cose, del più noto precetto divino "*ama il tuo prossimo*" – precetto che investe e impegna ogni individuo nei confronti degli altri – la solidarietà è divisiva. Questa rifugge da ogni ambizione universalistica e, al contrario, si manifesta ove una contrapposizione tra gruppi, e perciò tra individui parte dei gruppi, esiste. La solidarietà infatti si manifesta soprattutto per via del riconoscimento di uno scopo o di un obiettivo comune che, tendenzialmente, si consolida nell'ambito di un determinato gruppo, i cui membri, conseguentemente, saranno solidali tra di loro, verso l'interno, ma non verso l'esterno; al di fuori di esso. In altre parole, la solidarietà, a differenza della carità che potrebbe intendersi come universalmente dovuta, è una forza ambivalente che lega insieme un gruppo di soggetti nella misura in cui (e forse, proprio perché) ne esclude altri¹⁴.

¹³ Interessante è la lettura sul punto offerta da A. SUPLOT, *Introduction*, in A. Suplot (sous la direction de), *Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, 2015.

¹⁴ Da questo punto di vista, la solidarietà è una forza che include ed esclude, unisce e al tempo stesso divide. Cfr. S. STJERNØ, *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge University Press, 2009, p. 85 ss.

Discorso simile può essere brevemente sviluppato prendendo a riferimento il concetto di fraternità¹⁵.

Al pari della solidarietà, la fraternità è esclusiva ed escludente. Entrambe, come afferma Richard Rorty¹⁶, definiscono una comunità a partire dalla distinzione tra estranei e *non* estranei; dunque, opponendo gruppi diversi che si riconoscono in un *noi* per differenza da un *loro*.

Invero, a differenza della solidarietà, la fraternità (che ne rappresenta il retroterra storico-culturale ed è a sua volta derivata dalla secolarizzazione umanistica del concetto religioso di fraternità tra credenti) si pone come condizione spontanea dell'essere in società o, in qualche maniera, come condizione sociale riconducibile a vincoli pre-politici che legano gli individui per origine biologica o per discendenza, per condivisione di tradizioni o di valori¹⁷. La fraternità consiste in una relazione interpersonale non riconducibile a vincoli normativi o prescrizioni: posto che si può prescrivere l'obbligo di cooperare ma non anche

¹⁵ Tra gli altri, Eligio Resta si è occupato a lungo del binomio fraternità-solidarietà. Cfr. E. RESTA, *Il diritto fraterno*, Laterza, Roma-Bari, 2005; nonché, tra gli altri, dello stesso autore: "Il racconto della fraternità", in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 1, 2016, p. 111 ss.

¹⁶ È di interesse la riflessione del filosofo statunitense Richard Rorty il quale approda alla conclusione che condizione necessaria della solidarietà, da cui origina anche una forma di corresponsabilità, è il riferimento al paradigma di un soggetto "collettivo"; il cui dominio, benché più ampio di un singolo individuo, non si può estendere all'intera umanità. In altre parole, la solidarietà per l'autore implica un'inclusione e un'esclusione, dunque la capacità di categorizzare gli altri come appartenenti al medesimo gruppo in ragione di "comunanze significative" (*meaningful commonalities*) e irriducibilmente particolari, come una storia comune, una lotta congiunta, o un ideale di vita buona. Più in particolare, afferma Rorty: «*Our sense of solidarity is strongest when those with whom solidarity is expressed are thought of as 'one of us', where 'us' means something smaller and more local than the human race*». Vd. R. RORTY, *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge University Press, 1989, p. 191 ss.

¹⁷ «La fraternità è apparsa da sempre come un dispositivo "ecologico" di descrizione della società (dentro la società stessa), come il luogo dentro il quale identità e differenze si realizzano nello stesso momento. Questo spiega, tra l'altro, perché l'essere in-comune dei fratelli che condividono la nascita, venga rappresentato nello stesso tempo come il luogo della pace e della guerra, della concordia e del conflitto, dunque, come luogo dell'ambivalenza per eccellenza. Rappresenta tanto lo spazio della solidarietà quanto quello dell'inimicizia e della rivalità». Cfr. E. RESTA, "Il racconto della fraternità", *op. cit.*, p. 115.

prescrivere «l'obbligo di fraternizzare»¹⁸. Pertanto, benché per lungo tempo il concetto di fraternità sia stato associato (impiegato alla stregua di un sinonimo) a quello della solidarietà, quest'ultima se ne distingue ponendosi come atto politico (e poi giuridico) che origina vincoli e doveri idonei a legare tra loro soggetti estranei ma appartenenti al medesimo gruppo. Soggetti che si impegnano, in ragione di una “diversità” individuale e funzionale – proiettata tuttavia entro il perimetro di un progetto comune – a introdurre e rispettare regole volte a determinare le condizioni atte a garantire un mantenimento, se non anche un aumento (miglioramento), del benessere del gruppo cui appartengono.

La solidarietà, in altre parole, implica una “pianificazione politica”, anche attraverso lo strumento giuridico, della vita in comune, con cui è possibile, mediante la previsione di diritti e doveri reciproci, garantire il mantenimento della coesione del gruppo e implementare forme (non necessariamente efficaci) di redistribuzione di risorse e responsabilità, tra soggetti che pur vivendo nello stesso ambiente non per questo agiscono a partire da condizioni di parità e di uguaglianza.

Ciò considerato, se si volesse provare a individuare un punto di innesco, a partire dal quale il concetto di solidarietà rompe (in modo più o meno evidente) i suoi legami con quello di fraternità, per assumere un “significato politico” suo proprio, è agli sconvolgimenti politico-sociali legati alle vicende che seguirono la Rivoluzione francese del 1789 che occorre guardare.

Se il grido di battaglia «*Fraternité*» del motto rivoluzionario, infatti, era ancora nella sostanza un sentimento (i *citoyens* si sentivano fratelli e la fraternità non era che una «passione in comunione»¹⁹), sono i lasciti della rivoluzione stessa che aprono le porte alla solidarietà, permettendo al vincolo fraterno di espandere la sua portata verso una dimensione politica.

¹⁸ Nell'ambito del dibattito attorno al tema della fraternità, interessante, per l'economia del discorso che si va affrontando, la riflessione di F. VIOLA, “La fraternità nel bene comune”, in *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, Vol. 49, Universidad de Navarra, 2003, p. 141 ss.

¹⁹ F. VIOLA, “La fraternità nel bene comune”, *op. cit.*

Abbandonando il paradigma della “famiglia” – ancora presente nel corso della Rivoluzione francese²⁰ – prendono, infatti, forma istituzioni giuridiche e politiche che per operare non presuppongono alcun legame o alcun rapporto di affiliazione tra consociati; al contrario, esse aprono il diritto e la politica a rapporti regolati tra “estranei eguali”.

²⁰ La dottrina francese riconosce un legame tra la fraternità del 1789 e la solidarietà alla base del patto costituzionale repubblicano. Cfr. anche M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Paris, ED. LGDJ, 1993.

1.3 La dimensione politica della solidarietà

A seguito della Rivoluzione francese, approdando agli sconvolgimenti sociali prodotti dall'incipiente capitalismo industriale e dal nascente movimento operaio, la concezione di solidarietà entra in una nuova dimensione destinata a cambiarne lo spettro di significato, fino a quel momento attribuitole. Da valore sociale, da rivendicare o affermare ancora per via del del riconoscersi come “affratellati”, essa assume caratura di principio politico generatore di meccanismi di mutuo supporto non subordinati all'esistenza di legami biologici, o familiari in senso lato; piuttosto, si declina alla stregua di principio aperto alla diversità e alle possibilità di cooperazione tra estranei, (anche) al fine di contrastare le diffuse e trasversali forme di disuguaglianza prodotte dalla rivoluzione industriale²¹. In buona sostanza, la solidarietà, alimentata da una pluralità di fonti culturali, inizia ad affermarsi come forma di un agire sociale orientato alla convivenza.

Un esempio di questa prima fase di sviluppo della solidarietà come concetto politico si trova nel suggestivo affresco del “popolo” delineato dallo storico francese Jules Michelet²². Egli descrive la solidarietà come una necessità prima sociale e poi politica, che origina dall'esigenza degli individui-operai di fronteggiare, attraverso la redistribuzione delle risorse, gli squilibri sociali emersi all'interno di una società industrializzata; in cui l'esperienza di vita si limita prettamente al momento lavorativo²³.

²¹ K. H. METZ, *Solidarity and history: Institutions and social concepts of solidarity in 19th century Western Europe*. In K. BAYERTZ, *Solidarity*, Kluwer 1999, pp. 191–207.

²² Cfr. M. RICCIARDI, “Solidarietà, contratto e giustizia”, in *Persona e mercato*, V. 2, 2013, p. 135 ss.

²³ JULES MICHELET, *Le peuple*, Flammarion, Paris 1974, p. 98. Michelet «descrive il lavoro massacrante nelle fabbriche, la sporcizia e l'insalubrità dei locali di lavoro e delle abitazioni, la comparsa di un uomo meccanico che compie per lunghe ore il gesto ripetitivo grazie al quale altri accumulano fortune. Ma per lui tutto questo è industrialismo. È l'industria che causa l'impoverimento di una parte della popolazione e l'abbruttimento di tutti i lavoratori», M. NACCI, *Il carattere di Jules Michelet*, in *Nazioni come individui*, Firenze University Press, 2020, p. 133, cit.

Fuori dalla Francia, inoltre, testimonianze del consolidamento della solidarietà quale principio politico – anche in questo caso a partire dallo sfilacciamento delle reti di relazioni per causa “dell’industria” – si rintracciano nel pensiero di Engels che, già nel 1842, nel denunciare le ricadute negative dell’avvento dei processi standardizzati di produzione sul valore dei rapporti interpersonali rinvia alla “logica immunitaria” della solidarietà²⁴. In effetti, la prassi del capitalismo industriale, e delle sue aspirazioni tese a incrementare i tassi di profitto (riducendo al contempo i salari), appiattisce l’orizzonte di possibilità dei singoli individui (operai-lavoratori), la cui vita dipende dalla macchina che sono chiamati ad “animare”; divenendo essi stessi “organi coscienti”, “accessori” delle membra “inanimate del macchinario” che maneggiano²⁵; meglio ancora, divenendo essi “viventi appendici” di un “meccanismo morto”²⁶.

Dunque, la società evolve e con essa muta la semantica della solidarietà. Questa, per le classi meno abbienti, diviene il paradigma attraverso cui garantirsi dall’esternalità negative prodotte dall’incipiente capitalismo industriale: solidale è così l’attributo di una modalità d’agire; un agire che permette di “resistere” (creando reti di supporto reciproco) allo svuotamento dei rapporti prodotto dalla nascente società industriale. È pertanto anche attraverso il popolo che abita le fabbriche, e che più di altri vive il senso di marginalizzazione dovuto alla rivoluzione antropologica apportata dall’industrializzazione, che è possibile (ri)scoprire nella solidarietà un principio politico; punto di partenza per lo sviluppo delle principali teorie sulla solidarietà sociale²⁷.

La solidarietà, a partire da questo periodo storico, si affranca dall’essere un mero insieme di sentimenti e passioni condivise tra “fratelli”, e si pone come principio sociale e

²⁴ F. ENGELS, *La situazione della classe operaia in Inghilterra* (1845), tra. It. R. Panzieri, Roma, Editori riuniti, 1978.

²⁵ K. MARX, *Frammento sulle macchine*, in *Lineamenti fondamentali della critica dell’economia politica*, 1857-1858, La Nuova Italia, Firenze 1970, vol. II, pp. 389-396.

²⁶ K. MARX, *Il capitale*, Libro primo, a cura di A. Macchioro e B. Maffi, Torino, Utet, 2009 (I ed. 1974), p. 561.

²⁷ C. BURELLI, “Realistic Solidarity for the real EU”, in *RES&EU*, WP n.14 - 11/2016.

politico che, sfruttando il reticolo di interdipendenze sviluppatesi per il tramite delle attività svolte dagli individui in società, impiegati in mansioni differenti tra loro (ma tra loro collegate), permette di immaginare meccanismi votati a generare forme di redistribuzione di risorse (un “insieme di trasferimenti”²⁸) tesi a riequilibrare le condizioni di disuguaglianza.

Questa prima interpretazione redistributiva della solidarietà, che solo dopo troverà dimora nel contemporaneo modello di Stato sociale²⁹, emerge a seguito dell’abbandono della dimensione spontanea della cooperazione, ancora intesa nella dimensione della fraternità, a favore di un disegno istituzionale idoneo a provvedere in modo più efficiente ai bisogni dei soggetti marginalizzati.

Non è un caso, se l’evoluzione, in questo senso, della solidarietà, comincia ad affermarsi in modo più marcato nel quadro storico-sociale della Terza Repubblica. Ove la “questione” sociale, non è necessariamente più questione da risolvere con la forza ma anche con le armi del diritto.

Secondo la nota tesi di Émile Durkheim, la progressiva divisione del lavoro, che si è verificata durante tutto il diciannovesimo secolo, ha modificato i meccanismi di integrazione sociale, incidendo sull’organizzazione della società e accentuando la specificità esistenziale di ogni individuo.

La divisione del lavoro, dando vita a società eterogenee dotate di complessi sistemi di interdipendenza³⁰, ha generato una vera e propria “transizione di stato” all’interno della società: dalla solidarietà *meccanica*, fondata sull’uniformità culturale tipica delle società tradizionali – pre-moderne – in cui gli individui erano integrati in una coscienza collettiva fondata su valori e credenze condivise, si è passati alla solidarietà *organica*. Vale a dire un

²⁸ P. V. PARIJS, *Cultural Diversity Versus Economic Solidarity: Is There a Tension? How Must it be Resolved*, De Boeck Supérieur, 2004, p. 375 ss.

²⁹ Cfr. S. STJERNØ, *Solidarity in Europe: The History of an Idea*. Cambridge University Press, 2009, p. 85.

³⁰ «L’effetto più notevole della divisione del lavoro non è il fatto che essa aumenta il rendimento delle funzioni divise, ma che le rende solidali». Cfr. É. DURKHEIM, *La divisione del lavoro sociale*, *La divisione del lavoro sociale* (1893), Edizioni di Comunità, Torino 1999, cit., p. 110.

modello di società strutturata secondo azioni di sostegno reciproco tra soggetti dissimili che, operando in modo integrato, promuovono forme di cooperazione non sulla scorta dell'uguaglianza bensì in funzione della differenza.

In altre parole, come evidenziato da Durkheim, la divisione del lavoro, e lo sviluppo di competenze specialistiche, determinano la presa di coscienza della complessità della società. A partire dalla divisione del lavoro, osserva Durkheim, l'individuo (ri)diventa consapevole dell'importanza della solidarietà, dunque, in un certo senso, accetta e valorizza il suo stato di dipendenza nei confronti della società, in quanto si rende conto che la sua individuale difettività può essere superata solo attraverso l'incontro con l'altro. Il singolo, resosi edotto del fatto che è dall'interdipendenza che provengono le “forze” che gli permettono di superare i suoi limiti intrinseci, riconosce che il benessere di cui gode è reso possibile dal susseguirsi di una serie di concatenati rapporti sociali; i cui esiti ed effetti, proiettandosi ben oltre la sola dimensione economica, competono per l'affermazione dei suoi diritti entro la società³¹.

Tuttavia, è evidente che questa interpretazione della solidarietà organica, originata da una divisione del lavoro interpretata in chiave emancipatoria (l'individuo per il tramite di essa supera i suoi limiti, senza per questo disconoscere la sua incompiutezza) si scontra con alcune forme patologiche, per meglio dire anormali, della divisione del lavoro; che verrebbero in evidenza laddove la cooperazione è viziata, tra le altre cose, dall'antagonismo tra lavoro e capitale. Antagonismo che, soprattutto nell'ambito della “grande industria” ostacola il fluire della cooperazione tra individui e costringe l'uomo a ripetere i medesimi movimenti con monotona regolarità, senza che verso questi abbia interesse o pretesa di comprensione.

³¹ Come osservato da Durkheim, “l'individuo rinunciando all'individualismo si sottomette alla società; ma in questa rinuncia, in questa sottomissione, afferma la sua liberazione. L'“intelligente forza” della società è la protezione in cui si rifugia il singolo, il quale comprende che il suo benessere deriva dal fatto di dipendere da essa. Si rimanda all'edizione curate da Anthony Giddens di scritti di E. DURKHEIM, *Selected Writings*, Cambridge University Press, Cambridge 1972; Si veda anche il richiamo a questo passo di Durkheim in Z. BAUMAN, *L'arte della vita*, Laterza, Roma-Bari, 2009. Per una riflessione critica sul pensiero di Durkheim si veda R. MARRA, *La religione dei diritti. Durkheim, Jellinek, Weber*, Giappichelli, Torino, 2006.

Ebbene, tralasciando quest'ultimo aspetto, a partire anche dalle intuizioni di Émile Durkheim, la solidarietà, almeno dal punto di vista sociologico, inizia ad essere concettualizzata come la volontà, di soggetti diversi appartenenti ad un medesimo gruppo, di impegnarsi a redistribuire responsabilità e risorse al fine di migliorare il benessere collettivo e, dunque, anche quello individuale: nella consapevolezza che senza i vantaggi dell'appartenere ad un gruppo ogni esistenza si appresta ad essere fragile, limitata e carente³².

La divisione del lavoro è da intendersi non come divisione, per così dire, tecnica, ma come divisione sociale. Che si caratterizza per la divisione delle mansioni tra individui che agiscono in modo diverso ma in stretta e specifica collaborazione tra loro.

Durkheim sottolinea come in una società plurispecializzata il singolo ha necessariamente bisogno dell'altro; il singolo non è autonomo. Al contrario, egli è portato ad offrire la sua competenza per godere, in cambio, delle competenze degli altri componenti della società.

Nelle società a solidarietà organica, assimilate per differenza, ogni individuo è investito anche moralmente del compito di portare avanti (farsi carico, eseguire, adempiere) un compito specifico: in questi termini, la divisione del lavoro assume un carattere eminentemente morale, attraverso il quale l'individuo-lavoratore riconosce nella dipendenza in cui versa lo strumento attraverso cui aumentare il suo benessere. Come afferma Durkheim, infatti, la divisione del lavoro non è un risultato della lotta per la vita. Al contrario, essa è uno scioglimento di questa lotta. Grazie alla divisione del lavoro, i rivali non sono (non sono più) obbligati ad eliminarsi a vicenda. Anzi, essi possono coesistere fianco a fianco.

³² B. PASTORE, *Pluralismo, fiducia, solidarietà. Questioni di filosofia del diritto*, op. cit., p. 135.

1.4 Dall'individualismo alla solidarietà: evoluzione teorica e politica di una *invention stratégique*

A partire da un certo momento storico coincidente con la nascita del movimento operaio, come appena sopra accennato, la solidarietà assume i connotati, si potrebbe dire, di un'invenzione *stratégique*³³: il tentativo di organizzare la solidarietà, in una dimensione prima politica e poi normativa, è, infatti, per le classi meno abbienti, un tentativo di frenare le logiche liberali di mercato che, con l'incipiente capitalismo che andava affermandosi, pretendevano di estendersi su tutte le attività istituzionali e umane³⁴.

A tal riguardo, per meglio spiegare il concetto, è utile soffermare l'attenzione sull'ingresso della solidarietà nella legislazione sociale tardo-ottocentesca degli ordinamenti europei³⁵ e, conseguentemente, porre l'accento sul contributo teorico (e non solo teorico) offerto, in particolare, dalla corrente francese del Solidarismo³⁶.

Con il movimento del Solidarismo i giuristi si *impossessano* della nozione di solidarietà per riflettere sul ruolo dello Stato.

È a partire da questo momento, infatti, che il concetto di solidarietà – in precedenza utilizzato solo in modo generico – viene caratterizzato in senso normativo (oltreché sociologico) come l'elemento centrale su cui fondare la riforma della società.

³³ Espressione di J. DONZELOT, *L'invention du social* (1984), Paris, Seuil, 1994; si veda anche E. DE IPOLA, *Durkheim's Wager. The Birth of Sociology and the Crisis of Social Ties in the Modernity*, in *Sociologie et sociétés*, Volume 27, numéro 1, printemps 1995, Les Presses de l'Université de Montréal.

³⁴ La solidarietà richiede l'adesione a principi morali universali, come quello della giustizia sociale. M. C. NUSSBAUM, "Compassion: The Basic Social Emotion". *Social Philosophy and Policy*, 13 (1), 2-58, 1996; e della stessa autrice *Political Emotions: Why Love Matters for Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2013.

³⁵ Per un approfondimento sul tema si rimanda al diffusamente, qui, citato lavoro di P. CHIARELLA, "Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa", in *Politica del Diritto*, n. 4/2017, a. XLVIII.

³⁶ La definizione di *solidarité*, così come posta da Léon Bourgeois e poi, in particolare, da Léon Duguit (a sua volta, sul presupposto scientifico della dottrina della *solidarité sociale* teorizzata da Émile Durkheim) è tuttora di assoluta attualità. Tra i principali esponenti del Solidarismo figurano L. Bourgeois, C. Bouglé, L. Duguit, G. Gurvitch, E. Durkheim. Il testo chiave del movimento solidarista è considerato il libro di L. BOURGEOIS, *Solidarité*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion, 1998.

Come si è avuto modo di anticipare, la solidarietà (principio che ha profonde radici storiche e, in senso lato, è espressione che suggerisce l'esistenza di un legame che tiene insieme esseri umani che operano all'interno di un comune gruppo sociale), diacronicamente, viene ad assumere un significato politico a seguito della Rivoluzione francese del 1789, quando si affranca dal concetto di "fraternità". È poi nel corso delle turbolenze sociali scatenate dall'ascesa industriale capitalistica e dal movimento operaio che la parola solidarietà assume, con il contributo del *movimento solidarista*, contorni più netti e più attinenti alla *questione sociale*.

La solidarietà, infatti, in una società sempre più segnata dalla differenziazione funzionale delle mansioni, che marginalizza le categorie degli operai, degli impiegati, dei braccianti, rappresenta una relazione di soccorso: il vincolo attraverso cui ricostruire i rapporti di fiducia svuotati dalla pervasività dei processi di modernizzazione. Il valore mediante il quale è possibile allearsi per neutralizzare le esternalità negative che l'industria ha prodotto nel mercato del lavoro e nelle relazioni, e garantire l'integrazione politico-sociale anche ai soggetti economicamente più fragili.

Soffermando l'attenzione al "pensiero solidarista", esso si afferma in Francia tra la fine del XIX secolo e il primo decennio del XX³⁷.

In tale contesto la rivoluzione industriale, l'urbanesimo, la proletarizzazione delle masse, generava progresso e al tempo stesso fragilità³⁸. In effetti, coloro i quali erano privi di mezzi economici rischiavano di essere (e di fatto lo erano) esclusi dalla vita sociale.

³⁷ Il paradigma filosofico-giuridico della solidarietà, in detto periodo, è più che mai ricorrente, al punto da costituire l'argomento centrale del *Congrès de l'Éducation Sociale* del 1900 (ai quali partecipano, tra gli altri Léon Bourgeois e Émile Durkheim) e da essere considerato da Célestin Bouglé, sul piano delle idee politiche, la dottrina ufficiale della Terza Repubblica. Cfr. C. BOUGLÉ, *Le solidarisme* (1907) Paris, Giard, 2^a edz. 1924, p. 7.

³⁸ Per un ampio approfondimento sul tema si rimanda sin da ora a P. CHIARELLA, "Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa", in *Politica del Diritto*, n. 4/2017, a. XLVIII. Necessario, altresì, il rinvio a H. BRUNKHORST, *Solidarity. From Civic Friendship to a Global Legal community*, op. cit.

E invero, con il Solidarismo la solidarietà³⁹ si propone come risposta politica atta a limitare le vulnerabilità sociali e le frizioni tra classi che discendevano da una società in profonda trasformazione socio-economica.

La solidarietà è quindi, in questo periodo, intesa come valore etico-normativo attraverso cui comporre pacificamente i conflitti che esistono all'interno di un gruppo sociale composto da individui formalmente uguali – sul piano dei diritti – ma in condizioni sostanziali di profonda disomogeneità economica.

In questo senso, per gli esponenti del Solidarismo, il potere pubblico incarnato nello Stato doveva organizzare l'agire sociale introducendo tutti gli strumenti utili per conciliare le libertà proprie degli individui con le istanze di giustizia sociale, altrimenti inappagate⁴⁰.

Lo Stato, a partire dall'apporto teorico in commento, cessa di essere concepito come mero precipitato del monopolio normativo, espressione degli interessi del capitalismo borghese. Assurge, piuttosto, a centro di adempimenti pubblici con mirati doveri sociali di assistenza pubblica, dunque di attivazione di meccanismi previdenziali e assicurativi mediante la ripartizione e socializzazione del rischio.

Al potere pubblico, quindi, compete l'onere di perseguire quelle finalità sociali fino a quel momento ignorate⁴¹: rettificare le ingiustizie socio-economiche e rendere possibile

³⁹ Valore essenziale e premessa dello Stato sociale, cui seguì il riconoscimento di un catalogo di diritti soggettivi quali l'istruzione pubblica, la protezione della salute, la sicurezza del lavoro.

⁴⁰ L. DUGUIT in *L'état, le droit bject et la loi positive*, del 1901, scrive sul concetto di solidarietà. In particolare, Duguit con l'elaborazione della teoria del Solidarismo aggredisce due pilastri: il contrattualismo di origine giusnaturalista e il concetto di sovranità. Entrambi, infatti, assegnerebbero, erroneamente (in ossequio all'astrattezza metafisica della cultura illuministica) all'individuo presunte prerogative giuridiche sotto forma di diritti soggettivi e allo Stato la titolarità del potere sovrano in modo esclusivo. Al concetto di solidarietà sono pure dedicate le discussioni svolte in occasione della conferenza tenuta presso l'*Ecole des Hautes Études Sociales*, 1901 – 1902.

⁴¹ Invero, come avverte Bouglé, l'obiettivo del Solidarismo è anche più esteso, consistendo nel tentativo di ampliare gli spazi di intervento dello Stato e la misura della legittimità dello stesso, per allontanare le prospettive di governi autoritari o di rivoluzioni anarchiche. Il Solidarismo *«n'est-elle pas bien faite pour entretenir et justifier les sentiments propres à nous éviter à la fois les excès de l'anarchisme et ceux du monarchisme, quelque forme qu'ils revêtent?»*. C. BOUGLÉ, *Le solidarisme* (1907) Paris, Giard, 2^a edz. 1924, p. 5 ss.

l'integrazione, tra di loro, degli individui. In particolar modo, di coloro i quali risultano in partenza sprovvisti dei mezzi per fronteggiare singolarmente i rischi economici e sociali connaturati al vivere in comune.

In questo senso, il concetto di solidarietà così come teorizzato dagli esponenti del Solidarismo si pone come “invenzione strategica”, alternativa e terza tanto all'individualismo liberale quanto al pensiero marxista: si attribuisce allo Stato, per mezzo di una legislazione orientata alla solidarietà, il compito di arginare le disuguaglianze innescate dall'affermazione della dottrina liberale e costruire una società equilibrata (nel caso di specie, quella della Terza Repubblica) che oltre alla promozione della libertà dell'individuo – del mercato, della proprietà privata – riesca a promuovere la giustizia sociale.

La *solidarité* positivista, che permea le idee giuridiche in particolare di Léon Duguit, di Léon Bourgeois, Célestin Bouglé, individua nella dipendenza reciproca tra gli attori sociali un *prius* rispetto alla dimensione dell'autonomia individuale.

Il movimento solidarista propone un'inversione dell'antropologia politica fino a quel momento dominante: il protagonista non può essere più il singolo individuo, che vive in società senza ad essa sentirsi legato. Il protagonista (il soggetto politico e sociale) deve essere la collettività composta da individui *sociali*, quindi consapevoli di essere membri di un gruppo caratterizzato dalle interdipendenze.

Il singolo – soggetto libero, autonomo e razionale – non può più essere considerato come slegato da ogni vincolo sociale, e quindi libero di disciplinare i propri interessi rispondendo esclusivamente ai suoi bisogni e alla propria volontà (tramite lo strumento contrattuale) senza dovere, al contempo, tenere conto delle ricadute che ogni esercizio di arbitrio ha sulla società⁴².

⁴² Per una ricostruzione del contributo del giurista Léon Duguit al dibattito che a cavallo tra XIX e XX secolo si sviluppò in Francia sul tema del rapporto tra società e Stato, si rimanda a A. LA ROSA, “La solidarietà come impresa pratica e teorica nella Francia della Terza Repubblica. L'apporto di Léon Duguit”, in Bollettino telematico di filosofia politica, 08 luglio 2011.

Nella cornice concettuale del Solidarismo, i diritti individuali soggiacciono al criterio della solidarietà sociale: il baricentro dell'ordine sociale viene individuato interamente nella società, la cui riscoperta svela l'esistenza di una pluralità sociale dimenticata e la necessità di dotarsi di un conseguente pluralismo normativo che tuteli tutti i gruppi sociali⁴³.

Ad avviso di Duguit, esercitare la propria libertà, esclusivamente in termini negativi⁴⁴, quindi prescindendo da ogni impedimento esterno – dato dal contesto sociale e dai vincoli che ne derivano –, in una società in profonda trasformazione e segnata da marcati divari socio-economici, non è più ammissibile. È, al contrario, necessario costruire una responsabilità collettiva che, pur non rinnegando i principi posti a fondamento della libertà individuale, produca benefici sociali a vantaggio di tutti.

Allo Stato, quindi, non è più richiesto di intervenire solo per far sì che venga rispettata la libertà dell'individuo; è richiesto, piuttosto, di incidere sull'ordine sociale rimuovendo gli ostacoli che limitano il raggiungimento dell'uguaglianza tra gli uomini e che minano i processi di integrazione, marginalizzando le classi sociali più fragili.

In questo senso, i solidaristi sono veri e propri riformatori del liberalismo. Ne mettono in discussione la *ratio*, secondo cui i rapporti sociali devono essere regolati attraverso il mercato e le regole dello scambio, nonché la cifra portante e fondativa, quindi l'individualismo e l'esaltazione della proprietà privata. Fanno emergere, in altre parole, le fragilità proprie di una visione della società come composta solo da individui autonomi, privi di vincoli sociali e mossi esclusivamente da interessi personali.

⁴³ Cfr. P. CHIARELLA, "Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa", *op. cit.*, p. 691 e p. 694.

⁴⁴ La libertà è concepita come un diritto soggettivo, inerente unicamente all'individuo, ed espressione dell'autonomia della volontà del singolo.

Al riguardo, Durkheim afferma che:

«Se è vero che l'interesse avvicina gli uomini, tale avvicinamento non dura che pochi istanti: l'interesse non può creare che un vincolo esteriore».

In effetti, l'interesse è, continua Durkheim:

«La cosa meno costante del mondo: oggi unirmi a voi mi è utile; domani, la medesima ragione farà di me il vostro nemico. Una causa di questo genere non può quindi dare origine che ad accostamenti passeggeri e ad associazioni di breve durata»⁴⁵.

Al contempo, il movimento solidarista, evidenzia l'importanza della dimensione collettiva dei rapporti sociali ed esalta il funzionamento giuridico del valore della solidarietà.

L'interdipendenza tra le parti, secondo le concezioni teoriche dei solidaristi, consente integrazione e giustizia sociale: il legame sociale dato dall'interdipendenza, infatti, garantisce l'emancipazione dell'individuo da uno stato di incontrovertibile subalternità e, conseguentemente, favorisce la costruzione di relazioni paritetiche tra soggetti.

Nella rappresentazione del sistema sociale offerta dal movimento solidarista l'uomo è un essere individuale e sociale allo stesso tempo e, proprio per questo, strettamente dipendente dalla comunità cui appartiene. Grazie alla differenziazione delle funzioni sui luoghi del lavoro, ad esempio, ogni uomo non può che riconoscersi come soggetto

⁴⁵ Entrambe le citazioni sono tratte da E. DURKHEIM, *La divisione del lavoro sociale*, pref. di A. PIZZORNO, Milano, Ed. di Comunità, 1962, p. 211, p. 212. Durkheim si pone in contrasto con la logica individualistica della solidarietà di Spencer, ad avviso del quale l'ordine sociale non è che il frutto della spontanea azione dei soggetti. Cfr. M. CEDRONIO, *La società organica. Politica e sociologia in Emile Durkheim*, Bollati Boringhieri, Torino, 1989, p. 32.

incompleto (dunque non autonomo) ma, allo stesso tempo, come soggetto essenziale e necessario per il pieno funzionamento della società cui appartiene⁴⁶.

La presa di coscienza di questa complessità, dunque dell'interdipendenza sociale, per i solidaristi rappresenta un vantaggio sia per l'individuo, che per la società: per un verso, l'individuo arricchisce le sue capacità e competenze grazie alla sua complementarità/differenza con gli altri individui; per un altro, la società risulta arricchita dalla rete di reciproca dipendenza generata da individui differenti e come tali complementari. In buona sostanza, la valorizzazione dell'interdipendenza sociale crea responsabilità collettiva e consente, tramite lo Stato, il raggiungimento di finalità di giustizia sociale⁴⁷.

L'individuo è una “creatura sociale” in quanto ha sempre vissuto nella società. La società umana, infatti, esiste (si direbbe, precede l'individuo) e ogni suo componente al suo interno vive necessariamente in uno stato di interdipendenza coi suoi simili. Per Durkheim una società c'è sempre una società e i suoi membri sono, che lo vogliano o no, solidali tra loro⁴⁸.

Ogni esistenza individuale si fonda su una irrinunciabile e inalienabile dimensione sociale e ogni libertà individuale è perciò pervasa di socialità⁴⁹. Motivo per cui la prospettiva liberale (fondata sul dualismo Stato-cittadino e sull'altare dell'autonomia individuale nonché

⁴⁶ Come è noto, a parere di Durkheim, la divisione del lavoro conduce alla consapevolezza della personale insufficienza e quindi alla presa di coscienza dell'importanza della complementarità dell'*altro*, quale ente in grado di “completare l'incompletezza”. Sul punto Marra specifica che la solidarietà si pone, almeno inizialmente nella concezione di Durkheim, come «unica soluzione possibile al problema dei bisogni in un mondo segnato dalla differenziazione delle funzioni». R. MARRA, *La religione dei diritti. Durkheim – Jellinek – Weber*, op. cit., p. 17 ss.

⁴⁷ Tuttavia, occorre sottolineare che Léon Duguit contesta questo assunto. Ad avviso di Duguit, infatti, esisterebbe solo una coscienza individuale «*affirmer l'existence d'une conscience sociale ayant une réalité distincte des consciences individuelles, est se placerentièrement dans un domaine extra-scientifique*». L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Vol. I, 1921-1925, cit., p. 131.

⁴⁸ L. BOURGEOIS, *L'ordine della Solidarietà*, Rapporto al Congresso d'Educazione Sociale del 1900, trad. it. E. ANTONETTI, in *Scienza e Politica*, Vol. 20, n. 38, a. 2008, p.16, cit.

⁴⁹ L. DUGUIT, *L. État, le droit objectif et la loi positive*, cit. p. 95.

della neutralità dell'intervento pubblico rispetto alla formazione dell'individuo) è inadeguata a restituire un'immagine veritiera del rapporto che, invece, intercorrerebbe tra individuo e società⁵⁰.

L'ingresso del concetto giuridico della solidarietà, in altre parole, determina – tra le altre cose – il superamento dell'idea giusnaturalistica di società⁵¹: la società diviene l'ingranaggio principale che permette di far funzionare il rapporto che intercorre tra Stato e individuo.

In questo senso, stante l'esistenza di queste dimensioni interconnesse (quella individuale e quella collettiva), esiste la solidarietà sociale così come la libertà individuale e, di conseguenza, lo Stato, come ritiene Duguit, non può ignorare che la libertà dell'individuo è frutto degli sforzi e dei sacrifici di coloro che agiscono in solidarietà. Pertanto, l'esercizio del potere statale deve essere orientato a non reprimere le libertà individuali (quali libertà degli scambi, di pensiero, di riunione, di movimento) e, al tempo stesso, a incentivare la solidarietà con la creazione di istituti volti a rafforzare i meccanismi di cooperazione tra soggetti e l'integrazione sociale⁵².

A tal riguardo, Duguit parla di «concezione solidarista della libertà»⁵³. La libertà dell'individuo scaturisce dal dovere di solidarietà: è per mezzo della solidarietà che l'individuo riesce a considerarsi destinatario di determinati diritti. Gli uomini, singolarmente, in quanto individui, hanno il diritto di lavorare, realizzare i propri obiettivi, tutelare la proprietà privata;

⁵⁰ Il contesto storico è quello della Terza repubblica e la questione di fondo consiste nel tentativo di legittimare il superamento del modello di statualità sancito dalla rivoluzione dell'89 e incentrato sull'asse stato-cittadino.

⁵¹ Il *pactum unionis* tra singole individualità ipotizzato dal giusnaturalismo «era l'atto di una folla non societaria di individui». Così P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Milano, Cedam, 2017, cit., p. 2.

⁵² Ad avviso di Duguit, il quale non rinnega l'esistenza dell'individualismo, lo Stato deve impegnarsi a non «faire aucune loi susceptible de porter atteinte au libre développement de l'activité individuelle, parce que ce libre développement est nécessaire pour que la solidarité sociale puisse se réaliser et se développer». L. DUGUIT, *Traité e Droit Constitutionnel*, Vol. III, cit., p. 641.

⁵³ L. DUGUIT, *Sovranità e libertà*, (a cura di) V. Rapone, Torino, Giappichelli, 2007, p. 209.

tra loro, in quanto collettività, hanno il dovere di realizzare gli scopi sociali, cooperando in solidarietà.

La libertà individuale, quindi, si pone in rapporto funzionale con la solidarietà. La libertà del singolo di accumulare capitale, ad esempio, deve conciliarsi con il dovere sociale di quest'ultimo di contribuire al soddisfacimento dei bisogni comuni, in ragione del fatto che è la società (garantendogli le libertà individuali) ad avergli consentito l'accumulo di capitale.

A partire dal quadro concettuale offerto dai solidaristi, si afferma il concetto che i diritti dell'individuo derivano dalla rete degli obblighi reciproci e responsabilità condivise che gli uomini si danno per agire in cooperazione: obblighi che pur mutando al mutare della funzione svolta dal singolo nella società (per via della divisione del lavoro), insistono su ogni soggetto. Nessuno escluso⁵⁴.

Ognuno deve rispondere alla regola "concreta" della solidarietà e ciascuno deve fare in modo non solo di favorirla ma anche di impedire che il proprio agire, quando puramente utilitaristico, possa diminuirla. Istruirsi, ad esempio, è un diritto (libertà) dell'individuo nella misura in cui istruire e creare le istituzioni dedicate all'istruzione è un dovere (obbligo) sociale.

Ebbene, ciò che se ne ricava è che, come affermato da Bourgeois, gli uomini sono naturalmente legati da vincoli di solidarietà tra loro, nello spazio e nel tempo:

«Da tutti i punti di vista, fisico, intellettuale, morale, economico, non c'è uomo, quale che siano la sua volontà e il suo potere, che non subisca costantemente l'effetto delle azioni della volontà, del pensiero, della vita stessa di tutti gli altri uomini. L'evidenza di questo fatto, la solidarietà volontaria di tutti gli uomini, non è più discutibile»⁵⁵.

⁵⁴ «La divisione necessaria del lavoro, fonte di ogni progresso, conduce naturalmente allo scambio dei servizi, strumento di ripartizione dei risultati del lavoro universale tra gli individui». L. BOURGEOIS, *L'ordine della Solidarietà*, Rapporto al Congresso d'Educazione Sociale del 1900, trad. it. E. ANTONETTI, in *Scienza e Politica*, Vol. 20, n. 38, a. 2008, p. 18. cit.

⁵⁵ Ivi, cit. p. 16.

L'uomo isolato non esiste: «*l'homme isolé n'existe pas*»⁵⁶: piuttosto, l'esistenza di un uomo viene misurata nella sua capacità di contribuire e partecipare al benessere della società. Ragion per cui lo Stato deve facilitare l'ingresso all'associazione umana in cui l'individuo è inserito. E ogni individuo ha l'onere di contribuire, in ragione della propria ricchezza e delle proprie risorse, alla creazione del bene comune.

⁵⁶ L. BOURGEOIS, *Solidarité*, *op. cit.*, p. 38.

1.5 Interdipendenza, debito e responsabilità sociale: gli elementi della solidarietà nel *Solidarismo francese*

La solidarietà a partire dalle teorie del movimento solidarista, si pone come risposta giuridica agli squilibri de-socializzanti causati dall'industrializzazione, la quale non solo determinò una forte crescita del potere economico ma svuotò le tradizionali forme di corporativismo esistenti.

In questo senso, Duguit, tra gli altri, intende affermare l'idea che per rispondere alle criticità sociali discendenti dalla «rivoluzione antropologica»⁵⁷ determinata dall'industrializzazione e dalla proletarizzazione, fosse necessario attribuire allo Stato il compito di farsi carico di *obbligazioni positive* di solidarietà; obbligazioni idonee a tenere conto delle necessità proprie di una società plurale, composta non solo, come invece affermava il pensiero liberale, da uomini liberi, ma anche da “solitudini”. Da individui fragiliti che necessitano di essere coinvolti all'interno dell'associazione umana.

Mediante la solidarietà, e dunque per il tramite di una legislazione orientata a valorizzarla, il diritto si rinnova nei contenuti: compito dello Stato diventa promuovere il consolidamento del vincolo sociale mediante la prestazione di servizi tesi a includere i soggetti de-socializzati, a garantire la scolarizzazione e l'istruzione, la protezione dall'invalidità e dalle fragilità dovute alla vecchiaia, alla disoccupazione.

Il Solidarismo, in altre parole, valorizzando la dimensione sociale di ogni individuo impedisce una *lettura monocromatica* della realtà⁵⁸: la lettura di una realtà avvitata unicamente attorno agli interessi del singolo individuo e alla tutela delle sue libertà.

⁵⁷ Sul punto si veda M. BARBERIS, *Europa del diritto. Sull'identità giuridica europea*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 172. Si veda anche L. PANNARALE, *Giustiziabilità dei diritti. Per un catalogo dei diritti umani*, Milano, FrancoAngeli, 2002, p. 18 ss.

⁵⁸ P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Milano Cedam, 2017, p. 4.

Ebbene, la consapevolezza della complessità sociale, della pluralità e delle interdipendenze che legano gli individui in reti sociali, più o meno evidenti, spingono a ricercare criteri normativi idonei a correggere gli effetti negativi dell'individualismo liberale, e ad avviare così un percorso di maturazione di diritti sociali tesi a ridurre le disuguaglianze economico-sociali tra gli individui e a redistribuire ricchezza.

Con riferimento alla proprietà privata, ad esempio, il Solidarismo sostiene che questa non debba essere eliminata ma, al contrario, debba essere incoraggiata nei limiti in cui il proprietario osserva la regola sociale della solidarietà. La proprietà privata, quindi, è legittima in quanto funzionale alla società («non ha funzione sociale, ma è funzione sociale»⁵⁹). Essa si pone come contropartita del “benessere” individuale; come bilancia che misura e soppesa il dovere del proprietario di contribuire al benessere della società in ragione della ricchezza accumulata, il cui accumulo è reso possibile da quel catalogo di diritti e libertà che la società prevede. Il dovere della solidarietà non è perciò solo di natura morale ma si impone all'interno della società alla stregua di un dovere politico e poi giuridico, necessario per consentire la vita sociale ed evitare che questa si frammenti, per via di eccessive disuguaglianze.

E invero, per far sì che la solidarietà diventi vero e proprio obbligo giuridico è necessaria l'adesione⁶⁰ degli individui ad un patto tacito di solidarietà: il quasi-contratto⁶¹.

⁵⁹ IVI, p. 22.

⁶⁰ Con riferimento all'elemento dell'adesione, dunque del consenso, è bene specificare che secondo Bourgeois questo tipo di contratto sarebbe caratterizzato dall'assenza di una manifestazione espressa di volontà delle parti; ragion per cui la volontà contrattuale deve essere presunta. Cfr. M. G. LOSANO, “La questione sociale, il Solidarismo francese e la recezione di Durkheim in Turchia”, in *Sociologia del Diritto*, Fascicolo 1, 2008, Franco Angeli, p. 15 ss. Vd. anche dello stesso autore., «La questione sociale e il Solidarismo francese: attualità di una dottrina antica», in *Sociologia del diritto*, 1, 2008, pp. 5-26.

⁶¹ «[...] Poiché la società esiste e si mantiene in sostanza per la tacita accettazione di coloro che la compongono, esiste tra i suoi componenti quello che il diritto civile ha da tempo chiamato quasi-contratto; ora il quasi-contratto non è altro che un contratto retroattivamente accettato, cioè fondato sull'interpretazione delle volontà che le parti avrebbero espresso se avessero potuto liberamente intervenire preventivamente e dare il loro consenso alla formazione del legame del diritto». L. BOURGEOIS, *L'ordine della Solidarietà*, op. cit., p. 19. Come afferma Bourgeois, «l'obligation de chacun envers tous (...) est simplement la contrepartie des avantages que chacun retire de l'état de société, le prix des services que l'association rend à chacun». L. Bourgeois, *Solidarité*, op. cit., p. 39.

In questo senso ogni soggetto, consapevole che la fonte del suo benessere deriva dalla cooperazione di tutti gli individui e che ogni sua personale libertà è consentita dalle implicazioni che risultano dall'interdipendenza di ogni singola parte verso gli altri, riconosce di aver contratto un debito nei confronti della società e, in ragione di questo debito – dunque in ragione della serie di obbligazioni di ognuno verso tutti – accetta il quasi-contratto.

Sul punto, Bourgeois si spiega limpidamente.

L'uomo nasce *debitore della società*:

«non prende un alimento, non maneggia un utensile, non apre un libro, non esprime un pensiero senza attingere al fondo sociale, al lavoro accumulato dagli altri».

Ogni persona deve alle generazioni precedenti e ai contemporanei la maggior parte delle libertà, e di conseguenza dei beni, che possiede. Per tale ragione, coloro che hanno accumulato più beni rispetto ad altri, in forza dell'obbligazione giuridica di solidarietà fondata sul quasi-contratto, hanno il dovere di adempiere il proprio debito sociale⁶².

In altre parole, l'aspetto normativo della solidarietà si inizia a delineare nella dialettica debito-credito, e più propriamente con l'identificazione di ciascun individuo alla stregua di soggetto debitore e creditore della società. Ogni soggetto è debitore della società per il semplice fatto di appartenere all'*associazione umana*: l'individuo, infatti, consolida il suo benessere e afferma le sue libertà in ragione di tutto quel capitale di strumenti – materiali e intellettuali – accumulati nel tempo dai suoi predecessori; capitale conservato nonché messo a sua disposizione dalla società. Ogni soggetto è creditore della società in quanto con il suo lavoro e il suo impegno, teso a valorizzare il “fondo sociale” cui contemporaneamente attinge

⁶² Cfr. M. G. LOSANO, “La questione sociale, il Solidarismo francese e la recezione di Durkheim in Turchia”, in *Sociologia del Diritto*, Fascicolo 1, 2008, Franco Angeli, p. 3 ss..

per mantenere il suo benessere, non fa altro che accrescere questo “cespite ereditario” e rinnovarlo, nel tempo, a beneficio di tutti.

E invero, continua Bourgeois, pur essendo il debito contratto da ciascuno nei confronti della società un dato indiscutibile, è assai complesso – se non impossibile – tenere conto «della parte che spetta realmente a ciascuno del prodotto che egli chiama “il suo lavoro personale”».

È perciò l'impossibilità di prospettare una valutazione esatta del debito contratto dal singolo nei confronti della società, come pure l'impossibilità di dare misura al vantaggio generato dalla collettività a favore del singolo, a dare vita alle disparità tra uomini. I quali, si dividono tra coloro:

«Che sono in possesso della maggior parte dei vantaggi sociali e che ne beneficiano senza saldare realmente il loro debito verso tutti, difendendo, come fosse un loro diritto, ciò che è invece, anche a loro insaputa, una sottrazione, di cui, del resto, nessuno può avere una prova contro di loro»

e coloro che, all'opposto:

«Sono privati della maggior parte dei vantaggi sociali e che hanno la percezione di essere in credito, soffrono, si sentono frustrati, reclamano la loro parte, ma non potendo misurare con esattezza il danno che subiscono né calcolare il giusto oggetto della loro rivendicazione, si irritano, si abbandonano alla violenza»⁶³.

Dunque, alla luce del debito che grava nei confronti di ogni individuo e dell'impossibilità di risalire all'esatta valutazione del debito di ciascuno nei confronti di tutti,

⁶³ «[...] o, misconoscendo le leggi naturali contro cui nessuno può nulla, sognano di creare, con atti autoritari, una pretesa città di giustizia da cui scomparirebbe la sola ragione che ha l'uomo di vivere, la libertà». Questa e le precedenti citazioni sono tratte da L. BOURGEOIS, *L'ordine della Solidarietà*, op. cit., p. 21 ss.

è compito del potere pubblico (incarnato nello Stato) intervenire per garantire i servizi che consentano a tutti i soggetti di partecipare attivamente alla società, compensando gli svantaggi e gli squilibri di partenza, in quanto preesistenti, che “macchiano” certuni e non lambiscono altri.

Lo Stato, dunque, si fa depositario e garante degli obblighi che derivano dal patto di solidarietà sottoscritto dai membri della società mediante il quasi-contratto. Lo Stato, inteso come *creazione degli uomini*⁶⁴, ha il compito di assicurare che l'ordine sociale si sviluppi conformemente al principio di solidarietà⁶⁵.

La solidarietà sociale, come si evince dal rapporto di Leon Bourgeois al Congresso d'Educazione sociale del 1900, si pone così come via intermedia tra forze opposte: come cerniera in grado di risolvere l'antica antinomia che da sempre, nei sistemi sociali, rende irrisolvibile la convivenza tra progresso e giustizia⁶⁶. La solidarietà, da “fatto naturale” e “atto politico”, diviene strumento giuridico in grado di disinnescare, mediante l'intervento positivo dello Stato, le conseguenze negative del progresso (quali l'esclusione, l'emarginazione, la disuguaglianza) e dare così corpo all'«organizzazione di uno stato *veramente sociale*»⁶⁷.

Una legislazione conforme al principio di solidarietà, pertanto, non deve permettere l'esistenza di privilegi di classe, non può consentire monopoli a vantaggio di alcuni gruppi di uomini né può prevedere un sistema fiscale di imposta che gravi maggiormente alcuni

⁶⁴ «Lo Stato è una creazione degli uomini. Non c'è uno Stato isolato dall'uomo e opposto a lui come soggetto di diritti distinti o come una persona superiore a cui l'uomo sarebbe subordinato. Non è tra lo Stato o la società e gli uomini che si pone il problema, è tra gli uomini stessi. [...]. Una legge sociale non sarà quindi una legge fatta dallo Stato e da lui imposta agli uomini». Ivi, p. 22. cit.

⁶⁵ Sul punto, A. LA ROSA, “La solidarietà come impresa pratica e teorica nella Francia della Terza Repubblica. L'apporto di Léon Duguit”, in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 08 luglio 2011, p. 24.

⁶⁶ «Dobbiamo porre come base di partenza solo fatti stabiliti, che non possono essere fondatamente contestati [...]: L'uomo vive in uno stato di solidarietà naturale e necessaria con gli altri uomini. È la condizione della *vita*. La società umana non si sviluppa che attraverso la libertà degli individui. È la condizione del *progresso*. L'uomo concepisce e vuole la giustizia. È la condizione dell'*ordine*». L. BOURGEOIS, *L'ordine della Solidarietà*, op. cit., p. 16.

⁶⁷ Ivi, p. 16 ss.

piuttosto che altri, «senza che il prelievo sia commisurato al sacrificio sopportato e al lavoro compiuto da ciascuno»⁶⁸.

⁶⁸ Ivi, p. 23.

1.6 Gli effetti concreti di una fictio: il quasi-contratto

La dottrina del Solidarismo, come visto, fonda la sua cifra attorno al tema del “debito”, che sarebbe contratto da ogni singolo individuo che compone la società nei confronti della società stessa; per meglio dire, nei confronti delle generazioni precedenti, gli “antenati”, che attraverso il sacrificio profuso a favore della comunità stessa, hanno permesso di accumulare un patrimonio di beni, valori, cultura, su cui si fonda il benessere di ciascheduno.

Per i solidaristi, dunque, l'ordine sociale può essere riconosciuto come l'esito del rispetto di un ampio contratto associativo, definito come quasi-contratto; il quale è anzitutto un contratto morale, prima che sociale. Un contratto non formalizzato, in cui gli uomini che compongono la società si trovano legati gli uni verso gli altri nel rispetto del dovere di organizzarsi secondo solidarietà, a partire dal postulato per il quale coloro che hanno ricevuto di più *devono* a quelli che hanno ricevuto di meno⁶⁹.

Le condizioni di solidarietà accettate dagli uomini mediante il quasi-contratto sono quindi espressione di un accordo in cui i contraenti acconsentono a far orientare le condizioni della loro vita da istituzioni realmente mutuali, in grado di sostenere ogni individuo dai rischi che derivano dalla vita in comune⁷⁰.

L'oggetto del quasi-contratto sociale è, per Bourgeois, pari a quello di ogni altro contratto validamente accettato in società⁷¹. È la singolare tipologia di scambi e di servizi resi a

⁶⁹ M. LALLEMENT, *Le idee della sociologia, Testi e Storia*. Vol. I. *Dalle origini a Weber*, Edizioni Dedalo, 1996.

⁷⁰ «Che gli uomini acconsentano a organizzare tra loro delle istituzioni realmente mutuali, sostenute da tutti e aperte a tutti, che abbiano ad oggetto di assicurare a tutti il sostegno più ampio possibile della forza comune, e di tutelarli nel modo più esatto possibile contro i rischi della vita comune; che l'istruzione sia offerta gratuitamente a tutti e in condizioni tali che tutti possano realmente trarne vantaggio [...] che la vita materiale sia assicurata a color che sono nell'impossibilità di garantirsela da soli; che tutti i membri della società si assicurino reciprocamente contro i rischi che la natura o la civiltà fanno correre a tutti: malattia, incidenti di ogni sorta, disoccupazione involontaria, anzianità». L. BOURGEOIS, *L'ordine della Solidarietà*, *op. cit.*, p. 23..

⁷¹ Bourgeois si chiede quale sia l'oggetto del quasi-contratto e, per rispondere a questo quesito principia da due considerazioni: quella del sociologo positivista de Roberty (E. DE ROBERTY, *L'Ethique*, 1896-1900) secondo cui

caratterizzarlo. Si tratta, infatti, di servizi e scambi orientati alla logica della solidarietà e non rinchiusi nella gabbia dell'individualismo e del fine utilitaristico.

Ogni uomo è determinato ad aderire al quasi-contratto in quanto, attraverso di esso, il *fatto* della solidarietà evolve a *diritto*; assume i connotati di diritto giuridicamente esigibile e i servizi perciò resi alla società (per via dell'interdipendenza) dagli uomini, consentono di ridurre le cause di disparità esistenti in un gruppo sociale.

Per Bourgeois esiste una solidarietà-fatto, del tutto naturale, non idonea ad eliminare le disparità che esistono tra gli uomini, e una successiva solidarietà-dovere, attraverso la quale è invece possibile, mediante la convenzione del quasi-contratto, ricavare diritti e obblighi atti a garantire la funzione sociale della proprietà privata e orientare la società al raggiungimento del bene comune.

I solidaristi, ritengono che mediante il quasi-contratto sia possibile eliminare quei fattori produttivi di discriminazione che provengono dagli uomini che, alimentando squilibri sociali ed ingiustizia, sono inaccettabili per una società che si prefigge di ricercare, mediante l'utilizzo della ragione e della volontà, le condizioni che permettano la convivenza tra progresso e giustizia.

Il quasi-contratto è quindi un contratto ipotetico, una *factio* giuridica, che consente tuttavia in “concreto” di appianare le disuguaglianze che esistono in società. Non già le disuguaglianze che vengono dalla natura («*Natura e destino dispensano in modo differente tra gli uomini la salute, l'attitudine fisica o intellettuale*» e per questo motivo «*le disuguaglianze naturali sono fuori dal quasi-contratto sociale*»⁷²), ma quelle che vengono dagli uomini e che trovano la loro fonte nel fatto della loro «*ignoranza, della loro barbarie, della loro violenza*».

l'oggetto del contratto, in generale, è quello di «regolare i rapporti secondo la necessità riconosciuta dalla ragione» e quella di Kant (I. KANT, *Fondazione della Metafisica dei costumi*, 1785) secondo cui la società altro non è che «un legame sistematico di esseri *ragionevoli* riuniti da leggi *oggettive* comuni che hanno lo scopo di stabilire tra questi esseri un rapporto reciproco di fini e di mezzi».

⁷² L. BOURGEOIS, *L'ordine della Solidarietà*, op. cit., cit. p. 20.

È contro la disuguaglianza che proviene dagli uomini che il quasi-contratto mostra la sua efficacia: esso consente, infatti, di raccogliere il consenso degli individui orientandolo a ch  le fonti prettamente umane delle disparit , che falsano la giustizia degli scambi e creano disuguaglianze, vengano eliminate. Nella convinzione collettiva che un diseguale scambio di servizi non pu  che «ferire la nozione di giustizia»⁷³ mentre, all'opposto, una ragionevole ripartizione delle risorse non potr  che generare beneficio per tutti.

Le condizioni che consentono di costituire le basi di una societ  realmente solidale sono, quindi, frutto di una presunzione giuridica. Alcuna manifestazione consensuale di volont    realmente espressa dai contraenti ma, mediante l'artificio giuridico del quasi-contratto, si assume che sia cos . Si assume che le condizioni di solidariet  prestabilite nell'accordo siano in grado di restituire in maniera fedele le stesse condizioni che gli uomini si sarebbero dati in una societ  giusta, se avessero potuto «legalmente e liberamente consultarsi»⁷⁴.

Il quasi-contratto, questo contratto che non   stato mai in realt  formulato e sottoscritto, pone i soggetti “contraenti” in una sorta di «*position originelle*” d'* quivalences*»⁷⁵.

Il quasi-contratto   un contratto ideale che rispetterebbe la giusta volont  dei soci se questi riuscissero concretamente a calarsi nei panni dell'altro.

Mediante lo strumento “normativo” del quasi-contratto, si consolida nella comunit  l'impegno solidaristico di ripartire secondo criteri di giustizia sociale le risorse di cui ognuno fruisce attingendo al fondo sociale di beni accumulati nel tempo tramite il lavoro e il sacrificio

⁷³ Ivi, p. 21.

⁷⁴ Ivi, p. 67.

⁷⁵ «Le point important, et étrangement précurseur, est le fait que ce quasi-contrat, qui n'a ja- mais été formulé, consiste à placer les associés dans une espèce de “position originelle” d'équivalence. C'est, dit Bourgeois, une sorte de «contrat idéal» qui respecterait la juste volont  des associés, s'ils étaient capables de se mettre chacun à la place de l'autre. Quelles que soient les inégalités de condition, le quasicontract social postule une « galit  de valeur» entre tous les individus. Il suppose des êtres conscients et libres, qui auraient été capables de «discuter» et de donner leur consentement». M. C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Paris, Gallimard, 2007, pp. 9-11, cit.

di tutti i consociati⁷⁶. In questo senso, la realizzazione personale del singolo è parte costituente della realizzazione dell'intera comunità.

Il dovere *sociale* precede il diritto *individuale* ma non lo soffoca. Piuttosto, detto diritto, viene incanalato all'interno di una trama prefigurata di interdipendenze reciproche tra individui regolati e consapevoli di esercitare le personali libertà grazie al *fatto* del “fondo sociale”: che da un lato crea vantaggi cui ogni individuo può attingere, dall'altro impone l'osservanza di obblighi comuni. Ogni *diritto soggettivo*, in altre parole, ogni libertà individuale, è subordinato alla regola della solidarietà, che implica per ciascuno l'obbligo di adempiere ad una determinata funzione sociale e di non indebolire la rete di interdipendenza reciproca.

La regola sociale della solidarietà, quale diritto *oggettivo* che insiste su ciascuno nei confronti di tutti, determina una situazione di dipendenza reciproca che, parificando la condizione dei soggetti, esclude ogni *superiorità*. Finanche quella esercitata dalla volontà pubblica, storicamente in grado di imporsi su volontà subordinate. Allo Stato è ora richiesto non già di esercitare un potere, quanto di svolgere un servizio pubblico, intervenendo, per via legislativa, alla realizzazione delle istanze di giustizia sociale.

Per mezzo di una legislazione orientata a soddisfare la giustizia sociale, lo Stato non deve intervenire nei rapporti tra privati ma nei rapporti che intercorrono tra l'individuo e la comunità, in quanto ogni servizio o bene utilizzato dal singolo, benché riconducibile ad un rapporto privato, presuppone l'impiego di un più ampio servizio comune.

Il Solidarismo, per certi versi, valorizzando il ruolo dell'interdipendenza tra individui e quello del *fondo* sociale, cui ogni individuo attinge per reperire gli strumenti intellettuali e materiali che gli consentono di agire in società, demitologizza l'individualismo proprietario. Si pone come freno alla concezione prettamente utilitaristica delle relazioni umane e

⁷⁶ Cfr. F. VIOLA, “La ragionevolezza politica secondo Rawls”, in C. VIGNA (a cura di), *Etiche e politiche della post-modernità*, Vita e Pensiero, Milano, 2003, p. 163 ss.

preconizza la traduzione normativa della solidarietà nelle costituzioni post-belliche, che daranno vita allo Stato sociale nazionale.

E invero, in questo senso, il concetto dell'interdipendenza, valorizzata dal quasi-contratto, è assai rilevante.

L'interdipendenza, soprattutto nell'interpretazione offerta da Duguit, permette di superare il monopolio statalistico del diritto e ne valorizza la dimensione *sociale*. Duguit sostiene che il fenomeno normativo non ha un'origine statale quanto, invece, sociale. È il *fatto* naturale dell'interdipendenza – che induce individui diversi a concentrarsi in comunità – a dare vita al diritto, il quale si pone come strumento teso a disciplinare le relazioni sociali e le vie attraverso cui regolare il soddisfacimento di bisogni materiali e intellettuali⁷⁷.

Il riferimento al termine interdipendenza, dunque, è particolarmente efficace: evidenzia l'orizzontalità del vincolo sociale, che si dirama lungo reti relazionali diverse ma equivalenti. Nell'interpretazione di Duguit della società vi è posto tanto per l'uguaglianza (nella solidarietà) che per la differenza (nelle funzioni). Meglio si dovrebbe dire che per Duguit l'uguaglianza si determina mediante l'interazione delle differenze. Gli uomini sono uguali ma non identici, in quanto ogni individuo possiede un valore individuale «*degnò di uguale rispetto nell'ambito delle relazioni umane*»⁷⁸.

Così dicendo, Duguit pone in evidenza il fatto che la solidarietà non impedisce il raggiungimento degli obiettivi individuali, ma anzi ne valorizza il risultato perché lo dirige in un ambito più ampio, a beneficio dell'intera collettività.

L'individuo nella società, nel pensiero dei solidaristi, con particolare riferimento a Duguit e Bourgeois, è una parte del tutto. Il corpo del soggetto singolo è parte del corpo sociale e pertanto l'“io” esiste come parcellizzazione di un “noi”. Come parte di una comunità

⁷⁷ Sul punto cfr. V. RAPONE, *Sovranità e diritto sociale*, in L. Duguit, *Sovranità e libertà*, (a cura di V. Rapone), Torino, Giappichelli, 2007, p. 40 ss.; cfr. anche J. L. M. PÉREZ, J. CALVO GONZÁLEZ, *Léon Duguit (1859-1928): Jurista de una sociedad en transformaciòn*, in ReDCE, n. 4, 2005, pp. 480 ss.

⁷⁸ L. DUGUIT, *La solidarietà sociale*, cit., p. 78.

plurale composta da individui sì differenti, quanto a funzioni e ruoli, ma uguali sul piano del diritto e sul piano, almeno potenziale, delle condizioni di vita⁷⁹.

Se l'individualismo, secondo questo apporto teorico, è una minaccia per la società in quanto, nella sua forma concreta, si rappresenta con il conflitto e la prevaricazione di uno nei confronti di molti (dunque, si manifesta con il predominio dell'oligarchia finanziaria e con l'affermazione del sistema di potere economico sul sistema di tutela sociale), il pluralismo è un bene per la società, in quanto suscita negli individui la necessità del confronto, espande le dimensioni della fiducia reciproca e rende vitale l'intera società. Il binomio pluralismo-solidarietà permette, così, ai singoli individui non solo di essere soggetti destinatari (passivamente) delle misure di protezione previste dallo Stato nei loro confronti, ma anche di essere promotori attivi di nuove forme di tutela. Di essere individui impegnati nella protezione e nella rinnovazione dei diritti sociali già esistenti.

Debito sociale, interdipendenza e pluralismo, dunque. Questi sono i fattori necessari ai fini della formazione di una società solidale che sia orientata, per il tramite dell'intervento dello Stato quale «*referente necessario del diritto*»⁸⁰ e «garante del *debito sociale*», unicamente alla tutela dei bisogni collettivi.

⁷⁹ M. HAURIOU, *Teoria dell'istituzione e della fondazione*, (a cura di) W. CESARINI SFORZA, Milano, Giuffrè, 1967.

⁸⁰ G. GURVITCH, *L'idée du droit social. Notion et système du droit social: histoire doctrinale depuis le XVII^e et siècle jusqu'à la fin du XIX^e siècle*, Parigi, 1932, p. 152.

1.7 Riconoscersi attorno al debito per costruire una società solidale

Come si è avuto modo di illustrare, la società immaginata da Duguit, Bouglé, Bourgeois, è una società in cui il debito è un fattore, per così dire, “legante”: ogni soggetto ha il potere di esercitare le sue libertà in ragione di un debito (pregresso) contratto da ciascuno nei confronti della società.

Il debito, quindi, non è solo un “peso”, una “colpa”, un marchio che limita economicamente lo spazio d’azione di un individuo. Piuttosto, esso è uno strumento che lega la società (la tiene insieme) e, al tempo stesso, consente alla società, e ai singoli individui che la compongono, di alimentare le proprie ambizioni di libertà.

In particolare, il debito tiene insieme la società nella misura in cui i componenti di un gruppo si riconoscono nell’impegno reciproco che lega ognuno verso tutti. Tutti i soggetti che accettano il quasi-contratto ammettono, senza riserve, che la ragione del loro personale benessere discende (anche, e per buona parte) dall’esistenza di un “fondo sociale”. Cioè di un patrimonio ove reperire gli strumenti per affermarsi in quanto individui sociali. Per tale ragione, ogni soggetto “avverte” il dovere di distribuire parte della ricchezza accumulata a favore della società, nella ferma convinzione che ogni ricchezza personale è resa possibile per il tramite della società stessa e che, perciò, dall’aumentare del benessere di uno consegue l’aumentare del “fondo sociale”, e quindi l’aumento del benessere di tutti.

Il debito è, altresì, strumento che consente di ampliare le libertà individuali. Ogni individuo, mediante l’adempimento del proprio debito, legittima l’esercizio delle sue libertà e contribuisce non solo a incrementarle personalmente ma anche a generare ulteriori forme di diritti a favore di altri individui, mediante l’istituzione di meccanismi pubblici volti a favorire e facilitare l’integrazione di soggetti marginalizzati.

La libertà di ogni individuo è, in questo senso, legittima nella misura in cui quest’ultimo non nega il fatto di essere debitore verso la società o, altrimenti detto, nella misura in cui

l'individuo è pronto a riconoscersi come tale. Non negando il fatto che il suo diritto, ad esempio, di essere proprietario, di effettuare scambi, di accumulare ricchezza, di detenere un certo potere economico, discende (anche) dagli sforzi e dai sacrifici del lavoro di tutti gli altri componenti della società. A partire da questo momento, si comprende, in buona sostanza, che senza i diritti sociali la libertà economica appare, per così dire, “vuota”⁸¹.

Ebbene, in questo senso inteso, il “dispositivo della solidarietà” lascia intravedere, a parere di chi scrive – come anticipato –, la sua natura di “invenzione strategia” con effetti sociali e politici. Lo Stato, promuovendo una legislazione orientata alla salvaguardia della solidarietà, favorisce l'adattamento degli individui alle trasformazioni dell'ambiente sociale, crea sviluppo, sollecita e cura l'integrazione. Ma non è tutto. La solidarietà assume, altresì, i connotati di *atto politico* di resistenza e dissenso (meglio di tutela) rispetto al predominio della spinta del liberalismo⁸². Spinta che, in quel momento storico, non solo tendeva a valorizzare l'individuo prescindendo dal ruolo ricoperto dallo stesso nella società (e dagli obblighi sullo stesso discendenti, in quanto membro di essa) ma, puntando tutto sulla competitività a oltranza e su dinamiche relazionali di mera forza economica, affermava l'idea che redistribuire parte della ricchezza a favore dei soggetti in difficoltà, rappresentasse una perdita individuale e non, invece, un aumento del benessere collettivo.

E invero, benché le teorie proprie del Solidarismo furono pensate per essere valide in ambito nazionale e diedero avvio, solo a partire dalla metà del XX secolo, a quello che è definito come Stato sociale⁸³ (il cui merito è di aver costituzionalizzato il prisma della

⁸¹ M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 232; cfr. anche P. CHIARELLA, “Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa”, *op.cit.*, p. 695.

⁸² La protezione collettiva e la partecipazione democratica, l'inclusione e la socializzazione del rischio, la redistribuzione delle risorse, connotati della solidarietà, possono essere interpretati come obiettivi politici attuati al fine di garantire un'ideologia alternativa al liberismo economico. In questo senso, B. MONTANARI, *Materiale e immateriale: la politica necessaria*, in, *La possibilità impazzita. Esodo dalla modernità*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 2.

⁸³ Le teorie del Solidarismo aprono le porte al costituzionalismo sociale europeo della seconda metà del Novecento: la solidarietà entra nelle Carte costituzionali e legittima l'azione politica a mettere in campo tutti gli

solidarietà, e quindi quel corollario di principi volti a rimuovere le condizioni di disagio economico-sociale tra individui⁸⁴) interessa oggi chiedersi, a fronte della crisi dei modelli nazionali di Stato sociale e della più generalizzata “crisi di solidarietà” che attraversa l’UE, se sia possibile, per analogia (pur non misconoscendo in questo argomento alcune “forzature”), trasporre i presupposti teorici della visione solidarista della società dall’ambito nazionale a livello post-nazionale⁸⁵.

Più in particolare, interessa comprendere, alla luce del portato teorico sinora illustrato, se sia possibile istituire a livello dell’Unione europea, una forma di solidarietà che ricalchi – come nel Solidarismo – una concezione del debito, per così dire, “positiva”, abbandonando quindi l’accezione, oggi invalsa nell’UE, di debito come “colpa”. Dunque di debito come fattore disgregante idoneo, alla luce del fatto che nell’UE i precetti economici informano –

sforzi necessari a predisporre, mediante lo strumento del diritto, gli istituti volti alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale e che sono, più in generale, di impedimento al pieno sviluppo della persona umana. Le prerogative dello Stato sociale si possono individuare nelle politiche tese a preservare il controllo da parte dello Stato sulle industrie a rilevanza strategica, in quelle volte a garantire la piena occupazione e la salvaguardia dei diritti civili, nonché nelle politiche mirate a contenere le disuguaglianze sociali mediante la politica fiscale proporzionale. Per maggiori approfondimenti, si veda W. STREECK, *Tempo guadagnato. La crisi del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013, p. 49. Come avverte, tra gli altri, Bauman, il modello sociale europeo ha avuto il merito di stabilire le condizioni per la produzione di una legislazione orientata alla solidarietà mediata dall’intervento politico. Z. BAUMAN, *L’Europa è un’avventura*, trad. it. Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 75.

⁸⁴ Come ha notato, tra gli altri, Pietro Perlingieri, la solidarietà costituzionale si discosta dall’accezione della solidarietà puramente codicistica, cui è ispirato il regime della proprietà. La solidarietà, così come è intesa in Costituzione, non è più solo produttivistica ed economicistica ma è ispirata alla realizzazione della persona umana. Cfr. P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della proprietà*, Napoli, Esi, 1982, p. 65.

⁸⁵ La “post-nazionalità” descrive un’inedita prospettiva evolutiva del processo di integrazione politico e giuridico dell’UE e dei suoi Stati membri. Il post-nazionale permetterebbe di “superare” i limiti del modello del sovranazionale, modello questo che tende a riprodurre oltre-confine, dunque in prospettiva più ampia e complessa, le prerogative del modello nazionale. Più nel dettaglio, per Lo Giudice, il “post-nazionale”, a differenza di quanto non accada quando si impiega il concetto di “sovranazionale”, individuerrebbe una prospettiva politico-giuridica idonea a mettere autenticamente in deroga, oltre confine, il modello nazionale. A. LO GIUDICE, *Istituire il Postnazionale. Identità europea e legittimazione*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 70. Dello stesso autore occorre segnalare, altresì, per quanto qui di interesse: *Il soggetto plurale. Regolazione sociale e mediazione simbolica*, Giuffrè, Milano, 2006.

più delle norme – i rapporti tra Stati, a mettere in conflitto i Paesi membri, dividendoli tra creditori e debitori; costringendo, vieppiù, questi ultimi, ad una condizione quasi “incontrovertibile” di subalternità politica ed economica.

In buona sostanza, mutuando le argomentazioni finora esposte a partire dalle concezioni teoriche dei solidaristi e, dunque, partendo dall’assunto che: (i) la giustizia sociale non è realizzata finché ogni soggetto non è pronto a riconoscere il debito che, per il fatto della solidarietà, grava su tutti i consociati a livelli diversi; (ii) lo scambio di servizi non può essere equo se questo debito non è saldato da ciascuno dei contraenti secondo le sue facoltà⁸⁶; (iii) che essere soggetti uguali sul piano giuridico (dal punto di vista formale) non significa esserlo sul piano sostanziale, ragion per cui è necessario accordare, con sforzi comuni negli intenti e diversi negli apporti, maggior sostegno a chi versa in maggiore difficoltà; (iv) che all’aumentare del benessere di ciascun membro della società corrisponde l’aumentare del benessere dell’intera comunità (e non il contrario); si vuole sostenere che nell’UE per realizzare l’ideale di una società inclusiva, non unicamente fondata sulle forze del mercato e sull’idea che l’integrazione sociale sia subordinata all’integrazione economica, è necessario ripensare i paradigmi su cui, attualmente, si muovono le relazioni tra Stati membri.

Sul punto, pare utile a rinforzare l’economia del discorso che si va profilando la tesi, in altri contesti resa, di Charles Taylor, a parere del quale esisterebbe una vera e propria *obligation to belong* a carico di coloro che fanno parte della stessa comunità. Si diventa soggetti capaci di esercitare diritti e godere di libertà individuali, non a partire dal “sé” ma a partire dal “noi”; vale a dire a partire dal contesto culturale, politico e ambientale cui si appartiene che, grazie agli sforzi di tutti, favorisce l’affermazione dell’“io”. È su questo assunto che potrebbe giustificarsi l’esistenza a carico di ciascuno membro di una più ampia società, individuo, o

⁸⁶ Esattamente in questi termini si esprime Bourgeois. Al riguardo si rimanda a L. BOURGEOIS, *L’ordine della Solidarietà*, op. cit., p. 26.

attore economico-istituzionale, di un vero e proprio obbligo di “riconoscenza” nei confronti della comunità cui appartiene; nel caso dell’UE, comunità allargata oltre l’ambito nazionale⁸⁷.

In questo senso, si ritiene che investire nella solidarietà mediante l’istituzione di meccanismi di redistribuzione della ricchezza tra Stati, di mutualizzazione del debito e attraverso una progressiva armonizzazione fiscale a livello unionale, consentirebbe di affievolire, ad esempio, tra le altre cose, il divario che separa i Paesi del Nord da quelli del Sud; divario che, come ha affermato il sociologo ed economista tedesco Wolfgang Streeck, fa di questi ultimi «*Stati di seconda classe*»⁸⁸; dunque (mutuando le argomentazioni dei solidaristi) Stati non del tutto *associati alla comunità* cui appartengono.

Gli spunti offerti nel tempo per ripensare in questi termini la solidarietà tra Stati membri ci sono stati.

A più riprese, infatti, Habermas, tra gli altri, ha sostenuto che la solidarietà deve essere intesa come *atto politico*. Come un atto politico idoneo a garantire, mediante l’armonizzazione dei sistemi tributari tra Stati e l’istituzione di meccanismi di mutualizzazione del debito, da un lato la parità di condizioni di vita dei cittadini nei vari Paesi membri e, dall’altro, un freno all’avanzata neoliberista; avanzata che nell’UE, con la de-regolamentazione del mercato – il cui agire aggressivo è messo al riparo da ogni influenza che pretenda di individuare fini collettivi – sta determinando divari economici sempre più evidenti tra gli Stati membri⁸⁹.

Ebbene, se gli spunti fino ad ora ci sono stati, nuovo è però lo scenario.

⁸⁷ Cfr. C. TAYLOR, “Atomism”, in *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers 2*, Cambridge University Press, 1985.

⁸⁸ Si veda sul punto J. HABERMAS, W. STREECK, *Oltre l’austerità. Disputa sull’Europa*, (a cura di) G. Fazio, Roma, Castelvecchi Editore, 2020, p. 80.

⁸⁹ Sul punto Geminello Preterossi evidenzia, quale ulteriore conseguenza della pervasività della logica neoliberista nell’UE, l’influenza che la de-regolamentazione del mercato ha sul tessuto sociale. Gli individui, ritrovandosi privi di riferimenti solidaristici istituzionali, divengono soggetti spolitizzati, perfetti atomi «*di una gassosa biosfera neoliberale*» nella quale «*non c’è spazio per volontà collettive*». Cfr. G. PRETEROSS, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari- Laterza, 2015, p. 29.

È la prima volta, infatti, se si guarda alle crisi più severe e recenti, che l'UE, e quindi tutti gli Stati membri, si è trovata a dover fronteggiare su larga scala sconvolgimenti economici e sociali innescati dal medesimo fenomeno: l'imperversare del Covid-19. Non è un caso se, sin da subito, anche a livello istituzionale si è ritenuto che per affrontare le necessità economiche e sociali immediatamente discese da questo inedito contesto occorresse un "ripensamento" della "solidarietà europea".

Ebbene, ad avviso di chi scrive, nonostante la crisi pandemica sia stata fortunatamente mitigata, resta in piedi l'esigenza di approfondire un'analisi volta a individuare, dal punto di vista teorico, la strada a partire dalla quale avviare questo "ripensamento" del paradigma della solidarietà europea e interstatale. Un ripensamento, ad avviso di chi scrive, che dovrebbe cominciare da una nuova considerazione del valore della solidarietà in ambito europeo, idoneo ad abbandonare la concezione di debito (assimilabile alla colpa e al peccato) attualmente vigente nei rapporti tra Stati membri e permetta di ridurre la competizione tra Stati, avviando una equa redistribuzione delle risorse tra membri UE e una mutualizzazione del debito.

Dal punto di vista giuridico-istituzionale, in altre parole, si tratta di comprendere come sia possibile stabilire nell'UE nuove tracce politiche e nuovi quadri normativi che rendano praticabile, in termini progettuali, la solidarietà tra diversi soggetti politici e sovrani che decidono di cooperare per obiettivi comuni entro un quadro normativo condiviso.

È possibile anche solo pensare ad una diversa (in chiave "solidaristica") sensibilità politica ed economica in ambito europeo? Può valere anche per l'UE la logica del "fondo sociale", così come finora descritta mediante il rimando all'apporto concettuale del Solidarismo? Esiste un patrimonio culturale, un quadro normativo e istituzionale, ma anche valoriale, cui ogni attore europeo continuamente attinge (e a cui può attingere) per consolidare il suo benessere e il suo peso politico?

In questo senso, mantenendo sullo sfondo le argomentazioni dei solidaristi francesi, si vuole provare anche solo a considerare come “valutabile”, l’idea che possa essere innestata o valorizzata una forma di solidarietà post-nazionale nell’UE, caratterizzata da relazioni di supporto, mutualizzazione del debito, eliminazione delle sofferenze economiche e dei divari economici tra Stati, che poggi su una nuova interpretazione del concetto di “debito” e “responsabilità economica”.

La sfida, introdotta a partire da questi interrogativi, è provare a mutuare la logica solidarista fino ad adesso descritta entro i gangli e i perimetri dell’UE, supportando l’idea che ogni Stato membro dovrebbe, nella “misura” del vantaggio tratto dall’esser parte dell’UE, impegnarsi a compensare – tramite una proporzionale redistribuzione di risorse – quegli Stati che da alcune politiche comuni non hanno ricevuto vantaggi ma, altresì, pregiudizi. Si pensi all’uniformazione monetaria e all’introduzione dell’euro⁹⁰, agli Stati che ne hanno beneficiato e a quelli che, pur senza rinnegare l’esigenza di detta uniformazione, per altre congiunture e fragilità interne precedenti, ne hanno tratto svantaggio.

Bourgeois sosteneva che per edificare una società orientata alla tutela del bene comune, della giustizia e, quindi, della solidarietà, fosse necessaria una nuova evoluzione nella “coscienza” dei soggetti che la compongono⁹¹, i quali “cadono nell’illusione” che aver conquistato la libertà sia «*sufficiente a stabilire la giustizia*»; mentre «*è la solidarietà che devono prima di tutto riconoscere per poter godere della libertà in giustizia*»⁹².

Ebbene, sempre attraverso il rimando alla concezione solidarista della solidarietà, si vuole sostenere che per rendere ogni membro dell’UE economicamente integrato e politicamente solidale, occorrerebbe indurre ogni “associato” della comunità a comportarsi come *essere sociale*: dunque, ogni membro dovrebbe riconoscere l’esistenza di un “debito”

⁹⁰ C. OFFE, *L’Europa in Trappola. Riuscirà l’Ue a superare la crisi?*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 70.

⁹¹ Cfr. G. MONTELLA, “Solidarietà sociale e coscienza nazionale”, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo I, a. 2016, p. 24.

⁹² L. BOURGEOIS, *L’ordine della Solidarietà*, op. cit., p. 23.

(contratto attingendo al “fondo sociale”) e con ciò facendo, riconoscere che la ragione del proprio “benessere” discende dalle implicazioni proprie dell’interdipendenza con e degli altri membri.

La questione, a parere di chi scrive, è tutto fuorché inattuale. Oggi, volendosi limitare ad un solo esempio, la maggior parte dei Paesi nordici stenta a riconoscere che gran parte del benessere accumulato è determinato (anche) dalla fitta rete di interdipendenza di tutti gli altri Stati membri ed è perciò consentito (anche) in ragione di quel “fondo sociale” (per impiegare ancora il lessico dei solidaristi) di risorse che tutti gli attori europei hanno concorso nel generare, mediante la partecipazione al “progetto europeo”. Piuttosto, questi Stati, alla luce di un quadro normativo e giuridico non proteso a sostenere autenticamente la solidarietà, tendono a definire gli Stati membri in difficoltà, i quali spesso sono gli Stati del Sud, come Stati di seconda classe.

Ciò comporta che quando questi Paesi – solitamente del Nord UE – si scontrano con le difficoltà economiche di altri Stati – solitamente del Sud – tendono ad affermare «perché dovremmo pagare *noi* per *loro*?»⁹³. In questi termini, non è peregrino sostenere (come in effetti da molteplice dottrina è stato sostenuto) che l’enorme impoverimento della Grecia durante la crisi del 2009 andrebbe rivisto (almeno in parte) come il prezzo che i ceti deboli di un Paese periferico hanno dovuto “pagare” per garantire il mantenimento della stabilità dei Paesi più ricchi e delle loro classi medie in un momento di generalizzata turbolenza economica⁹⁴.

Lo stesso Habermas, richiamando lo sviluppo argomentativo sul punto offerto da Claus Offe, ritiene che sulla Germania, proprio per queste ragioni, dovrebbe pendere il *dovere* di promuovere politiche e prestazioni di solidarietà a favore degli altri Stati membri. Questa, infatti, dovrebbe riconoscere che parte della sua solidità economica e della crescita

⁹³ Cfr. C. OFFE, *L'Europa in Trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, op. cit., p. 43.

⁹⁴ M. FERRERA, *Rotta di collisione*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. XIV ss.

esponenziale delle sue esportazioni discende, tra le altre cose, dagli squilibri economico-sociali generati negli altri Stati a partire dall'istituzione dell'Unione monetaria⁹⁵.

Ebbene, per concludere il primo capitolo e introdurre i successivi, ci si vuole chiedere, nel prosieguo del lavoro, se, in ambito UE, la solidarietà sia di fatto appiattita e dissolta in un puro calcolo di interessi, declinata a servizio di una competizione economica che ne disconosce i tratti essenziali (come descritti nei primissimi paragrafi) o se, piuttosto, alla luce degli eventi economico-politici scatenati dalla violenta diffusione del Covid-19, e delle conseguenti “risposte” introdotte dalle Istituzioni europee, la solidarietà possa divenire fattore di resistenza alle leggi del mercato; che costantemente la mettono in deroga⁹⁶.

Tuttavia, dal punto di vista metodologico, una riflessione di questo tipo – che pretende di cogliere, a partire dall'analisi delle più recenti “risposte” adottate dall'UE per fronteggiare la crisi pandemica, se esistano o meno nuove condizioni per la solidarietà europea – non può

⁹⁵ Cfr. J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica*. Un'arringa per la solidarietà europea, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 29. Dello stesso autore si veda anche J. HABERMAS, *La democrazia, la solidarietà e la crisi europea*, Conferenza tenuta il 26 aprile 2013 all'Università Cattolica di Leuven, Belgio. Come avverte Jürgen Habermas, la connotazione politica della solidarietà rende la definizione di questo concetto, così antico, sempre «sorprendentemente recente». Più in particolare, senza consegnare il concetto di solidarietà alla sola sfera della morale, Jürgen Habermas declina detto concetto nel contesto dell'agire pubblico, perciò affiancando alla nozione di “solidarietà” l'espressione “tra estranei”. In questa prospettiva, mentre la morale e il diritto ineriscono alle uguali libertà di singoli autonomi, “la solidarietà” si riferisce all'interesse condiviso all'integrità di una forma di vita politica comune quale elemento costitutivo del bene personale. Se è vero che la solidarietà è cosa diversa dall'etica, essa rappresenta per Habermas un presupposto della vita in una comunità di individui tra loro profondamente diversi, che possono anche non piacersi. Habermas, pertanto, dopo aver affrancato il concetto di “solidarietà”, da ogni concezione etica, relativa al paradigma, ad esempio, della compassione, lo declina nel segno di una dovuta “solidarietà tra estranei”. La solidarietà, in buona sostanza è risorsa sociale da cui l'autodeterminazione democratica degli individui deve alimentarsi per poter produrre diritto legittimo.

⁹⁶ A. SUPIOT, «Au fondement de la citoyenneté, ni assurance ni charité, la solidarité», in *Le monde diplomatique*, 3 (novembre 2014), < <https://www.monde-diplomatique.fr/2014/11/SUPIOT/50963>>, 2014 (18 agosto 2017). Vd. anche A. C. AMATO MANGIAMELLI, “Il dovere di solidarietà. Spunti di riflessione su Diritto Pubblico e Dottrina Sociale della Chiesa”, in *Persona y Derecho*, vol. 77, 2017/2, p. 142. Necessario è il rinvio a P. ROSANVALLON, *La crise de l'État-Providence*, Seuil, Paris 1981; tr. it. *Lo Stato provvidenza. Tra liberalismo e socialismo*, Armando, Roma 1984. Sul punto, tuttavia, si ritiene di rimandare anche alla riflessione di N. LIPARI, *Riflessioni di un giurista sul rapporto tra mercato e solidarietà*, in “Rassegna di diritto civile”, 16, 1995, pp. 30-35.

prescindere da uno studio del quadro giuridico dell'UE e, conseguentemente, da una riflessione sull'articolazione normativa del principio di solidarietà entro i trattati dell'Unione.

Si tratterà, ora, in altre parole, di verificare quali sono le condizioni normative che contemplano nella cornice europea istituti giuridici e politiche votate ad affermare la solidarietà tra Stati membri.

È possibile pensare ad una solidarietà tra Stati in cui ciascun membro si sente, e *riconosca* di essere, in debito verso ogni altro membro⁹⁷.

⁹⁷ Cfr. P. RICOEUR, *Liebe und Gerechtigkeit* -.-*Amour et Justice*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1990, trad. It. Amore e Giustizia, I. Bertolotti, Morcelliana, 2000. Dello stesso autore occorre fare riferimento, per quel che qui interessa, a P. RICOEUR, *Percorsi del riconoscimento*, Raffaello Cortina editore, Milano, 2005.

CAPITOLO II

LA DIMENSIONE DELLA SOLIDARIETÀ INTERSTATALE NELL'ATTUALE QUADRO GIURIDICO DELL'UE

SOMMARIO: 2.1 Introduzione. – 2.2 Sulla multiformità del concetto di solidarietà nel diritto dell'UE e sui conseguenti ostacoli a individuare un significato e un contenuto univoco. – 2.3.1 La collocazione della solidarietà nell'ordinamento UE. Un inventario normativo del principio nell'esperienza pre-Lisbona. – 2.3.2 L'evoluzione della solidarietà nell'UE dopo la riforma operata dal Trattato di Lisbona. – 2.3.3 Uno sguardo al ruolo della solidarietà nell'ambito delle disposizioni sulla politica economica e monetaria contenute nel TFUE. – 2.4 Solidarietà interstatale: un equilibrio che oscilla tra la morsa del debito e il peso della colpa. – 2.5 Gli evanescenti legami di solidarietà tra Stati membri.

*È semplice dovere di lealtà premettere che l'autore di queste righe
si trova all'inizio del settimo decennio della sua vita.
[...] Tuttavia, non incontrerà molte obiezioni
affermando che non è proprio necessario avere sessant'anni
per giudicare orrende le attuali condizioni dell'Europa*

Thomas Mann, “Attenzione Europa”, 1957

2.1 Introduzione

Quanto fino ad ora illustrato, ha portato alla luce alcuni aspetti concernenti la solidarietà che permettono di calare, successivamente, questo concetto nell'ambito di una riflessione che ha per area di interesse il contesto politico e giuridico dell'Unione europea.

Dagli argomenti fino ad ora trattati, infatti, emergono (almeno) due circostanze, tra loro collegate.

La prima, consiste nel fatto che la solidarietà appartiene al patrimonio, per così dire, “genetico” dell'Europa. Essa suscita e ha suscitato riflessioni tanto nell'ambito politico e sociologico, quanto nell'ambiente culturale e intellettuale. Il legame solidaristico, infatti, è diffusamente considerato un presupposto imprescindibile per prospettare il vivere in comune, all'interno di una comunità che intende garantire la pace e si prefigge di favorire l'integrazione tra “estranei”.

La seconda circostanza, ricavabile dalle argomentazioni sin qui esposte, consiste nel fatto che la solidarietà è un valore che acquista forza proprio in occasione di momenti di crisi e sconvolgimenti sociali. Ciò si riscontra, tanto nelle indagini sociologiche e giuridiche portate avanti in Francia dai solidaristi, ove la solidarietà diviene il principio attraverso cui arginare le disuguaglianze innescate dall'industrializzazione e dall'affermazione della dottrina liberale, tanto nell'ambito della letteratura, ove la crisi dell'Europa è stata (in diversi momenti) oggetto di riflessione di eminenti autori: si pensi, solo per citare alcuni riferimenti, a Stefan Zweig, Thomas Mann o ad Albert Camus.

Si può affermare, pertanto, alla luce di quanto sinora detto, che tra crisi e solidarietà corre una segreta forma di intimità. Si tratta di concetti complici e rivali al tempo stesso: ogni crisi mette in discussione gli equilibri vigenti all'interno di una comunità e, così facendo, alimenta nuovi "sentimenti" di solidarietà che, a loro volta, innescano inediti meccanismi di integrazione. Destinati, nel tempo, ad entrare nuovamente in crisi.

Ebbene, chiarito che la nozione di solidarietà occupa un posto di primo piano nella storia moderna e contemporanea europea, capillarizzandone il contesto politico e intellettuale, nelle pagine che seguono si tenterà di gettare uno sguardo sul modo in cui questo concetto ha trovato ingresso (e si è evoluto) all'interno dell'ordinamento giuridico europeo.

2.2 *Sulla multiformità del concetto di solidarietà nel diritto dell'UE e sui conseguenti ostacoli di individuare un significato e un contenuto univoco.*

Mantenendo sullo sfondo le tesi e gli argomenti del Solidarismo, a partire dal presente capitolo si intende introdurre la questione della solidarietà all'interno dell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo.

Nella trattazione che segue, si soffermerà l'attenzione sull'attuale configurazione normativa della solidarietà interstatale, con il preciso intento di verificare l'effettiva portata e il ruolo che detto principio ricopre nell'articolazione dei rapporti tra Stati membri. In particolare nei momenti di "crisi".

Tra solidarietà e crisi, infatti, come dimostrano le numerose vicende che nel tempo hanno investito e tuttora ciclicamente investono l'ambito europeo, intercorre un rapporto, per così dire, di "complicità rivale": tutte le volte in cui un'"emergenza" ha imperversato nel territorio, prima europeo, e, poi, dell'Unione, si è riproposta a più livelli l'urgenza di individuare nuovi equilibri che, in chiave solidaristica, potessero consentire di (ri)prospettare inedite possibilità di integrazione politica tra Stati e di vita in comune tra popoli.

Ebbene, il tentativo (i tentativi) di superare le crisi attraverso nuove forme di solidarietà, non solo ha capillarizzato le riflessioni politico-culturali dell'Europa moderna e contemporanea, ma ha anche accompagnato il processo di formazione dell'UE¹. Non è un caso se lo stesso Jean Monnet affermava che l'Unione europea «sarà forgiata dalle sue crisi e sarà la somma delle soluzioni trovate», tramite nuovi equilibri e nuove forme di solidarietà, «per risolvere tali crisi»². Si direbbe, pertanto, che proprio la crisi, fenomeno che crea fratture e divisioni

¹ Tra crisi e solidarietà corre una segreta forma di intimità. Si tratta di concetti complici e rivali al tempo stesso: ogni crisi mette in discussione gli equilibri vigenti all'interno di una comunità e, così facendo, alimenta nuovi sentimenti di solidarietà che, a loro volta, innescano inediti meccanismi di integrazione. Destinati, nel tempo, ad entrare nuovamente in crisi. Sul punto è interessante la riflessione offerta, tra gli altri, da E. RESTA, *Diritto vivente*. Roma-Bari: Laterza, 2008.

² J. MONNET, *Mémoires*. Paris: Fayard, 1976.

(tanto politiche quanto sociali), alimenta aspettative ad essa contrarie, caricando – di volta in volta – di rinnovata forza la questione della solidarietà in Europa³.

E invero, come accennato, la solidarietà (anche grazie ai ricorsivi fenomeni di crisi) occupa un posto di primo piano nella storia del pensiero politico, sociale e giuridico europeo moderno e contemporaneo⁴.

Dapprima, a partire dalla seconda metà dell'Ottocento, in corrispondenza delle turbolenze scatenate dall'ascesa industriale capitalistica, la solidarietà è entrata a far parte delle categorie fondative dell'azione politica e sociale ponendosi, da un lato – soprattutto in Francia –, quale vettore dell'azione collettiva (essa incarnava la *terza via*, alternativa all'ideologia liberale e al collettivismo socialista⁵), dall'altro, alla stregua di *fatto* sociale, idoneo a connotare una rete di sostegno reciproco tra soggetti che appartengono ad un medesimo gruppo⁶.

Successivamente, a seguito di un altro (e ben più devastante) sconvolgimento economico e sociale quale il secondo conflitto mondiale, la solidarietà, come principio

³ Cfr. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*. Roma-Bari: Laterza, 2013, p. 3 ss.

⁴ È interessante notare come l'importanza della solidarietà per la costruzione di quella che poi sarà l'Unione europea sia stata colta anche da Albert Camus, il quale, nel 1955, vale a dire cinque anni dopo la dichiarazione di Robert Schuman (dichiarazione che avviò l'istituzione della CECA, aprendo di fatto la strada al processo di costruzione dell'odierna UE), mise l'accento sull'importanza di questo principio per i popoli europei. In particolare, è in occasione dell'incontro "*Il futuro della civiltà europea*", organizzato ad Atene dall'*Union Culturelle Greco-Francaise*, che lo scrittore algerino naturalizzato francese mise in evidenza ciò che, a suo dire più di altro, minacciava il futuro del Vecchio continente. Ad avviso di Camus, la minaccia più insidiosa risiedeva nell'assenza di una effettiva solidarietà tra Stati e popoli. Il più evidente pericolo per il futuro dell'Europa consisteva nella mancanza di una volontà politica autenticamente informata all'interesse generale dell'Europa stessa.

⁵ Si rimanda al lavoro di M. SALVATI, *Solidarietà: una scheda storica*, in *Parole Chiave*, n. 2, Fondazione Basso, Roma, 1993.

⁶ É. DURKHEIM, (1893) *La divisione del lavoro sociale*, Edizioni di Comunità, Torino 1999, cit., p. 110. Come messo in evidenza da C. Burelli, N. Donati, *Il valore della solidarietà per un'Unione Europea funzionante*, consultabile online <https://life.unige.it/il-valore-della-solidarieta-ununione-europea-funzionante> «Come aveva già intuito Durkheim, seppur senza il ben più solido e preciso framework teorico della concezione eziologica delle funzioni, la solidarietà corrisponde a un preciso e vitale bisogno del sistema sociale. Senza solidarietà, un gruppo umano non è in grado di sopravvivere alle varie crisi che ricorrentemente lo minacciano».

giuridico, si afferma nella maggior parte delle Costituzioni dei Paesi europei. La nozione di solidarietà è infatti il presupposto del “costituzionalismo democratico europeo” che darà vita allo Stato sociale, ove i risvolti pratici di una legislazione orientata alla solidarietà si individuano, in particolare, nei tentativi di garantire attraverso l'intervento pubblico la piena occupazione, la riduzione delle disuguaglianze, la produzione di sicurezza economico-sociale⁷.

E ancora: la solidarietà, sempre all'indomani della Seconda guerra mondiale, inizia ad essere interpretata come la chiave di volta per addivenire ad una pacificazione delle nazioni europee⁸ ponendosi quale presupposto ineludibile per l'avvio della ‘costruzione comunitaria’, e dunque per dare abbrivio al processo di integrazione europea.

Sin dalla nascita del progetto europeo, pertanto, la solidarietà, caratterizzandosi come principio mediante cui informare i rapporti economico-politici che intercorrono tra gli Stati d'Europa, e come valore mediante cui orientare il legame tra i popoli europei, ha favorito il superamento dei particolarismi nazionali (che, fino a quel momento, avevano scatenato conflitti tra le nazioni europee⁹) e, attraverso una, via via più complessa, disciplina

⁷ Si prenda come riferimento il preambolo della Costituzione francese del 1946, ove si afferma che «*La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales*», nonché l'art 2 della Costituzione italiana, ove è affermato che «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; Vd. A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2015, consultabile all'indirizzo: <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2015/04morelli.pdf>. Vd. anche A.C. AMATO MANGIAMELI, “Il dovere di solidarietà. Spunti di riflessione su Diritto Pubblico e Dottrina Sociale della Chiesa”, *op. cit.*, p. 142 ss., ove si mette in evidenza come nello Stato sociale il diritto rappresenta il *medium* attraverso il quale le varie esigenze socio-antropologiche possono strutturarsi storicamente e trovare risposta. Si rimanda anche a L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico, Tornare ai fondamentali: la solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo I, 2016, p. 23.

⁸ In ordine al concetto di solidarietà nelle relazioni internazionali v. M. WEBER, *The concept of solidarity in the study of world politics: towards a critical theoretic understanding*, in *Review of International Studies*, 2007, p. 693 ss.

⁹ P. MANZINI, “La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama costituzionale”, in L. Manderieux, M. Vellano (a cura di), *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, Giappichelli, 2017.

sovrana nazionale dei rapporti tra gli Stati, ha permesso di consolidare e disciplinare le interdipendenze verso obiettivi comuni¹⁰.

In questo senso, in via di prima approssimazione, può affermarsi che il principio di solidarietà interstatale, in ambito europeo, connota – per un verso – la misura del sacrificio cui ogni Stato membro va incontro cedendo porzioni di sovranità a beneficio di un più ampio progetto comune; – per un altro – la prospettiva di un vantaggio domestico (politico ed economico) che può essere ottenuto solo attraverso l’adesione a vincoli di appartenenza sovranazionali¹¹.

E invero, per quanto il principio in esame sia connaturato al “sistema comunitario”, svolgendo una funzione, per così dire, strutturale¹², prendendo in considerazione l’attuale ordinamento giuridico dell’UE si riscontra una evidente difficoltà di “sistematizzare” e definire in modo certo i confini della solidarietà (anche interstatale).

All’interno del quadro giuridico dell’Unione, infatti, convivono numerose e, talvolta, diverse definizioni e forme di solidarietà che, cambiando a seconda del contesto cui si

¹⁰ Una lucida interpretazione dei processi di integrazione europea sullo sfondo della globalizzazione si trova in A. GIDDENS, *L’Europa nell’età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

¹¹ Per tale via si afferma che gli Stati membri hanno acconsentito all’idea di istituire un ordinamento di carattere sovranazionale da sviluppare attraverso lo strumento dell’integrazione, identificabile con il c.d. metodo “comunitario”. Invero, negli ultimi anni, in particolare in concomitanza di situazioni di emergenza, si è registrato un frequente ricorso a strumenti di diritto internazionale pattizio, che ricadono nella categoria del c.d. metodo intergovernativo, ritenuto più efficace di quello comunitario.

¹² Il fatto che la solidarietà rivesta un ruolo per così dire strutturale nel sistema “comunitario” è dimostrato anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia che in più occasioni e, in particolare, già in una pronuncia del 1969, ha affermato che la solidarietà sta alla base «del sistema comunitario nel suo complesso», dando a detto principio il ruolo di “guida” delle relazioni tra Stati. Cfr.: ad esempio, Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzeleczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, punto 44; corte giust., 15 marzo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169, punto 56.

riferiscono, contrassegnano questo principio (eterogeneo e trasversale¹³) di una notevole ambiguità di fondo¹⁴.

Tuttavia, un tentativo di categorizzare la solidarietà nell'ordinamento dell'UE può essere condotto distinguendo tra il "soggetto" nei cui confronti il principio rivolge la sua efficacia, o, diversamente, l'"oggetto", vale a dire l'ambito in cui la solidarietà è chiamata ad articolare i suoi effetti. Quanto al primo aspetto, si può annoverare, ad esempio, il richiamo alla solidarietà tra popoli – come risulta dal preambolo del Trattato di Maastricht¹⁵; alla solidarietà tra Stati membri dell'Unione; alla solidarietà tra generazioni; alla solidarietà interindividuale tra Stati membri e cittadini di altri Stati membri; alla solidarietà tra imprese o tra produttori¹⁶; alla solidarietà tra l'Europa e i paesi d'oltremare¹⁷.

Prendendo a riferimento, invece, l'"oggetto" della solidarietà europea, guardando, pertanto, al contesto nel quale detto principio trova attuazione, è possibile operare, a titolo esemplificativo, il richiamo alla politica estera e di sicurezza comune, alla politica dell'Unione nel settore dell'energia, alle risposte agli attacchi terroristici.

Ebbene, la "costruzione" dell'UE evolve e con essa muta l'importanza attribuita alla solidarietà che, in particolare a seguito dell'Accordo di Lisbona, irroria il quadro normativo dell'Unione assumendo, almeno formalmente, un rilievo del tutto centrale. Eppure, benché la proliferazione dei riferimenti testuali alla solidarietà dal Trattato di Maastricht in poi (almeno fino a Lisbona) attesta l'intenzione del legislatore europeo di riconoscere a detto principio un ruolo di primario rango, occorre valutarne la reale portata.

¹³ S. DE LA ROSA, *La transversalité de la solidarité dans les politiques matérielles de l'Union*, in C. Boutayeb, *La solidarité dans l'Union européenne*, p. 165.

¹⁴ Cfr. P. HILPOLD, *Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union*, in «Yearbook of European Law», 34, 2014, n. 1, pp. 259 ss.

¹⁵ Il passaggio in questione recita: "desiderando intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni".

¹⁶ Alla quale fanno riferimento alcune sentenze della Corte di giustizia, cfr. E. KÜÇÜK, *Solidarity in EU law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?*, cit., spec. p. 977 ss.

¹⁷ Già menzionata nel preambolo del trattato CEE.

In questo senso, prima di passare in rassegna i principali riferimenti iniziali alla solidarietà contenuti nei Trattati istitutivi dell'Unione per poi giungere a saggiarne l'ambito normativo prendendo a riferimento l'attuale vigente ordinamento UE¹⁸, pare opportuno svolgere una breve considerazione in ordine alla “natura” del principio di solidarietà interstatale, interrogandosi se detto principio possa originare vincoli e obblighi (di solidarietà) giuridicamente vincolanti a carico degli Stati membri.

Sul punto, nonostante vi sia parere quasi unanime in dottrina circa la natura del principio di solidarietà – ad esempio, alcuni autori attribuiscono al principio in esame una caratura, per così dire, sovra-costituzionale che soverchierebbe il diritto primario¹⁹ – particolarmente difficile risulta comprendere se da tale principio possano discendere obblighi giuridici.

Parte di questa difficoltà discende dal fatto che la Corte di giustizia raramente ha riconosciuto l'esistenza di doveri giuridici in campo agli Stati membri come corollario del principio di solidarietà²⁰ e, conseguentemente, altrettanto raramente si è spesa

¹⁸ Cfr. *Infra* II, § 2 e ss.

¹⁹ In proposito, cfr. J. MOLINIER (sous la direction de), *Le principes fondateurs de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, 2005, p. 32 ss. Altra parte della dottrina esalta la portata costituzionale della solidarietà – atteso che la stessa assumerebbe rilievo nella “carta costituzionale di base” costituita dai trattati. Cfr. A. LEVADE, *Le valeur constitutionnelle du principe de solidarité*, in C. BOUTAYEB, *La solidarité dans l'Union européenne, Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, 2011, p. 42 ss. Inoltre, la solidarietà interstatale è stata altresì interpretata alla stregua di principio strutturale dell'Unione, in considerazione del suo informare i rapporti tra Stati membri e tra questi e l'Unione. Cfr. M. BLANQUET, *L'Union européenne en tant que système de solidarité: la notion de solidarité européenne*, in MARYVONNE HECQUARD-THERON (dir.) *Solidarité(s): Perspectives Juridiques*, Actes de colloques de l'IFR, p. 172 ss.

²⁰ Sul punto si deve certamente osservare che, ad avviso di alcuni autori, la solidarietà sarebbe idonea a determinare la nascita di obblighi in capo agli Stati in concomitanza di situazioni emergenziali: solo queste, infatti, giustificerebbero l'adozione di misure ispirate all'assistenza e al sostegno solidaristico di altri Stati membri. In questi termini, come si è messo in evidenza all'inizio del paragrafo, torna in rilievo il rapporto che lega, nelle dinamiche politiche e giuridiche dell'UE, la solidarietà ai contesti di crisi, e viceversa. Sull'argomento, cfr., ad esempio, C. BLUMANN, L. DUBOIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 3^a ed. Paris, 2007, p. 121.

sull'opportunità di sanzionare l'eventuale mancato rispetto del principio da parte di uno Stato²¹.

Invero, l'esito di una recente controversia, dapprima giunta al vaglio del Tribunale europeo e poi della Corte di giustizia, sembra (almeno apparentemente) aver tracciato una nuova traiettoria, aprendo le porte ad una forma per così dire di "giustiziabilità" del mancato rispetto del principio di solidarietà²².

Al riguardo, si fa riferimento ad una sentenza del Tribunale dell'Unione europea emessa in materia di energia e pronunciata nell'ambito di un ricorso per annullamento proposto dalla Polonia²³. Per quel che qui interessa, nella pronuncia in questione il Tribunale si è diffusamente soffermato sulla portata del principio di solidarietà (energetica), valutando, ad esempio, che a mente dell'art. 194, par. 1 TFUE lo spirito di solidarietà è un elemento cardine della politica energetica dell'Unione e che, di conseguenza, gli Stati sono chiamati ad assumere condotte solidali, in concreto tese a: (i) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; (ii) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; (iii) promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; (iv) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

Più nel dettaglio, nella pronuncia in esame, il Tribunale ha affermato, non solo che la solidarietà «è alla base di tutto il sistema dell'Unione, conformemente all'impegno stabilito

²¹ Cfr. F. CASOLARI, *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L. S. ROSSI, F. CASOLARI (eds.) *The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Springer, 2014, p. 122 ss.

²² Sin d'ora si rimanda al volume di F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e Governance economia europea*, Giappichelli, Torino, 2020, cui per affinità tematica e argomentativa si è attinto nella strutturazione del presente capitolo. In particolare, la ricerca di Croci è risultata particolarmente utile per alcuni riferimenti bibliografici e giurisprudenziali, confluiti nel presente lavoro a seguito di ulteriore consultazione, analisi e sviluppo.

²³ Pronunciata dal Tribunale nell'ambito di un ricorso per annullamento proposto dalla Polonia, ai sensi dell'art. 263 TFUE, avverso una decisione della Commissione concernente la modifica delle condizioni di esenzione dall'applicazione della direttiva 2003/55/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale. Vd. Tribunale dell'Unione europea, 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*, ECLI:EU:T:2019:567. Si veda in particolare il punto 61 e 65.

all'art. 4, paragrafo 3, TUE», ma anche che (appunto) nel settore dell'energia essa origina «diritti e obblighi tanto per l'Unione quanto per gli Stati membri», i quali sono reciprocamente vincolati a rispettare le politiche energetiche dell'UE e salvaguardare il mercato energetico interno nel suo complesso.

L'importanza dei principi enunciati nella sentenza emessa dal Tribunale dell'UE risulta ancor più marcata alla luce della successiva decisione della Corte di giustizia. I giudici di Lussemburgo²⁴, infatti, chiamati a pronunciarsi sul ricorso presentato dalla Repubblica federale di Germania²⁵, che impugnava la sentenza del Tribunale chiedendone l'annullamento, hanno confermato quanto stabilito in primo grado, di fatto consacrando la forza vincolante del principio di solidarietà che (almeno nelle politiche energetiche dell'Unione) sarebbe in grado di dare vita a obblighi giuridici vincolanti.

Come è dato leggere nel testo della sentenza emessa dai giudici di Lussemburgo, benché la ricorrente (Germania) con il primo motivo sostenesse che (contrariamente a quanto statuito dal Tribunale, al punto 70 della sentenza impugnata) il principio di solidarietà energetica – enunciato all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE – non avrebbe alcun effetto vincolante, nel senso che non comporterebbe diritti ed obblighi per l'Unione e gli Stati membri, trattandosi di una nozione «prettamente astratta e puramente politica» (e non «di un criterio giuridico» da cui valutare la validità di un atto adottato da un'istituzione dell'Unione), ad avviso della Corte di giustizia, all'opposto, lo spirito di solidarietà tra gli Stati membri, menzionato nella disposizione di cui all'articolo 194, paragrafo 1, TFUE, costituirebbe

²⁴ Corte giust., Sez. gran. 15 luglio 2021 Sentenze C-848/19 P.

²⁵ Con la sua impugnazione, la Repubblica federale di Germania chiedeva l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 10 settembre 2019, Polonia/Commissione (T-883/16, EU:T:2019:567) mediante la quale tale giudice ha annullato la decisione C(2016) 6950 final della Commissione, del 28 ottobre 2016 recante riesame della deroga alle regole sull'accesso dei terzi e sulla disciplina tariffaria concessa alla linea di raccordo del gasdotto del Mar Baltico (gasdotto OPAL) a norma della direttiva 2003/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2003, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale e che abroga la direttiva 98/30/CE.

un'espressione specifica del principio di solidarietà da cui discendono obblighi e vincoli a carico degli Stati.

La solidarietà, continua la Corte, costituisce uno dei principi fondamentali del diritto dell'Unione e, diffusamente, si rintraccia in varie disposizioni dei Trattati. La solidarietà, rimarcano i giudici della Corte di giustizia, viene menzionata nel preambolo del TUE, nonché nell'articolo 2 TUE, nell'articolo 3, paragrafo 3, terzo comma, TUE; in conformità dell'articolo 21, paragrafo 1, TUE, la solidarietà è anche uno dei principi che disciplinano l'azione esterna dell'Unione e, a mente dell'articolo 24, paragrafi 2 e 3, TUE, essa compare tra le disposizioni in materia di politica estera e di sicurezza comune quale «reciproca solidarietà politica» degli Stati membri.

Ne consegue che – osserva la Corte, tenendo altresì conto dei riferimenti alla solidarietà contenuti nel TFUE²⁶ – il principio di solidarietà è sotteso all'intero sistema giuridico dell'Unione ed è strettamente connesso al principio di leale cooperazione, in virtù del quale l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento degli obiettivi derivanti dai Trattati.

Come anticipato, la sentenza appena menzionata, facendo rientrare la solidarietà tra i principi fondamentali del diritto dell'UE, parrebbe non solo definirne la natura giuridica ma anche riconoscere che da questa potrebbero derivare vincoli e obblighi giuridici. A tutta prima, altrimenti detto, la pronuncia emessa dalla Corte sembrerebbe ammettere che la dimensione della solidarietà nell'UE assumerebbe anche una caratura prescrittiva in quanto, non soltanto obbligherebbe gli Stati membri ad adottare tutte le misure idonee a garantire la

²⁶ Quanto al TFUE, il suo articolo 67, paragrafo 2, menziona espressamente la solidarietà tra gli Stati membri in materia di asilo, di immigrazione e di controllo delle frontiere esterne, e l'applicazione di tale principio in materia viene ribadita all'articolo 80 TFUE. Nel titolo VIII della Parte terza del Trattato FUE, e più specificamente nel capo 1 dedicato alla politica economica, l'articolo 122, paragrafo 1, TFUE si riferisce del pari in maniera esplicita allo spirito di solidarietà tra gli Stati membri, il quale figura anche all'articolo 222 TFUE, ai sensi del quale l'Unione e i suoi Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità.

portata e l'efficacia del diritto dell'Unione, ma imporrebbe alle Istituzioni europee di rispettare, e poi sovrintendere, l'adempimento dei reciproci doveri di leale cooperazione tra, e con, gli Stati membri.

Tuttavia, come non ha mancato di rilevare parte della dottrina²⁷, nonostante gli sforzi della giurisprudenza è ancora difficile interpretare l'ordinamento dell'UE in senso autenticamente (o maggiormente) solidaristico, facendo discendere perciò da detto principio obblighi di condivisione degli oneri a vantaggio degli Stati in difficoltà.

A questa conclusione, a ben vedere, pare non sottrarsi la sentenza *Germania c. Polonia*, ove l'affermazione dell'esistenza del principio fondamentale di solidarietà risuona come un «*obiter dictum* utile agli svolgimenti sul più specifico principio di solidarietà energetica e sull'obbligo gravante in capo alla Commissione di tener conto delle necessità di approvvigionamento energetico di tutti gli Stati nel bilanciamento degli interessi in giuoco»²⁸.

Le plurali e “diversificate” dimensioni della solidarietà all'interno dell'UE, rendono particolarmente difficile giungere ad un significato univoco e stabile del principio, a partire dal quale valutare se, effettivamente, possano sorgere vincoli e doveri giuridici: i Trattati e le pronunce dei giudici sovranazionali, infatti, si limitano a individuare gli effetti giuridici della solidarietà in funzione delle questioni loro sottoposte²⁹. In buona sostanza, il concetto di solidarietà nel diritto dell'UE, in quanto multiforme e come tale fondato su presupposti diversi tra loro (dai quali discendono conseguenze altrettanto diverse) ostacola la strada verso l'affermazione della solidarietà quale principio implicante generali diritti e obblighi solidaristici.

²⁷ Sul punto si segnala il contributo di G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in AISDUE, III, aisdue.eu Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 6, 20 dicembre 2021 pp. 85-127; spec. p. 107 ss.

²⁸ Ivi, p. 101, cit.

²⁹ Cfr. Ivi, p. 108 ss.

Sono rinvenibili almeno tre diverse funzioni della solidarietà nell'ambito dell'UE e dei rapporti interstatali: solidarietà-preventiva; solidarietà-riequilibratoria; solidarietà-emergenziale³⁰.

La prima declinazione, che implica il rispetto di tutti gli Stati membri e dell'Unione del complesso di diritti e obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE, evoca (apparentemente) autentici meccanismi di reciproca assistenza, in quanto sorretti dal dovere di leale cooperazione dell'art. 4, par. 3, TUE³¹. L'interrelazione tra solidarietà e leale cooperazione consente di veicolare le condotte verso obiettivi e doveri comuni, responsabilizzando le Istituzioni e gli Stati membri al rispetto dell'*acquis comunitario*, a non pregiudicare l'azione comune, preservare le fondamenta e la *raison d'être* dell'UE, nonché consolidare l'unione politica tra Stati. Siffatta declinazione si individua, a titolo esemplificativo, mediante il richiamo dell'art. 24 TUE, ove è stabilito che (par. 2) «nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri» e (par. 3) «gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore»³².

³⁰ Si segnala che questa tripartita definizione della solidarietà si deve al contributo di G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in AISDUE, III, *aisdue.eu* Sezione "Atti convegni AISDUE", n. 6, 20 dicembre 2021 pp. 85-127.

³¹ Sul quale, per tutti, v. F. CASOLARI, *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli, 2020.

³² Come fa notare G. Morgese, È sempre la solidarietà preventiva-responsabilizzante, inoltre, che viene presa in considerazione dalla Corte di giustizia in alcune pronunzie dirette a preservare diritti e obblighi comuni. Nella sentenza *Commissione c. Francia*, si afferma che "[l]a solidarietà, che sta alla base (...) del sistema comunitario nel suo complesso, conformemente all'impegno di cui all'articolo 5 del trattato, trova un corollario, a vantaggio degli Stati, nella procedura di mutua assistenza (...) per il caso di grave minaccia di squilibri nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro". Inoltre, più di recente, la solidarietà preventiva, quale connotato responsabilizzante della dimensione solidaristica, ha svolto un ruolo di rilievo nel ragionamento della Corte di giustizia nelle due vicende aventi a oggetto la condivisione degli oneri stabilita dalle decisioni di ricollocazione

La seconda declinazione (solidarietà-riequilibratoria) implica «la mutua azione diretta a riequilibrare le diverse condizioni di partenza oppure ad attenuare le difficoltà che possono sorgere in capo ad alcuni Stati dall'applicazione del diritto dell'UE»³³. Di questa categoria di solidarietà (che sembrerebbe ricalcare più precisamente il concetto di solidarietà accolto negli ordinamenti nazionali) si ha traccia, ad esempio, nella politica di coesione economica, sociale e territoriale, ove la condivisione di parte delle risorse statali è finalizzata alla loro redistribuzione con i fondi strutturali.

Infine, la declinazione della solidarietà-emergenziale identifica una relazione di reciproca assistenza che coinvolge gli Stati e l'Unione in occasione di crisi. Tuttavia «l'intensità del vincolo varia a seconda dei settori presi in esame». Se, in effetti, nelle clausole di mutua difesa di cui all'art. 42, par. 7, TUE e di solidarietà dell'art. 222 TFUE, emerge un vero e proprio dovere di mutua assistenza a favore degli Stati membri in situazioni di emergenza³⁴, all'opposto, nell'Unione economica e monetaria (UEM) l'autenticità del vincolo solidaristico di natura emergenziale tende a sbiadire, per “tingersi” di “condizionalità”.

Nell'UEM, infatti, non solo le possibilità della mutua assistenza non contemplano obblighi di supporto agli Stati in difficoltà, rispondendo preminentemente alla logica dell'interesse economico (infatti, l'art. 122 par. 1, TFUE³⁵ – come si vedrà nel prosieguo –

dei richiedenti asilo del 2015. Si tratta della decisione 2015/1523 del Consiglio, del 14 settembre 2015, e della decisione 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015. Entrambe le pronunce sono dirette a istituire misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio di Italia e Grecia. Sul punto, G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, op. cit., p. 103. Sulla ricollocazione di emergenza, inoltre, si rimanda, tra gli altri, E. GUILD, C. COSTELLO, V. MORENO-LAX, *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*, EP Study, 2017, reperibile online; M. BORRACCETTI, “To quota” or “not to quota”? *The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy*, in *Eurojus*, 31 luglio 2015.

³³ G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, op. cit., p. 110.

³⁴ Ivi, p. 115.

³⁵ Vd. *Infra*, § 2.2 ss.

prevede misure di assistenza soggette a condizioni e alla discrezionalità delle Istituzioni) ma, inoltre, prevedono, in via di fatto, obblighi, per così dire, “di non solidarietà”³⁶.

Sull’argomento, come si vedrà nei paragrafi che seguono, basti prendere in riferimento le c.d. *no bail-out clauses* (artt. 123, 124, 125 TFUE) che impongono il divieto di salvataggio esterno di uno Stato da parte dell’Unione e di altri Stati, e l’art. 136, par. 3, TFUE che rende possibile l’istituzione di meccanismi di stabilità per salvaguardare la stabilità della zona euro la cui assistenza finanziaria, soggetta a rigorosa condizionalità, si è non a caso contraddistinta per misure di *austerity*.

³⁶ G. MORGESE, *op. cit.*, p. 116.

2.3.1 *La collocazione della solidarietà nel quadro normativo dell'ordinamento UE. Un inventario del principio nell'esperienza pre-Lisbona*

Come sinora messo in evidenza, la solidarietà è sempre stata un elemento importante del processo d'integrazione europea e riferimenti a questo termine si ritrovano già a partire dagli iniziali sforzi con cui le Nazioni europee – fino a quel momento segnate da reciproche ostilità e conflitti – crearono le prime istituzioni sovranazionali.

A questo proposito, per calare l'argomento della solidarietà lungo il percorso evolutivo che porterà all'attuale configurazione dell'ordinamento dell'UE, occorre prendere le mosse da quello che, simbolicamente, è considerato il punto di avvio del processo di integrazione europea.

Detto momento, infatti, viene fatto coincidere con il 9 maggio 1950, data in cui, l'allora Ministero per gli esteri francese Robert Schuman, in quello che fu poi definito *Discours de l'Horloge*, dal nome della sala *Quai d'Orsay* dove fu tenuto, dichiarò 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»³⁷.

E invero, alla luce degli obiettivi che, con il discorso in commento, si volevano perseguire – comporre le ostilità politiche tra Francia e Germania attraverso l'avvicinamento dei rispettivi interessi economici e, segnatamente, per il tramite di una comune gestione della produzione di carbone e acciaio – è particolarmente evidente la funzione sin da subito rivestita dalla solidarietà.

³⁷ Così si esprime Robert Schuman nella celebre dichiarazione del 9 maggio 1950: «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 argomento, *ex multis*, G. BOSSUAT, *La déclaration Schuman, de l'Histoire au mythe*, in A. WILKENS (sous la direction de), *Le plan Schuman dans l'Histoire. Intérêts nationaux et projet européen*, Bruxelles, 2004, p. 390 ss. si veda altresì F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e Governance economia europea*, *op. cit.* p. 23 ss.

Nella dichiarazione di Schuman, infatti, vi sono due distinti riferimenti alla solidarietà: per un verso, si richiama una più ampia *solidarité de fait* e, per un altro, la *solidarité de production*. In particolare, quest'ultima dimensione, su cui Schuman poneva l'accento, mette in risalto il carattere strumentale della solidarietà. Per il tramite dell'interdipendenza, connotato tipico delle relazioni solidaristiche, si proponeva una «*mise en commun*» anzitutto delle produzioni di carbone e acciaio francesi e tedesche che, sotto l'egida di un'Alta Autorità comune (aperta, invero, all'adesione di altri paesi europei), avrebbe garantito un'embrionale e settoriale fusione dei mercati, l'espansione della produzione e, conseguentemente, la pacificazione dei conflitti.

Ebbene, come si accennava, già a partire dai trattati originari che permisero di istituire le prime organizzazioni europee (OECE, CECA, CEE), è possibile individuare riferimenti al principio di solidarietà.

Di questo principio vi è, per l'appunto, traccia nel Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), siglato a Parigi nel 1951. Il punto 3 del Preambolo della CECA, richiamando apertamente la summenzionata dichiarazione resa dal Ministro Schuman, recita: «l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una *solidarietà di fatto*, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico»³⁸. Per il tramite della solidarietà si mirava a far convergere entro un più ampio interesse comune gli obiettivi economico-commerciali di Stati fino a quel momento confliggenti. Si trattava di Belgio, Francia, Germania Occidentale, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi.

Il riferimento ad una solidarietà di fatto (*solidarité de fait*) tra Stati lascia scorgere la volontà di affidare a detto principio una portata trasversale. Da un lato, la solidarietà sarebbe stata il valore attraverso cui, sotto l'egida di un organo sovranazionale e indipendente quale la CECA, creare un'inedita forma di cooperazione e saldare i rapporti politici di sei nazioni.

³⁸ Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

Dall'altro, la solidarietà, sarebbe stata manifestazione della volontà di istituire un mercato comune nell'ambito del carbone e dell'acciaio. Un'area geografica libera da barriere doganali e da restrizioni quantitative alla libera circolazione, che avrebbe permesso di tutelare la concorrenza e limitare le misure potenzialmente discriminatorie e distorsive, fino a quel momento poste in essere dai singoli Stati.

Seguendo il percorso evolutivo che dalle prime istituzioni sovranazionali europee portò ai primi Trattati, è poi possibile individuare plurimi richiami (espliciti e meno espliciti) alla solidarietà anche nel Trattato CEE, firmato a Roma il 25 marzo 1957 unitamente al Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (Euratom).

Tra i riferimenti alla solidarietà contenuti nel Trattato CEE vi è sicuramente quello relativo alla "Dichiarazione comune concernente Berlino"³⁹. In particolare, mediante detto accordo, emerge la volontà, da parte degli Stati europei di «confermare la solidarietà» a favore della popolazione tedesca, adoperando «tutte le misure necessarie per agevolare la situazione economica e sociale di Berlino, favorirne lo sviluppo e garantirne la stabilità economica».

E così, ancora, prendendo in considerazione l'art. 103 del Trattato CEE, rubricato "Politiche di congiuntura", la solidarietà assume sia i connotati della condotta politico-economica che avrebbe dovuto orientare gli Stati nella gestione dei loro reciproci rapporti entro il territorio europeo al fine di salvaguardare gli interessi comuni, che di principio giuridico volto a giustificare l'eventuale intervento delle Istituzioni europee a favore di uno Stato, in caso di sopravvenute difficoltà segnatamente individuate nell'«approvvigionamento di determinati prodotti».

Di assoluto rilievo è pure l'art. 108 CEE. La norma, infatti, disponeva che «in caso di difficoltà o grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro,

³⁹ Il trattato che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) o trattato di Parigi, firmato il 18 aprile 1951, è entrato in vigore il 25 luglio 1952. I Trattati che istituivano la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom), o trattati di Roma, firmati il 25 marzo 1957, sono entrati in vigore il primo gennaio 1958.

provocate da uno squilibrio globale della bilancia o dal tipo di valuta di cui esso disponeva, e capaci di compromettere il funzionamento del mercato comune o l'attuazione della politica commerciale comune», il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, aveva il potere di accordare allo Stato membro interessato – nel caso di accertata insufficienza delle misure dallo stesso adottate – uno specifico supporto (definito “concorso reciproco”⁴⁰). Tra le opzioni di supporto, si annoverava, tra le altre cose, la concessione di crediti da parte degli altri Stati membri.

E invero, soffermando l'attenzione su quanto finora messo in evidenza, emerge l'importanza ricoperta dalla solidarietà nell'ambito europeo: il ricorso a detto principio, incanalato nel solco degli interessi economici, ha permesso di creare inedite forme di cooperazione tra Stati e di dare vita a innovativi meccanismi di intervento da parte delle prime Istituzioni europee, al fine di salvaguardare, in caso di necessità, l'economia delle singole nazioni.

Tra le manifestazioni del concetto di solidarietà è, inoltre, necessario richiamare il principio di leale cooperazione⁴¹. Esso, non solo ne costituisce diretto precipitato ma rappresenta, *a contrario*, una contromisura necessaria per prevenire comportamenti pregiudizievoli al raggiungimento degli obiettivi comuni dei Paesi europei e per garantire l'adempimento degli obblighi di solidarietà assunti dagli stessi.

Di esso vi è traccia nel Trattato istitutivo della CECA, art. 86, nel Trattato Euratom ai sensi dell'art. 192 e nel Trattato CEE. L'articolo 5 del Trattato CEE, in particolare, recita che la leale collaborazione consiste nell'obbligo gravante sugli Stati firmatari di astenersi «da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente

⁴⁰ Si specifica che il concorso reciproco richiamato poteva assumere la forma di azione concordata presso altre organizzazioni internazionali, alle quali gli Stati membri potevano ricorrere; concessione di crediti limitati da parte di altri Stati membri, con riserva del consenso di questi; forma di riduzioni speciali dei dazi doganali di aumenti di contingenti destinati a favorire l'incremento delle importazioni provenienti dal paese in difficoltà.

⁴¹ R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 435 ss., p. 443.

Trattato». L'interrelazione tra il principio di solidarietà e quello della leale collaborazione (spesso considerato logico complemento della prima), ora accolto nell'art. 4, par. 3 TUE, consentiva, e tuttora consente, di tutelare i vincoli solidaristici tra Stati dalle condotte idonee a pregiudicarli⁴².

Tuttavia, corre l'obbligo di brevemente evidenziare che il principio di solidarietà, pur strettamente connesso al principio di leale cooperazione, si distingue in virtù della funzione rispettivamente attribuita nei Trattati: la leale cooperazione ha natura strumentale ed è declinazione operativa della solidarietà. Essa si pone come meccanismo di garanzia circa il rispetto del diritto dell'Unione, teso a evitare condotte contrastanti con il perseguimento delle finalità comunitarie. La solidarietà, invece, fa da sfondo alla leale cooperazione, e come tale non si risolve nel fedele adempimento degli obblighi derivanti dai Trattati, né nell'astensione da condotte pregiudizievoli per gli obiettivi del sistema. La solidarietà, cui gli Stati sono chiamati, quale principio generale dell'ordinamento impone l'assunzione di una condotta genericamente votata a garantire la tenuta del benessere economico e sociale dell'UE, con ciò richiedendo una presa in considerazione di interessi più ampi, da cui discendono (per l'appunto) responsabilità non sempre ben definite e definibili.

Per proseguire la rassegna del principio di solidarietà nell'ambito europeo e mettere in evidenza come questo permeava e tuttora permea l'intero sistema "comunitario" nel suo complesso pare utile indagare ulteriormente la situazione normativa, prendendo in considerazione i successivi Atti e Trattati UE, nonché le varie riforme che li hanno investiti.

⁴² M. KOTZUR, "Solidarity as a Legal Concept", in A. GRIMMEL, S. GIANG, S. (eds), *Solidarity in the European Union*, Springer, 2017, pp. 37-45. Il principio di leale collaborazione si applica nelle relazioni reciproche tra Stati membri ed istituzioni dell'UE, tra le istituzioni stesse (ex art. 13, par. 2, TUE), e nei rapporti tra Stati membri. Almeno a parere di una parte della dottrina, a differenza della solidarietà (che costituirebbe un concetto di carattere politico, insuscettibile di fondare obblighi giuridici vincolanti), conferirebbe vincolatività alle regole che assicurano l'integrazione tra i diversi Stati membri. Cfr. in proposito M. KLAMERT, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, 2014, p. 35 ss.

E invero, se nell'Atto unico europeo del 1986 non si registrano nuovi rimandi normativi alla solidarietà, è con il Trattato di Maastricht, del 7 febbraio 1992, che i riferimenti si fanno più evidenti.

Il Trattato sull'Unione europea, prima di essere riformato dal Trattato di Lisbona, infatti, segna un punto di svolta nella definizione delle politiche di solidarietà a livello comunitario. Ad esempio, al punto 4 del Preambolo si rimarca l'intento degli Stati firmatari di «intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni». Nel Titolo II del TUE, che detta le modifiche al precedente Trattato CEE, si afferma che «La Comunità ha il compito di promuovere [...] il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri». Anche il Titolo V, concernente le disposizioni in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) promuove la solidarietà reciproca tra gli Stati, i quali devono non solo astenersi da ogni azione contraria agli interessi dell'Unione ma, anche, operare secondo un profondo spirito di lealtà.

L'innovazione più rilevante con riguardo al principio di solidarietà si individua per via del suo inserimento tra gli obiettivi dell'allora Comunità europea, per effetto della modifica introdotta dall'art. G del trattato di Maastricht, all'art. 2 del trattato CEE, divenuto poi trattato CE. Ai sensi di tale disposizione, la comunità aveva il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria «uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità [...], la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri»⁴³. Ma non è tutto. Il trattato di Maastricht contiene, infatti, anche un altro importante riferimento alla solidarietà. In particolare, questo emerge guardando alle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune PESC, nell'ambito del c.d. secondo pilastro dell'UE. Si tratta della previsione dettata dal quarto paragrafo dell'art. J. 1, ai sensi del quale gli «Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno

⁴³ Così art. 2 TCE, nella versione risultante dal trattato di Maastricht. Si veda ancora F. CROCI, *op. cit.*, p. 93 ss.

spirito di lealtà e di solidarietà reciproca» astenendosi da ogni azione contraria agli interessi dell'Unione⁴⁴.

Il Trattato di Amsterdam, firmato nel 1997, che revisiona il precedente TUE, si limita a porre l'accento sulla solidarietà nel settore della PESC.

Non vi sono richiami degni di nota alla solidarietà all'interno del Trattato di Nizza del febbraio 2001. Trattato che, peraltro, non ha attribuito forza giuridica obbligatoria alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Carta di Nizza), adottata il 7 dicembre 2000, che alla solidarietà ha dedicato un intero titolo (Titolo IV, artt. 27-38). In effetti, occorrerà attendere una successiva fase di maturazione della costruzione europea per sciogliere il nodo della valenza giuridica della Carta di Nizza, rinviando, dunque, al trattato di Lisbona del 2007 (entrato in vigore nel 2009)⁴⁵.

È a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁴⁶ che viene, infatti, resa giuridicamente vincolante la Carta di Nizza riproclamata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, la quale dedica alla solidarietà il suo intero Titolo IV, ove essa oltre ad essere definita come valore indivisibile e universale è declinata nella sua funzione prevalentemente sociale.

Per chiudere la rassegna dei riferimenti alla solidarietà nelle prime fasi di costruzione dell'UE, prima dunque di analizzare i vigenti Trattati così come riformati dall'Accordo di Lisbona, occorre prendere in esame il contributo reso dalla Corte di giustizia che, a più riprese, attraverso le diverse soluzioni interpretative adottate, in numerose sentenze ha

⁴⁴ Tuttavia, occorre osservare che talune previsioni introdotte dal trattato di Maastricht abbiano, al contrario, condotto verso una negazione della solidarietà tra Stati membri: un esempio rilevante si individua nel Protocollo n. 14 sulla politica sociale, che formalizzava il veto posto dal Regno Unito ad un avanzamento dell'integrazione europea in tale settore.

⁴⁵ Necessario sul punto il rimando a P. GROSSI, *Dignità umana e libertà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in M. Siclari (a cura di), *Contributo allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2003.

⁴⁶ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato il 13 dicembre 2007. Il testo è pubblicato in GUUE, C 306, del 17.12.2007, p. 1 ss. La versione consolidata è pubblicata in GUUE, C 115 del 9 maggio 2008. Il Trattato è entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

affermato l'importanza che riveste la solidarietà (anche interstatale) nel quadro giuridico dell'Unione, così ponendo le basi per la futura moltiplicazione dei riferimenti normativi nel nuovo assetto dell'ordinamento UE.

Per limitarsi ad alcuni esempi, basti qui richiamare la sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, *Commissione c. Francia*. Al punto 16/17 della pronuncia è affermato che la solidarietà si colloca «alla base [...] del sistema comunitario nel suo complesso»⁴⁷. In una successiva pronuncia, segnatamente del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, coerentemente, si legge che «il venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario».

I giudici di Lussemburgo, nell'ambito di un procedimento di infrazione avviato dalla Commissione europea, volto a far accertare un inadempimento da parte dell'Italia (segnatamente degli obblighi imposti dal regolamento CEE n. 1975/69 del Consiglio, del 6 ottobre 1969) hanno persino individuato specifici *doveri di solidarietà* in capo agli Stati membri. Emblematico il passaggio della pronuncia ove si afferma che «il fatto che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, lede l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario»⁴⁸.

Lungo il medesimo filone si iscrive la sentenza del 7 febbraio 1979, *Commissione c. Regno Unito*⁴⁹, in cui la Corte di Lussemburgo ha affermato che «lo Stato membro che ometta di adottare, entro il termine stabilito e simultaneamente agli altri Stati membri, le disposizioni di sua spettanza compromette la *solidarietà comunitaria*, costringendo [...] gli altri Stati membri

⁴⁷ Corte giust., 10 dicembre 1969, cause riunite 6/69 e 11/69, *Commissione c. Francia*, punti 1/2 e 3/4. Si tratta di una pronuncia resa nell'ambito di un ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione europea nei confronti della Francia.

⁴⁸ Corte giust., 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*, cit. punto 24 e punto 25.

⁴⁹ Corte giust., 7 febbraio 1979, causa 128/78, *Commissione c. regno Unito*, ECLI:EU:C:1979:32, spec. Punto 9 ss.

a rimediare alle sue omissioni, procurandosi [...] un indebito vantaggio a detrimento degli altri Stati»⁵⁰.

Ma non è tutto. Altri riferimenti alla solidarietà, persino più espliciti, possono individuarsi in alcune pronunce emesse anni dopo e relative, ad esempio, ai meccanismi di gestione dei rapporti finanziari tra Stati membri e Unione europea.

Un esempio può essere tratto dal richiamo alla solidarietà operato dalla Corte nella causa *Commissione c. Grecia*, contro altresì Danimarca e contro Italia, in relazione al contributo dovuto dagli Stati membri al bilancio dell'Unione. A tal riguardo la Corte ha rimarcato l'esistenza di una solidarietà finanziaria che impone in capo ad ogni membro il rispetto del bilancio comunitario⁵¹. Tema, questo della solidarietà finanziaria, su cui si tornerà nel prosieguo⁵².

⁵⁰ *Ivi*, punto 10.

⁵¹ Così Corte giust. 15 dicembre 2009, causa C-409/05, *Commissione c. Grecia*, ECLI:EU:C:2009:782, punto 55; Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-461/05, *Commissione c. Danimarca*, ECLI:EU:C:2009:783, punto 56; Corte giust., 15 dicembre 2009, causa C-239/06, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2009:784.

⁵² Vd. *Infra* II, § 2.2 ss.

2.3.2 L'evoluzione della solidarietà nell'UE dopo la riforma operata dal Trattato di Lisbona

Se prima del 2007 la solidarietà in ambito UE trovava solo vaghi e sporadici riconoscimenti a livello di disposizioni di rango primario, come si accennava, è con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, recante modifiche al Trattato sull'Unione Europea e al Trattato che istituisce la Comunità europea, che essa capillarizza l'intero impianto normativo unionale. Il Trattato di Lisbona, infatti, non solo ha confermato i richiami alla solidarietà contenuti nei preamboli dei previgenti Trattati, ma ha inserito *ex novo* tale principio in numerose norme. Inoltre, merito dell'Accordo raggiunto a Lisbona, è quello di aver attribuito lo «stesso valore giuridico dei trattati» alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE⁵³ (come previsto dall'art. 6, par. 1, TUE), con ciò elevando a rango di diritto primario anche i richiami alla solidarietà contenuti in tale atto.

Riferimenti alla solidarietà si trovano tanto nell'ambito del TUE quanto del TFUE. Con riguardo al TUE, la solidarietà entra a far parte dei valori comuni fondanti l'UE e degli obiettivi dell'Unione (art. 3 TUE⁵⁴). Quanto al valore, si intuisce questa connotazione prendendo in esame l'art. 2 TUE. Detta norma, infatti, per un verso, enuncia i valori su cui si fonda l'UE⁵⁵, per un altro, chiarisce che detti valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, tra le altre cose, dalla solidarietà.

⁵³ Cfr. ex multis, G. AZZARITI, *Uguaglianza e solidarietà nella Carta dei diritti di Nizza*, in M. SICLARI (a cura di), *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 61 ss.

⁵⁴ Dall'art. 3 TUE, in particolare, si evince che l'Unione (i) al suo interno promuove la “solidarietà tra le generazioni” e la “solidarietà tra gli Stati membri” (art. 3, c. 3); (ii) nelle relazioni esterne, altresì, contribuisce “alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli” (art. 3, c. 5).

⁵⁵ Come recita la norma «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze». Sull'argomento, si è sostenuto che la solidarietà rappresenti un qualificato elemento che concorre all'*idem sentire* della società europea accumulata proprio dal catalogo di valori dell'art. 2 TUE. In tal senso, E. TRIGGIANI, “Il principio di solidarietà nell'Unione europea”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2021, p. 255 ss.

Come è stato a più riprese messo in evidenza dalla dottrina, a tutta prima non sembrerebbe possibile attribuire alla solidarietà la qualifica di “valore” nell’ordinamento dell’Unione; essa, piuttosto, assumerebbe la veste di elemento caratterizzante la “società” europea⁵⁶. Tuttavia, attraverso il rinvio al preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che invece ne fa espresso riferimento, segnatamente recitando che «l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, della uguaglianza e della solidarietà», parrebbe possibile attribuire a detto principio il rango di valore.

Venendo all’inquadramento della solidarietà alla stregua di obiettivo dell’UE, occorre soffermare l’attenzione sull’art. 3 part. 3 TUE, ai sensi del quale l’Unione promuove, tra l’altro, la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri.

La previsione della solidarietà tra gli obiettivi dell’Unione europea pare un passaggio particolarmente significativo in ragione del fatto che si rende questo principio, tanto nella sua connotazione politica che giuridica, il “veicolo” principale mediante cui favorire la creazione di una «unione sempre più stretta tra i popoli europei»⁵⁷.

Ebbene, la circostanza che la solidarietà rientri tra gli obiettivi dell’UE non è di poco conto se si considera che, tra le funzioni cui sono preposti gli obiettivi dell’UE, vi è anche quella di vincolare l’azione degli Stati membri e delle Istituzioni europee al loro raggiungimento. Da ciò se ne ricava che l’inquadramento della solidarietà alla stregua di obiettivo dell’UE implica che questa potrebbe conservare una, benché vaga, forza vincolante.

Ma non è tutto. La solidarietà permea anche l’art. 4 TUE il quale, al paragrafo 3, recita che in virtù del principio di leale cooperazione gli Stati membri facilitano all’Unione

⁵⁶ Cfr. S. VILLANI, *The concept of solidarity within Eu disaster response law a legal assessment*, Bononia University Press, 2021; Cfr. inoltre L. FUMAGALLI, *Commento all’art. 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014.

⁵⁷ In proposito, cfr. Corte giust. 18 dicembre 2014, parere 2/13, punto 167. In argomento, inoltre, *ex multis*, E.A. MARIAS, *Solidarity as an objective of the European Union and the European Community*, in *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 21, Issue 2, 1994, pp. 85 - 114.

l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'UE.

Riferimenti alla solidarietà nel TUE si ritrovano, ancora, nel Titolo V, segnatamente nel Capo 1, rubricato “Disposizioni generali sull'azione esterna dell'unione”, e nel Capo 2 concernente la politica estera e la sicurezza comune.

L'importanza del principio, vieppiù, si ricava anche dal TFUE. Della solidarietà si trova traccia a partire dal Preambolo, in cui si afferma che essa «lega l'Europa ai paesi d'oltremare», fino alle disposizioni in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne (art. 67 e 80 TFUE), in materia di energia (art. 194).

Da segnalare, inoltre, è l'art. 222 il quale prevede un'esplicita clausola di solidarietà che opera tra Stati membri in caso di particolari circostanze⁵⁸. La clausola prevede che l'UE e gli Stati membri agiscano congiuntamente e «in uno spirito di solidarietà» nel caso in cui un Paese membro fosse coinvolto in eventi o calamità naturali o attacchi terroristici o minacce di particolare gravità provenienti da attori non statali⁵⁹.

La clausola di solidarietà costituisce la disposizione maggiormente dettagliata in ordine alle concrete modalità di attuazione del principio di solidarietà tra Stati membri. Il richiamato art. 222 TFUE, infatti, non si limita ad affermare la necessità che gli Stati operino guidati da uno spirito di solidarietà, ma sancisce un vero e proprio “dovere” e “obbligo” di solidarietà in capo agli Stati e all'UE nei confronti di un Paese membro che invochi aiuto al fine di fronteggiare una situazione di grave difficoltà.

⁵⁸ L'art. 222 TFUE è stato concepito, all'indomani degli attentati di Madrid del 2004, per assicurare assistenza allo Stato che sia oggetto di un “attacco terroristico”, prefigurando un intervento degli Stati membri e dell'Unione europea sul suo territorio, e a presidio dello stesso.

⁵⁹ 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.

Un aspetto sicuramente controverso della clausola di solidarietà concerne i rapporti con l'art. 42, par. 7 TUE⁶⁰, che viene talvolta ricondotta al principio di solidarietà tra Stati membri, pur non facendone espressa menzione. Benché le due clausole abbiano in comune alcuni aspetti e, pertanto, siano almeno parzialmente sovrapponibili, è pur vero che esse presentano differenze sostanziali. In effetti, la peculiarità della clausola di solidarietà, cui fa riferimento tale disposizione, è che essa risulta applicabile tanto agli Stati membri quanto all'Unione, in quanto è richiesto a tali soggetti di agire congiuntamente.

In questi termini, dalla lettura dell'art. 222 TFUE si può individuare un altro elemento caratterizzante il principio di solidarietà, vale a dire quello della “plurisoggettiva”. Dimensione della solidarietà, questa, che non involge soltanto le dinamiche dei rapporti interstatali ma, più in generale, l'Unione europea nel suo complesso.

⁶⁰ A mente del quale «qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri». Sull'argomento, interessante è il contributo di A. ZEI, *Forme e limiti del controllo parlamentare nella lotta europea al terrorismo*, in *Nomos, le attualità del diritto*, n. 3, 2015. In particolare, nel contributo in commento si analizza la scelta da parte della Francia, subito dopo il 17 novembre 2015, all'indomani degli attentati terroristici di Parigi, di invocare, nell'ambito del Consiglio per la Difesa dell'Unione Europea, la “clausola per la difesa comune” iscritta nell'art. 42, co. 7 del TUE, anziché a quella offerta dall'art. 222 del TFUE. L'allora Ministro francese della difesa, Le Drian, sollecitava gli Stati membri a “prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso” nella lotta al terrorismo. Il ricorso a questa base giuridica da parte del governo francese fu oggetto di ampio dibattito in Europa.

2.3.3 *Uno sguardo al ruolo della solidarietà nell'ambito delle disposizioni sulla politica economica e monetaria contenute nel TFUE*

Per proseguire la trattazione attorno al tema della solidarietà interstatale, occorre fare menzione degli artt. 122 e 125 TFUE. Attraverso una lettura combinata dei testi di queste norme è possibile, a parere di chi scrive, avere uno spaccato della portata della solidarietà interstatale, quanto meno, nell'ambito della politica economica e monetaria dell'UE.

Dette disposizioni, infatti, pur convivendo all'interno del medesimo Trattato, esprimono con cifra assai diversa le possibilità e i limiti del supporto reciproco tra Stati membri, definendo, in modo quasi opposto, le condizioni a partire dalle quali potrà essere (o meno) concessa assistenza finanziaria allo Stato in difficoltà.

Sul punto, se l'art. 122 TFUE, nel segno di un generale “spirito di solidarietà” tra Stati membri, a certe condizioni, consente allo Stato membro che si trovi in difficoltà di ricevere assistenza finanziaria dall'Unione, all'opposto, l'art. 125 TFUE (unitamente agli artt. 123, 124 TFUE, le cd.dd. *no bail-out clauses*), al fine di indurre gli Stati ad una sana gestione delle finanze pubbliche⁶¹, dispone, in via di fatto, il divieto di concedere misure di sostegno economico allo Stato membro che si trovi in una condizione di dissesto finanziario o di disavanzo pubblico eccessivo (art. 126 TFUE). In particolare, l'art. 125 TFUE sancisce il divieto per l'Unione e gli Stati membri di rispondere o comunque di farsi carico degli impegni finanziari assunti da qualsiasi autorità pubblica, ente o organismo di altro Stato membro.

Da ciò, in via di prima approssimazione, se ne ricava che la misura e le condizioni del supporto finanziario riconosciuto ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà, da parte degli altri Stati e dell'Unione, muta al mutare delle cause di innesco di detta difficoltà: se la responsabilità è esterna e come tale non imputabile allo Stato che chiede sostegno (ad es.

⁶¹ M. L. TUFANO, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in «Il Diritto dell'Unione Europea», 2002, p. 313 ss.

difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, difficoltà per calamità naturali o circostanze eccezionali che sfuggono al *suo* controllo), come previsto dall'art. 122 TFUE, le Istituzioni europee (segnatamente il Consiglio su proposta della Commissione) valuteranno di concedere assistenza finanziaria; se, all'opposto, la responsabilità della difficoltà è riconducibile a scelte rivelatesi "errate" poste in essere degli enti pubblici dello Stato membro – fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico –, come previsto dagli artt. 123, 124 e 125, il supporto finanziario sarà vietato⁶².

In questi termini, nell'UE pare scorgersi una forma di solidarietà finanziaria tra Stati collegata e subordinata alla "dimostrazione della diligenza" di questi nell'assunzione delle rispettive responsabilità. A tal riguardo, non è un caso se, sovente, l'art. 125 TFUE è stato ritenuto da più autori uno dei principali ostacoli alla compiuta affermazione del principio di solidarietà (finanziaria) tra Stati membri⁶³.

E invero, il testo della disposizione ora richiamata – rimasto invariato a partire dalla sua introduzione contenuta nel Trattato di Maastricht – prevede, da un lato, che (i) l'«Unione» non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dalle relative articolazioni, o da enti pubblici o imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro; dall'altro, che (ii) «gli Stati» non sono responsabili né possono subentrare agli impegni dell'amministrazione statale di un altro Stato membro. Fatte salve, in entrambi i casi «le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico».

⁶² Sia l'art. 123, che l'art. 125 e, finanche, l'art. 126 TFUE, relativo al divieto di disavanzi eccessivi, contengono, pertanto, norme coerenti con il mantenimento della sovranità di bilancio in capo agli Stati membri: i debiti contratti da uno Stato rimangono dello Stato contraente e non sono posti a carico dell'Unione o di altri Stati. Più in dettaglio, inoltre, occorre osservare che la cosiddetta clausola di "non-salvataggio" consiste nel divieto per la Banca centrale europea e per le banche centrali nazionali di concedere prestiti o facilitazioni creditizie agli Stati membri e alle amministrazioni pubbliche, sia il divieto di accollo da parte dell'Unione ovvero di altri Stati membri dei debiti altrui (rispettivamente, articoli 125 e 123 TFUE).

⁶³ Si rimanda, *ex multis*, a M. L. TUFANO, *op. cit.*, p. 505 ss.

In buona sostanza, tale previsione proibisce tanto all'Unione quanto agli Stati di rispondere o farsi carico degli impegni assunti da altri enti pubblici di diritto pubblico di uno Stato membro, a meno che non si tratti di prestare reciproche garanzie finanziarie volte a realizzare un comune e specifico progetto. In questo senso, viene in rilievo la preminenza (anche sulla solidarietà) del principio dell'autonomia dei bilanci nazionali e della piena responsabilità di ciascuno Stato o altra autorità statale per il proprio debito⁶⁴: ogni intervento esterno non solo non è previsto ma è di per sé vietato.

Il divieto posto dall'art. 125, par. 1, TFUE, inoltre, deve essere letto congiuntamente alle norme previste agli artt. 123 e 124 TFUE che proibiscono rispettivamente la concessione di scoperti di conto o di qualsiasi altra facilitazione creditizia da parte della BCE o delle banche centrali nazionali ad istituzioni, organi od organismi dell'UE, alle amministrazioni statali, agli enti regionali o locali o ad altri enti pubblici o organismi di diritto pubblico degli Stati membri così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle banche centrali nazionali; nonché qualsiasi misura che offra ai medesimi soggetti un accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie. La *ratio* delle *no bail-out clauses* ora richiamate consiste, in sostanza, nell'interesse ad assicurare che gli Stati membri siano "disciplinati" nella gestione delle rispettive finanze pubbliche, nell'ottica di perseguire l'obiettivo fondamentale della stabilità del prezzo, conformemente all'impostazione introdotta dal trattato di Maastricht. In questo senso, guardando ancora più da vicino, si intuisce che l'introduzione di tale divieto risponde all'esigenza di scongiurare fenomeni di *moral hazard* da parte degli Stati che chiedono supporto; nella convinzione che questi, se avessero la consapevolezza di poter confidare nel "salvataggio" (c.d. *bail out*) economico-finanziario da parte dell'Unione, non si curerebbero di astenersi da condotte domestiche irresponsabili e, come tali, in grado

⁶⁴ Sull'argomento, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 59 ss.

di generare, secondo un effetto *spill-over*, dissesti economico-finanziari anche a danno degli altri Paesi UE.

Tuttavia, per “bilanciare” la rigidità del sistema è stato introdotto l’art. 122, TFUE. Tale norma prevede, come si diceva in apertura del paragrafo, la possibilità di concedere finanziamenti ad uno Stato membro quando risulti essere “seriamente minacciato da gravi difficoltà”, oppure coinvolto in “circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo”.

Gli eventuali interventi, la cui misura deve ad ogni modo essere approvata dal Consiglio su proposta della Commissione, devono attuarsi secondo uno “spirito di solidarietà” tra Stati membri, come recita il primo paragrafo della norma in commento. In particolare, l’inciso “in uno spirito di solidarietà”, aggiunto dal Trattato di Lisbona all’art. 122 TFUE consacra, per certi versi, la funzione solidaristica della disposizione, la cui portata andrebbe ben oltre il “settore dell’energia”, cui la norma fa riferimento nel primo paragrafo. Non è di poco conto, altresì, constatare che, benché l’assistenza finanziaria in questione sia concessa dall’Unione e non dagli altri Stati membri, la decisione di concedere tale assistenza è adottata (su proposta della Commissione) dal Consiglio. Organo – come noto – composto dai rappresentanti degli Stati membri. Questa circostanza, per certi versi, è indice rivelatore della volontà da parte degli Stati di dare dimensione *normativa* alla solidarietà, istituendo un meccanismo di assistenza che in via di fatto (poiché l’assistenza non è erogata dagli Stati ma dall’Unione) trova applicazione lungo una traiettoria *verticale* (Istituzioni verso Stato). L’art. 122 TFUE funge, in questo senso, da contrappeso⁶⁵ alla *no bail-out clause* di cui all’art. 125 TFUE.

Detta constatazione è, tra le altre cose, ricavabile dalla lettura della sentenza *Pringle* (Corte giust., 27 novembre 2021, causa C-370/12, ECLI:EU:C:2021:756), che ha avuto ad oggetto la validità della decisione del Consiglio europeo che ha introdotto il par. 3 dell’art.

⁶⁵ Cfr. D. HATTENENBERGER, *Art. 100*, in J. SCHWARTZE (ed.), *EU Kommentar*, Baden-Baden, 2008, II ed., p. 1186; J. V. LOUIS, *Guest Editorial: the No-Bailout Clause and Rescue Packages*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 971 ss., p. 983.

136 TFUE, nella quale, tra le altre cose, è stato precisato che l'art. 122, par. 2 TFUE, non costituisce una deroga all'art. 125 TFUE e che quest'ultimo non può assurgere a divieto assoluto di assistenza finanziaria allo Stato membro in difficoltà.

Vale la pena, pertanto, spendere un breve momento sul caso *Pringle*⁶⁶. Pur involgendo la controversia richiamata questioni di diritto relative all'applicazione dell'art. 136 TFUE (in particolare in merito alla compatibilità del MES con il Diritto dell'UE), dalla controversia possono, infatti, trarsi ulteriori profili di analisi in merito all'art. 125 TFUE⁶⁷.

Con riferimento all'art. 125 TFUE i giudici di Lussemburgo hanno affermato che detto articolo «non è diretto a vietare all'Unione e agli Stati membri la concessione di qualsiasi forma di assistenza finanziaria ad un altro Stato membro»⁶⁸. Se l'art. 125 TFUE, infatti, avesse proibito qualsiasi assistenza finanziaria tanto da parte dell'UE che da parte degli Stati membri, sostiene la Corte, non si spiegherebbe, tra le altre cose, la *ratio* del precedente art. 123 TFUE che introduce perfino una disciplina maggiormente rigorosa⁶⁹.

⁶⁶ Sentenza della Corte del 27 novembre 2012, causa C-370/12 (ECLI:EU:C:2012/756). La domanda di pronuncia pregiudiziale, presentata nell'ambito del ricorso in appello di una sentenza della *High Court* irlandese, verteva, da un lato, sulla validità della decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo, del 25 marzo 2011, che modifica l'articolo 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, dall'altro sull'interpretazione degli articoli 2 TUE, 3 TUE, 4, paragrafo 3, TUE, 13 TUE, 2, paragrafo 3, TFUE, 3, paragrafi 1, lettera c), e 2, TFUE, 119 TFUE - 123 TFUE e 125 TFUE - 127 TFUE nonché dei principi generali di tutela giurisdizionale effettiva e di certezza del diritto.

⁶⁷ Corte giust., del 4 ottobre 2012, C-370/12, *Pringle*, ECLI:EU:C:2012:620, trae origine dal ricorso promosso dal sig. Pringle, parlamentare irlandese, innanzi alla High Court d'Irlanda per sentire accertare l'inammissibilità e illegittimità della revisione dell'art. 136 TFUE, prevista dalla decisione 2011/199 nonché di inibire al governo irlandese di ratificare, autorizzare o adottare il Trattato MES. La High Court rigettava integralmente il ricorso, con decisione che veniva impugnata dal Pringle innanzi alla Corte di giustizia, rivolendo ai giudici di Lussemburgo tre questioni pregiudiziali, relativi alla: validità della decisione 2011/2019 del Consiglio europeo; compatibilità del Trattato MES con un'ampia serie di disposizioni dei trattati dell'UE, con alcuni principi generali del diritto dell'Unione e con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; pregiudizialità dell'entrata in vigore della predetta decisione rispetto alla facoltà, per uno Stato membro, di concludere e ratificare un accordo internazionale come il Trattato MES.

⁶⁸ Corte giust. 27 novembre 2012, causa aC-370/12, *Pringle*, punto 130.

⁶⁹ Corte giust. 27 novembre 2012, causa aC-370/12, *Pringle*, cit. punto 132.

Invero, per quel che qui interessa, il ragionamento della Corte deve essere, per così dire ermeneuticamente, “completato” attraverso il rimando ad alcune considerazioni svolte (e peraltro non del tutto riprese dai giudici di Lussemburgo⁷⁰) dall’avvocato generale Juliane Kokott⁷¹.

Dalla presa di posizione di quest’ultima, infatti, può trarsi una lettura interessante sul modo in cui il principio di solidarietà in materia finanziaria tra Stati membri effettivamente si articola e su come, invece, sarebbe auspicabile si articolasse.

L’avvocato Kokott dopo aver analizzato il Trattato MES alla luce dell’art. 125 TFUE si sofferma sul principio di solidarietà.

La solidarietà interstatale, stando alle considerazioni svolte dall’avvocato Kokott, non solo ha una funzione politica ma anche una dimensione giuridica idonea a originare vincoli di assistenza reciproca: in buona sostanza, il divieto dell’art. 125 TFUE non andrebbe letto in senso assoluto, alla stregua di un generico dovere di non salvare lo Stato membro che versa in difficoltà⁷². Andrebbe piuttosto letto come un divieto di assumere diretta responsabilità di fronte ai creditori dello Stato in crisi: l’art. 125 TFUE non vieterebbe la possibilità di erogare aiuti finanziari agli Stati membri; impone, piuttosto, che lo Stato che riceve assistenza conservi la titolarità delle proprie obbligazioni. In altri termini, vieterebbe solo l’accollo del debito (dunque, il Paese in difficoltà resta responsabile dei propri impegni nei confronti dei suoi creditori), ma non escluderebbe la concessione di prestiti da parte degli altri Stati, a

⁷⁰ Si può ritenere che i giudici della Corte di Giustizia abbiano rinunciato a soffermarsi sul principio di solidarietà, mutuando le considerazioni svolte dall’avv. Kokott, in quanto ciò, verosimilmente, avrebbe determinato, in quel momento storico, una presa di posizione ideologica del principio di solidarietà, che avrebbe ancor di più esacerbato il dibattito tra gli Stati, definiti, debitori e creditori. Sull’argomento, cfr., *ex multis*, K. DYSON, *States, Debt, and Power. ‘Saints’ and ‘Sinners’ in European History and Integration*, Oxford, 2014.

⁷¹ Cfr. F. CROCI, *op. cit.*, p. 117 ss.

⁷² Sull’argomento, cfr., R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell’Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, Il diritto dell’Unione europea, 1, 2015, p. 82 ss.. Cfr. altresì G. LO SCHIAVO, *La stabilità finanziaria quale nuovo obiettivo fondante e sovranazionale del diritto e delle politiche dell’Unione Europea*, in DPCE online, 2019.

partire dai quali spingere lo Stato a compiere le riforme strutturali necessarie per riuscire a finanziarsi autonomamente sul mercato e dare attuazione ad una politica di bilancio virtuosa⁷³. Se fosse letto diversamente, infatti, il divieto di cui all'art. 125 TFUE mal si concilierebbe con l'art. 122 TFUE e persino con il principio di solidarietà evocato dall'art. 3 TUE⁷⁴. In questi termini, ad avviso dell'avvocato Kokott, se si ammettesse che mentre è possibile per uno Stato membro dell'UE prestare aiuto a Stati terzi (ad es. nel quadro degli aiuti allo sviluppo), ma non venire in soccorso di uno Stato membro in difficoltà, sarebbe messa in discussione la stessa idea di Unione. Per tale ragione, se è vero che l'art. 125 TFUE esclude l'esistenza di un "dovere" di prestare aiuto, non esclude del tutto che ciò possa essere fatto.

Tuttavia, come si accennava, la Corte non ha fatto leva sugli argomenti resi dall'avvocato Kokott. Piuttosto, (riferendosi all'art. 136 TFUE, par. 3) ha sottolineato che l'assistenza finanziaria è possibile solo "ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme"; quindi ad essa si potrebbe ricorrere (pur sempre sotto la stretta di una "rigorosa condizionalità") solo quando non siano disponibili altre vie da percorrere.

In questi termini, sembra che il quadro interpretativo ricostruito dalla Corte di giustizia sia incentrato sul più sicuro approdo della "stabilità finanziaria dell'area euro nel suo insieme", piuttosto che sulla solidarietà.

E invero, anche (ma non solo) per queste ragioni, è assai diffusa l'opinione secondo cui nel sistema dell'UEM il principio di solidarietà tra Stati membri rivestirebbe un ruolo del tutto marginale. Sembrerebbe che la solidarietà non trovi effettivo spazio nell'UE e che nei

⁷³ L'eventuale assistenza prestata allo Stato obbligherebbe quest'ultimo, in quanto destinatario dell'aiuto, ad effettuare riforme strutturali volte a risanare la sua posizione debitoria. Sul punto, Corte di giustizia, 26 ottobre 2012, in causa C-370/12, *Pringle c. Ireland*, in ECLI:EU:C:2012:756, punti 139-145.

⁷⁴ Preambolo del TUE, l'art. 3, par. 3, comma 3 TUE e l'art. 122, par. 1 TFUE. Cfr. *ex multis*, M. RUFFERT, *The European debt crisis and European Union Law*, in «Common market law review», Vol. 48, n. 6-2011, pp. 1777-1805.

fatti vi sia la mancanza di una competenza comunitaria in materia di redistribuzione delle risorse autenticamente solidaristica⁷⁵.

Tantomeno l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sembra aver avuto la forza di mutare il *volet* economico dell'UEM, il quale, coerentemente con l'impostazione del 1992, risulta organizzato intorno ad un gruppo di norme, prevalentemente di diritto primario, che delineano un sistema di governo dell'economia articolato essenzialmente su un coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, soggetto ad un meccanismo di sorveglianza multilaterale e di censura degli squilibri di bilancio.

A partire da un principio generale di *no bail-out* sancito direttamente nel Trattato, le possibilità della solidarietà economico-finanziaria ammesse nel TFUE nei confronti di uno Stato membro che si trovi in gravi difficoltà a causa di “circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo”, si limitano al dettato dell'art. 122; norma questa che, tuttavia, lascia intravedere corposi limiti al dispiegamento della “solidarietà” interstatale, risultando la misura in cui questa è resa inidonea a reificare in concreto (come emergerà nel corso della crisi del debito sovrano) forme autentiche di assistenza finanziaria⁷⁶. Tra i limiti che investono e limitano la norma, occorre evidenziare (i) la rigorosità dei principi in presenza dei quali il Consiglio può concedere l'assistenza; (ii) il fatto che l'assistenza, una volta erogata, è subordinata anche in questo caso a stringenti “condizionalità”; (iii) la circostanza che, alla luce dell'esiguità del bilancio dell'UE (che rappresenta poco più dell'1% del PIL complessivo degli Stati membri), l'Unione può garantire una limitata capacità di intervento; (iv) la difficoltà, oltre all'ipotesi delle calamità naturali, di individuare quali sarebbero le circostanze eccezionali che dovrebbero, come recita la norma, “sfuggire al controllo” dello Stato.

⁷⁵ Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, op. cit., p. 13.

⁷⁶ Sull'argomento, si rinvia al dettagliato contributo di R. ADAM, *La riforma del governo economico dell'unione europea*, in M. Eugenia Bartoloni, A. Caligiuri, B. Ubertazzi (a cura di), *L'unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 5-45.

Ma non è tutto. Come si è fino ad adesso messo in evidenza, nel disegno di Maastricht l'art. 125 TFUE riveste una fondamentale importanza in quanto impone che ciascuno Stato membro resti responsabile dei propri impegni finanziari non potendo una tale responsabilità essere assunta né da altri Stati membri né dall'Unione. Si pensi, ad esempio, ai titoli del debito pubblico con cui ciascuno Stato si finanzia sui mercati internazionali⁷⁷. La regola di cui all'art. 125 TFUE costituisce, inoltre, l'ideale complemento dell'ossatura delle regole fiscali imposte a tutti gli Stati membri, e in modo particolarmente stringente ai Paesi dell'Eurozona, i quali sono tenuti a garantire la disciplina di bilancio e la tenuta di condotte idonee a non mettere a repentaglio la stabilità della stessa area euro.

Tuttavia, il processo riformatore che ha investito le norme primarie interessate alla solidarietà, non si interrompe con Lisbona. Dopo il 2009 e, segnatamente, con la Decisione del Consiglio del 25 marzo 2011, è stato inserito, infatti, il paragrafo 3 all'art. 136 del TFUE, precedentemente richiamato. Si tratta della base giuridica che ha permesso agli Stati dell'Eurozona di stipulare il Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)⁷⁸.

⁷⁷ Questa interpretazione della solidarietà ricalcherebbe quella che può essere definita un'impostazione, per così dire, "tedesca", incentrata quindi più sulla netta ripartizione delle responsabilità che sulla condivisione delle risorse. Siffatta circostanza emerge, tra le altre cose, dal discorso reso dal ministro tedesco delle finanze Theo Weigel, nel 1995, in occasione della proposta di progetto che avrebbe condotto all'adozione del Patto di stabilità e crescita: ad avviso di Weigel, infatti, la solidarietà si caratterizza per il rispetto di regole comuni e si manifesta nell'assunzione delle responsabilità che incombono su ciascuno Stato, il quale deve anzitutto evitare di esporre a pericoli l'economia degli Stati dell'UE. Siffatta declinazione della solidarietà, che in buona sostanza non ammette una condivisione dei rischi e delle risorse, si scontra con l'idea di solidarietà fatta propria, spesso, dai Paesi del Sud dell'UE, ad avviso dei quali proprio agli Stati membri in difficoltà occorrerebbe assicurare un'assistenza adeguata. Sul punto, si rimanda al memorandum del novembre 1995 del ministro tedesco delle finanze Theo Waigel:

https://www.cvce.eu/obj/proposal_by_theo_waigel_for_a_stability_pact_for_europe_november_1995-en-50fc7cc3-0a4d-4762-9ee5-e312d32d41f1.html.

⁷⁸ Il MES è stato sottoscritto nella sua versione definitiva il 2 febbraio 2012 ed è entrato in vigore il 27 settembre 2012. Esso è nato sulla base di due precedenti iniziative adottate nel 2010 per aiutare l'Irlanda, il Portogallo e la Grecia: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), disposto col regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), esterno all'ordinamento dell'UE.

Vale a dire un fondo permanente (istituito mediante un trattato intergovernativo al di fuori del quadro giuridico della UE) che, attraverso l'emissione di prestiti concessi secondo una stretta condizionalità, ove "indispensabile", permette di erogare risorse finanziarie a favore dei Paesi in difficoltà o a rischio di *default*, con l'intento di mantenere la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e conseguentemente dei suoi Stati membri⁷⁹. L'accesso di uno Stato all'assistenza finanziaria del MES viene subordinata al rispetto da parte dello Stato richiedente di una "rigorosa condizionalità", nel quadro di un programma di aggiustamento macroeconomico e di un'analisi della sostenibilità del debito pubblico, che dovrà essere svolta dalla Commissione insieme al Fondo monetario internazionale (FMI) e alla Banca centrale europea (BCE): la c.d. Troika.

La decisione di costituire il c.d. Fondo salva-Stati si rintraccia, dunque, nella necessità di dare vita ad un meccanismo permanente di gestione delle emergenze finanziarie nella zona euro⁸⁰.

⁷⁹ Per istituire il MES il Consiglio europeo scelse di modificare il TFUE procedendovi attraverso la procedura semplificata di revisione prevista dall'art. 48, par. 6, TUE e così aggiungendo all'art. 136 TFUE, il paragrafo n. 3, a mente del quale la "concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità". Si tratta di un'organizzazione intergovernativa di diritto internazionale, composta dai 19 Ministri delle finanze dell'area dell'euro. Il MES, guidato da un "Consiglio dei governatori", assume all'unanimità tutte le principali decisioni. Tuttavia, può operare a maggioranza qualificata dell'85 per cento del capitale qualora, in caso di minaccia per la stabilità finanziaria ed economica dell'area dell'euro, la Commissione europea e la BCE richiedano l'assunzione di decisioni urgenti in materia di assistenza finanziaria.

⁸⁰ La strada che porterà all'istituzione del MES, dopo un'iniziale intervento consistente in un pacchetto di prestiti bilaterali – di difficile inquadramento istituzionale – concesso dai paesi dell'eurozona alla Grecia (nella fase iniziale della crisi), passa prima dall'istituzione dello *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM), istituito con apposito regolamento l'11 maggio 2010, e basato sull'art. 122, par. 2, TFUE. Attraverso questo meccanismo finanziario garantito dal bilancio UE si intendeva fornire prestiti fino a 60 miliardi di euro a Stati membri dell'area dell'euro che necessitassero di sostegno finanziario. Si noti che all'EFSM era affiancato un analogo, ma più corposo, strumento di carattere intergovernativo, l'European Financial Stability Facility (EFSF), creato per tre anni (giugno 2010-giugno 2013) con una decisione del precedente 9 maggio dei rappresentanti dei governi degli Stati membri della zona euro riuniti in sede di Consiglio, che lo metteva in grado di assicurare un'assistenza finanziaria fino a 440 miliardi finanziata emettendo titoli sul mercato garantiti dai singoli governi.

Tuttavia, come rilevato da parte della dottrina⁸¹, il Meccanismo europeo di stabilità, e con esso anche (e più in generale) l'art. 136, par. 3, TFUE (come pure il principio del *no bail-out*, espresso all'art. 125 TFUE⁸²), appare ben poco orientato alla solidarietà, posto che, impostato sulla logica della condizionalità, ha innescato all'interno dell'Eurozona l'avvio di stringenti politiche di austerità che, colpendo in particolar modo la Grecia, hanno riversato effetti negativi non solo nei rapporti tra Stati membri, divisi – soprattutto da quel momento in avanti – tra Stati “virtuosi” e Stati “peccatori”, ma anche sul tessuto economico-sociale del Paese destinatario del supporto⁸³.

Ebbene, a partire dallo scoppio della crisi economico finanziaria, poi affiancata da una crisi del debito sovrano⁸⁴, dunque a seguito della crisi greca, si è messa in evidenza la

F. NELLI FEROCI, *La riforma dell'assetto di governance economica dell'Unione europea*, Collegio europeo di Parma, Lectio magistralis del 21 maggio 2012, sottolinea come con quelle prime decisioni veniva riconosciuta dagli Stati della zona euro “la necessità di un impegno politico che desse il segnale ai mercati che in caso di necessità sarebbe diventato operativo quel principio di solidarietà, in base al quale i Paesi membri dell'Euro sarebbero stati in grado di fornire assistenza ad altri Paesi dell'Euro [oltre la Grecia] che avessero avuto difficoltà a finanziare il proprio debito pubblico sui mercati dei capitali”. In generale su questi meccanismi, come su quello del MES successivamente creato, cfr. A. DE GREGORIO MERINO, *Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1613 ss.

⁸¹ G. MORGESE, *Il “faticoso” percorso della solidarietà nell'Unione europea*, *op. cit.*, p. 22.

⁸² Cfr. ex multis, A. VITERBO, R. CISOTTA, “La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea”, in *Il Diritto dell'Unione europea*, anno XV, Fasc. 4, 2010, p. 961 ss.

⁸³ Prendendo ad esempio, infatti, la posizione della Grecia, si osserva che le rigorose condizionalità imposte come contropartita del “salvataggio” concesso dalla Troika, hanno considerevolmente inciso sul popolo greco, sugli stipendi, sulla capacità di garantire assistenza sanitaria e sul tasso di disoccupazione. Sulla disoccupazione greca, si veda: “Unemployment by sex and age - monthly average,” Eurostat. http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/UNE_RT_M. Sulle manovre della BCE, l'articolo del Financial Times del 10 ottobre 2017: “ECB made €7.8bn profits from Greek bond holdings,”. <http://greece.greekreporter.com/2017/10/10/ecb-profits-from-greek-bond-holdings-at-e7-8-billion/>.

⁸⁴ La bibliografia in merito all'argomento è sterminata. Senza pretesa di esaustività cfr., F. ALLEN, E. CARLETTI, S. SIMONELLI (eds.), *Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?*, Philadelphia, 2021; M. POIARES MADURO, B. DE WITTE, M. KUMM (eds.), *The Democratic Governance of the Euro*, RSCAS PP 2012/08, Badia Fiesolana, 2021. Si rimanda, inoltre, a G. MARTINICO, *EU Crisis and Constitutional Mutations: A Review Article*, STALS Research Paper 3/2014, 2014. Si rimanda anche a G. ITZCOVICH, *Disordinamento Giuridico. Crisi finanziaria e sviluppi costituzionali dell'Unione economica e monetaria europea*, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, XVII, 2017, pp. 85-107.

“debolezza” del modello di unione economica e monetaria disegnato a Maastricht⁸⁵. La principale ragione di tale debolezza è diffusamente attribuita all’asimmetria tra i pilastri economico (sostanzialmente incentrato sulle competenze degli Stati membri, nelle cui mani resta in linea di principio il controllo delle rispettive politiche economiche) e monetario (basato su una competenza esclusiva dell’Unione gestita a livello europeo attraverso un’autorità europea indipendente come la BCE) dell’UEM. Asimmetria che non ha consentito un effettivo coordinamento delle politiche economiche e una convergenza delle economie degli Stati membri⁸⁶. Anche in considerazione di ciò, non meraviglia che l’UE si sia trovata impreparata ad affrontare in chiave solidaristica, subito dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la grave crisi finanziaria ed economica che, scoppiata negli Stati Uniti nel 2008, colpì il debito sovrano di alcuni Stati membri dell’eurozona, a cominciare dalla Grecia⁸⁷.

Più in generale, ciò che emerge dalla concezione dell’UEM istituzionalizzata a seguito del Trattato di Maastricht, è che l’assetto normativo dell’UE piuttosto che incentrato a valorizzare il fondamento della solidarietà, sembra valorizzare l’autonomia e la responsabilità di ciascuno degli Stati membri⁸⁸. La cifra della solidarietà interstatale dell’UE in questi termini resa, anche ben dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona è, per così dire, assai carente.

⁸⁵ Cfr. per tutti F. DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2013, p. 337 ss., p. 338.

⁸⁶ In verità, sarebbe più corretto osservare come il modello di UEM disegnato da Maastricht soffra di “limiti” non suoi, perché questi sono limiti dello stesso modello su cui si è finora sviluppato il processo d’integrazione europea: un modello che vede coesistere al suo interno, in una miscela del tutto originale, elementi tanto di un’organizzazione internazionale di stampo classico, che di un’entità federale in senso proprio; e che per questo deve conciliare, in un equilibrio non sempre facile, un trasferimento di competenze sempre più ampie verso le istituzioni dell’Unione con il mantenimento in capo agli Stati e ai decisori nazionali delle scelte di fondo di alcune politiche, quelle che giustificano l’esistenza stessa degli apparati statali.

⁸⁷ Ivi, p. 20 ss.

⁸⁸ Cfr. V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in Euro Area*, Cambridge University Press, 2013, p. 12. Cfr. R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell’Unione europea ai tempi della crisi. Alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il Diritto dell’Unione europea*, 1/2015 p. 83 ss.

A partire dalla crisi greca, le lacune dell'UEM sono emerse con drammaticità, mostrando appieno l'inadeguatezza dell'edificio costruito sulla base del trattato di Maastricht e la mancanza di strumenti idonei a fronteggiare in chiave solidaristica *shock* economico-finanziari di quella portata, non tutelando gli Stati più deboli dell'Eurozona da attacchi speculativi asimmetrici.

2.4 *Solidarietà interstatale: un equilibrio che oscilla tra la morsa del debito e il peso della colpa*

Ebbene, nelle pagine che precedono si è tentato di individuare le diverse declinazioni che la solidarietà assume nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, evidenziandone gli elementi di forza e di debolezza. Se ne ricava un quadro composito, in cui la solidarietà, mostra numerose sfaccettature che difficilmente possono essere ricondotte a unità. Per queste ragioni, resta ancor oggi aperto l'interrogativo sull'esistenza o meno di un principio generale di solidarietà dell'UE capace di contrastare le derive "egoistiche" degli Stati membri o di far convergere (e orientare in senso meno asimmetrico) le economie degli Stati membri meno competitivi con quelli più competitivi.

Altrimenti detto, dagli argomenti fino ad ora messi in evidenza emergono (almeno) due circostanze. La prima, consiste nel fatto il legame solidaristico, nella cultura anche giuridica Europa, è diffusamente considerato un presupposto imprescindibile per prospettare il vivere in comune all'interno di una comunità che intende garantire la pace e si prefigge di favorire l'integrazione tra individui diversi. La seconda circostanza consiste nel fatto che la solidarietà (in particolare interstatale) nell'ambito dell'UE è un principio che, seppur presente, stenta ad affermarsi in senso regolativo e, privo di uno spazio suo proprio, appare declinato all'interno dell'architettura dell'Unione con tratti tanto sfuggenti quanto deboli, che spesso si rivelano subordinati alla logica economico-finanziaria.

Il principio di solidarietà interstatale nell'UE si presenta ambivalente: alla stregua di valore⁸⁹ e obiettivo dell'UE – grazie al quale gli Stati membri sono spinti a porre in essere condotte solidali e di sostegno reciproco –, quanto nella veste di un parametro di razionalità

⁸⁹ T. RUSSO, *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 667.

economica e *self-interest*, dunque subordinato alla logica del bilancio e della responsabilità individuale di ciascuno Stato rispetto alle difficoltà economiche che lo investono⁹⁰.

Il nodo problematico di questa ambivalenza è emerso limpidamente dalla crisi economica e sociale che ha coinvolto la Grecia all'indomani del 2010, la quale – soprattutto in un primissimo momento – non fu sostenuta dagli Stati membri, in particolare dalla Germania, che si dimostrarono riluttanti nell'attivazione di meccanismi di salvataggio a favore di Atene che, tra le altre cose, facendo parte dell'area euro, non poteva beneficiare del sostegno previsto dall'art. 143 TFUE.

Una siffatta ambivalenza, che riflette la logica che ha guidato le più recenti trasformazioni della “costituzione economica” dell'UE, a partire – come si diceva – dal Trattato di Maastricht (ove l'UEM fu concepita come un'unione monetaria senza unione politica), è stata, inoltre, foriera di numerosi scontri politici tra Stati membri; con una netta polarizzazione delle posizioni tra Paesi del Nord e Paesi del Sud.

Una lettura che conduce alla fonte di questi conflitti è quella offerta da Wolfgang Streeck⁹¹: se si esclude che il divario tra i Paesi del Nord e quelli meridionali dell'UE trovi origine nella diversità socio-culturale propria delle singole nazioni europee è evidente come questo divario discenda dal fatto che, a partire dalla nascita dell'unione monetaria, i differenti sistemi economici che coesistevano nelle nazioni europee sono stati assoggettati a regole uniformi e, proprio per questo, in gran parte insostenibili. In quanto insensibili ai diversi livelli di sviluppo delle singole economie.

⁹⁰ Sul punto è indicativa la riflessione offerta da Jon Elster relativamente alla coesistenza, all'interno di un medesimo gruppo, di un agire altruistico tipicamente irrazionale e privo di fini utilitaristici e di un agire razionale, tipico dell'*homo oeconomicus* e proiettato all'ottenimento di un vantaggio. La questione è stata dall'autore problematizzata mediante il rinvio al tema del *free rider*. Per maggiori approfondimenti cfr. il già citato J. ELSTER, *Il cemento della società*, Bologna, Il Mulino, 1995.

⁹¹ «*In a political union there is a centralised budget that provides for an automatic solidarity mechanism in times of crisis. This is absent in the Eurozone*» per un'esaustiva disamina della questione, si rimanda all'opera di W. STREECK, *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013.

In effetti, pur senza qui sostenere le conclusioni finali cui giunge Streeck⁹², la riflessione di quest'ultimo mette davanti al fatto che, inevitabilmente, l'unione monetaria, consistendo nell'applicazione del medesimo ordine di regole su sistemi economici (e culture economiche) differenti, non ha fatto altro che esacerbare le fragilità – per altre ragioni già presenti – dei paesi a competitività inferiore: con la creazione della moneta unica, non furono definite apposite politiche di coesione destinate a sostenere le regioni più povere nel tenere testa alla concorrenza economica di quelle più ricche⁹³.

In un mercato comune, un paese «con una “competitività” inferiore per evitare il progressivo impoverimento, deve migliorare i risultati economici a breve termine attraverso la svalutazione interna riducendo costi come i salari, le pensioni, e la spesa pubblica e, su un periodo più lungo, adeguando le sue istituzioni economiche e le sue strutture sociali alle esigenze della concorrenza internazionale⁹⁴». Questi paesi, inoltre, per rimanere fiscalmente attrattivi per le imprese⁹⁵ – omologandosi alle esigenze dei mercati finanziari internazionali –

⁹² Wolfgang Streeck è uno dei maggiori critici delle logiche di funzionamento delle istituzioni europee, a suo avviso, compromesse dal neoliberismo. Per tale ragione egli, al fine di limitare i danni socio-economici che discenderebbero dalla logica neoliberista, e guadagnare tempo rispetto all'avanzata del «deviatano neoliberista sovranazionale», suggerisce di tornare ad investire sullo Stato nazione e così difendere i residui di sovranità democratica ancora ivi presenti. Come è noto, dette conclusioni si pongono in aperto contrasto con alcune riflessioni di Habermas, ad avviso del quale proprio per limitare i danni del capitalismo de-regolato occorre investire in “più Europa” e dunque rafforzare i processi di democraticizzazione dell'unione politica europea.

⁹³ J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 11.

⁹⁴ J. HABERMAS, W. STREECK, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, (a cura di) G. Fazio, Roma, Castelvecchi Editore, 2020, p. 73.

⁹⁵ Così Offe, quando ricollega l'indebolimento dei Paesi a competizione inferiore anche alla circostanza che nell'UE, l'introduzione di una moneta unica in assenza di un'armonizzazione fiscale ha finito per consolidare le economie del Nord e indebolire quelle più deboli del Sud: «così è stato da quando è iniziata la crisi finanziaria, con il trasferimento di centinaia di miliardi di euro («effetto Depardieu») che ha privato i paesi d'origine di gran parte dei capitali da destinare agli investimenti. Perché nell'Ue non è stata ancora realizzata un'armonizzazione fiscale su ampia scala», C. OFFE, *L'Europa in Trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, op. cit. p. 33. I Paesi del Sud dell'Unione hanno dovuto – e tuttora lo fanno – competere con l'accesa concorrenza fiscale dei Paesi del Nord Europa (si pensi, uno su tutti, all'Olanda). Questi, investendo su sistemi tributari a fiscalità ridotta, hanno attratto numerose sedi legali e amministrative delle società di medie e grandi dimensioni, fino a quel momento

ed evitare il progressivo impoverimento del tessuto sociale hanno dovuto, dapprima, erodere i sistemi di *welfare* nazionali⁹⁶ e fare ricorso a politiche di privatizzazione e di indebitamento e, in un secondo momento, per evitare il collasso innescato dallo stesso indebitamento, accettare le severe, quanto rivelatesi inefficaci⁹⁷, misure di austerità economica.

In questo senso, benché nelle premesse l'UEM avrebbe dovuto contribuire all'integrazione sociale europea, ha restituito il risultato opposto. Ha favorito una gerarchizzazione tra Stati membri e ha esasperato le distanze e i conflitti fra i Paesi che presentano un avanzo e quelli afflitti da deficit; tra paesi del Nord e paesi del Sud.

In altre parole, sostiene Streeck, i Paesi nordici hanno fatto dipendere gran parte del loro benessere proprio dal fatto che, da un lato, i Paesi del Sud non sono stati in grado di sostenere l'omologazione economica imposta dalle regole discendenti dal regime monetario comune⁹⁸ e, dall'altro, dal fatto che gli Stati dell'area meridionale si sono impoveriti a causa

interpenetrate nell'economia dei Paesi del Sud. È notorio che questo fenomeno è uno dei motori dell'aumento della disuguaglianza che alla lunga sta erodendo il modello sociale europeo e che ha portato i governi più indebitati a ridurre i servizi pubblici e aumentare il carico fiscale sulle classi medie. Ciò ha significativamente contribuito a mettere gli Stati europei gli uni contro gli altri, danneggiando il benessere collettivo.

⁹⁶ Sul punto, interessante è la riflessione di Alessio Lo Giudice ad avviso del quale è del tutto evidente il rapporto causa-effetto tra integrazione esclusivamente economica e crisi dello stato sociale, posto che il tentativo di mantenere l'equilibrio tra deficit e prodotto interno lordo in linea con i parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht ha comportato una radicale contrazione della spesa pubblica, destinata a finanziare le politiche sociali. Si rimanda a A. LO GIUDICE, "L'Europa sociale come risposta alla crisi di legittimazione dell'Unione Europea", in *Federalismi*, n. 13/2016, p. 3. Inoltre, la crisi economica che da tempo sta erodendo le conquiste del costituzionalismo novecentesco degli Stati nazionali ha dato luogo ad un conflitto su scala europea tra le resistenze nazionali dei sistemi di *welfare* e l'approccio "liberista" dell'Unione Europea.

⁹⁷ Sulla circostanza che le politiche di austerità applicate ai paesi della periferia europea si sono rivelate inefficaci si è espresso, tra gli altri, Dani Rodrik. Egli fa dipendere la fallacia di dette misure dal fatto che, queste, sono state introdotte nel momento sbagliato, vale a dire in un periodo di profondo e generalizzato rallentamento economico. In effetti, ad avviso di Rodrik, le politiche di austerità per essere efficaci devono trovare ingresso in periodi di espansione e non, invece, in periodi di recessione e di contrazione del mercato. Si veda D. RODRIK, *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, New York-London, Norton, 2011; trad. it. *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

⁹⁸ Ad avviso di Streeck l'unione monetaria appare quindi un programma di omologazione forzata dei modelli di vita ed economici dei popoli europei, che li mette gli uni contro gli altri e li divide politicamente in Stati di

del sempre più intenso fenomeno di trasferimento delle sedi legali e amministrative delle maggiori società e gruppi verso i regimi a fiscalità agevolata dei Paesi dell'area europea settentrionale.

Ebbene: l'impoverimento (dovuto all'insostenibilità delle regole imposte dall'adesione all'unione monetaria⁹⁹ e all'incapacità di trovare introiti alternativi a quelli che in precedenza erano garantiti dalle tasse dei grandi gruppi) unitamente al conseguente consolidamento del predominio del metodo intergovernativo e dell'austerità fiscale¹⁰⁰, anziché migliorare la competitività economica degli *indisciplinati* Paesi del Sud e avviare un virtuoso meccanismo di pratiche solidaristiche tra Stati ha, piuttosto, alimentato i dissidi interni.

In tal guisa, le logiche d'austerità applicate dalle istituzioni europee, formatesi sulle esigenze delle economie più solide («guidate prima dal direttorio franco-tedesco, poi praticamente dalla sola Germania»¹⁰¹), hanno condotto i Paesi dell'area mediterranea, i “peccatori fiscali”, in una “liturgia finanziaria” circolare che ha recintato le economie più fragili tra il peso del debito e, conseguentemente, lo stigma della colpa¹⁰².

prima e Stati di seconda classe. Si veda sul punto, J. HABERMAS, W. STREECK, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, op. cit., p. 81. Inoltre, come dice chiaramente Claus Offe, è innegabile che così come strutturata l'unione monetaria sia stata «un errore sin dall'inizio. Se si mettono due paesi come la Grecia e la Germania, per menzionare solo i casi estremi, in un'area valutaria unica, si scatenano forti pressioni economiche sul più povero e il meno produttivo, quello con i costi del lavoro più alti e perciò meno competitivo nel commercio internazionale». C. OFFE, *L'Europa in Trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, op. cit., p. 31.

⁹⁹ Si veda anche la riflessione offerta da Jan Zielonka sul punto. La Grecia, ad esempio, non può essere considerata come l'unica artefice dei problemi che l'hanno attraversata nel corso della crisi del 2008. «C'erano la Germania e la Francia, non la Grecia dietro al progetto lacunoso dell'Unione economica e monetaria europea, che ha previsto una moneta comune senza alcuno strumento atto ad aiutare i paesi più deboli dell'area dell'euro ad allinearsi a quelli più forti». J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, op. cit., p. 7

¹⁰⁰ Cfr. A. CAVALLI, A. MARTINELLI, *La società europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 296.

¹⁰¹ M. FERRERA, *Rotta di collisione*, op. cit. p. 48.

¹⁰² Per approfondire, ad esempio, gli effetti negativi dell'austerità in Grecia si rimanda a A. KENTIKELIS et al., “Greece’s Health Crisis: From Austerity to Denialism”, in *The Lancet*, 2014, p. 748 ss. Come emerge dal testo, la gestione della crisi greca è l'esempio più lampante per dimostrare che i fautori dei programmi di austerità, hanno fatto male i conti, in quanto le misure applicate non solo non hanno condotto al risultato positivo sperato ma hanno fortemente deteriorato gli indicatori di salute pubblica dei Paesi del Sud Europa. In questo senso

E che ci sia un rapporto intimo tra debito e colpa e che, a sua volta, questo rapporto (binomio) abbia favorito il divario tra i Paesi del Sud e quelli del Nord è particolarmente evidente se si prendono in considerazione le prerogative economico-finanziarie dei Paesi nordici.

Al riguardo, è interessante la circostanza che entrambi i concetti (debito e colpa), in tedesco, sono resi dal sostantivo *Schuld* (più in particolare, la radice indoeuropea **(s)kel-* rimanda a colpe meritevoli di biasimo).

Questo dettaglio di natura linguistica, per certi versi, aiuta a contestualizzare in che modo le economie capitalistiche degli Stati membri nordici hanno interpretato e tuttora interpretano le fragilità economiche dei Paesi del Sud e, ancora, in che modo hanno avallato l'applicazione delle draconiane misure di risanamento dei bilanci pubblici nella crisi che ha colpito l'Eurozona a partire dal 2008: contro il debito e, dunque, contro la colpa, l'unica strada da percorrere è quella della disciplina e del rigore. Non importa a che prezzo, perché non ci sono alternative¹⁰³.

Del resto, sempre per restare nell'ambito linguistico, in tedesco, così come nelle altre lingue germaniche, il concetto di austerità ha una connotazione del tutto positiva, reso dall'espressione *Sparpolitik*, vale a dire politica di risparmio.

È questa la dimensione etica ed economica che giustificerebbe le misure imposte, ad esempio, dalla Troika a carico della Grecia? Ed è questa, inoltre, la logica che si trova non

anche un altro autore, quale Ferrera, sostiene che: «è difficile negare che i contenuti e i tempi del «salvataggio» greco gestito dalla Troika abbiano prodotto conseguenze sociali che potevano e dovevano essere evitate», M. FERRERA, *Rotta di collisione*, op. cit., p. IX.

¹⁰³ Nel 2012 gli Stati creditori fecero capire agli elettorati degli Stati debitori che non esisteva alternativa a una ferrea austerità e a severe riforme strutturali. Gli Stati debitori «possono cambiare governo, ma non le politiche di austerità imposte dai partner europei più forti». J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, op. cit., p. 43.

solo alla base del c.d. *paradigma dell'austerità*¹⁰⁴ ma anche di quella forma di solidarietà che si è ormai consolidato nei rapporti tra Stati europei¹⁰⁵? Vale a dire, una solidarietà che, come si è avuto modo di vedere nei paragrafi precedenti, si fonda su precetti di razionalità economica e che si regge esclusivamente sulla dialettica debito-credito: gli Stati salvano gli Stati più a rischio sostanzialmente «per proteggere loro stessi da un aumento generale dei tassi di interesse sui titoli di Stato»¹⁰⁶.

Più che mai la solidarietà tra Stati è interpretata come solidarietà nell'interesse dei creditori o, tutt'al più, degli investitori. Non a caso è assai invalsa e diffusa la pratica di garantire solidarietà, nell'ambito dell'Eurozona, attraverso la pretesa creditizia¹⁰⁷: solo rispettando regole severe il debitore può liberarsi dalla sua “colpa”¹⁰⁸. La diversità di orientamenti tra Nord e Sud Europa, con il predominio delle economie capitalistiche nord-europee, su quelle

¹⁰⁴ Il c.d. paradigma dell'austerità dagli anni Novanta ha modellato le regole istitutive dell'Unione economica e monetaria e, in seguito, nel corso della crisi del debito, si è consolidato in base a una particolare lettura degli avvenimenti da parte della Germania, secondo cui «le cattive acque in cui si erano venuti a trovare i famosi “Pigs” sono state conseguenza delle politiche fiscalmente irresponsabili dei loro governi». M. FERRERA, *Rotta di collisione, op. cit.*, p. 62. In particolare, in Germania il paradigma dell'austerità era in linea con le idee del cd. *ordoliberalismo*, un movimento intellettuale nato negli anni Trenta e sviluppatosi durante gli anni Cinquanta e Sessanta, a mente del quale poiché la sfera politica influirebbe negativamente sull'andamento dei mercati, lo Stato dovrebbe solo limitarsi a garantire – per mezzo di regole determinate e autorità indipendenti – l'efficienza degli scambi e la libera concorrenza.

¹⁰⁵ La Grecia, ad esempio, come ci ricorda Offe, è stata salvata più per prudenza che per solidarietà. «Per evitare che la speculazione finanziaria imponga spread sempre più alti a un paese dopo l'altro». Cfr. C. OFFE, *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, *op. cit.*, p. 59.

¹⁰⁶ Cfr. J. HABERMAS, W. STREECK, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa, op.cit.*, p. 40.

¹⁰⁷ «Inoltre, gli stati gravemente indebitati sono obbligati dalle autorità sovranazionali (la Troika composta da Bce, Commissione e Fmi) a privatizzare i beni dello stato, in cambio di sostegni finanziari (che servono per la maggior parte a ricapitalizzare le banche nazionali e internazionali in difficoltà)». C. OFFE, *op. cit.*, p. 33.

¹⁰⁸ Sul punto è inevitabile il rimando al lavoro di Renè Girard sul capro espiatorio e sul rapporto tra vittima e persecutore. Si veda R. GIRARD, *Il capro espiatorio*, Milano, Adelphi, 1982.

dell'area mediterranea si individua, dunque, anche in un diverso rapporto con la cultura dell'economia e della finanza¹⁰⁹.

Ebbene, la fonte della distanza economica (dunque di benessere sociale) tra Nord e Sud dell'UE lambisce questioni talmente radicate da involgere sia la sfera economico-monetaria che quella morale: sin dall'inizio della crisi greca, ad esempio, l'atteggiamento dei Paesi del Nord intenzionati ad applicare il rigore tecnocratico, poi tradottosi nel *paradigma dell'austerità*, è stato intriso di moralismo – “santi contro peccatori”, “cicale contro formiche”¹¹⁰.

L'austerità¹¹¹ ammantata di legittimità tecnica, non solo ha generato una vera e propria gerarchizzazione tra Stati membri – che in alcun modo ha contribuito alla creazione di un'arena politica democratica europea dove poter dare forma a politiche solidaristiche comuni¹¹² – ma ha aperto la strada ad un modello di politica economica che si è rivelato

¹⁰⁹ Al riguardo, si rimanda ad una lettura combinata dei lavori di Max Weber sull'etica protestante e lo spirito del capitalismo e, in contrapposizione a questi ultimi, a quelli di Walter Benjamin su capitalismo e religione. Si veda W. BENJAMIN, *Il capitalismo come religione*, in *La politica ed altri scritti*, Milano, Mimesis, 2015; M. WEBER, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Firenze, Sansoni, 1992. Nonché si rimanda a Karl Marx, il quale nel terzo libro de *Il Capitale* affermava che il sistema creditizio è essenzialmente protestante, K. MARX, *Il Capitale*, libro III, p. 1315, UTET, 2013.

¹¹⁰ Come, giustamente, fa notare Ferrera, nel periodo della crisi greca «la cornice valutativa protestante ha ispirato anche molti politici tedeschi al governo. Wolfgang Schauble, il ministro delle Finanze che tanta parte ha avuto nei negoziati sulla crisi dell'euro e sul salvataggio greco, ha spesso usato nei suoi discorsi massime di chiara matrice luterana (...) affermando, ad esempio «la Germania non può sussidiare Paesi che non fanno sacrifici (Lutero affermava: non date da mangiare a chi non lavora». M. FERRERA, *Rotta di collisione*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 35 ss.

¹¹¹ Con riferimento al cd. «paradigma dell'austerità», il quale poggia essenzialmente sulla stabilità dei prezzi, sulla riduzione della spesa pubblica e sulle riforme strutturali sul versante dell'offerta (riduzione dei costi e più efficienza), si rimanda a M. BLYTH, *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

¹¹² In questi termini si esprime Geminello Preterossi. In particolare, egli ritiene che nell'UE il conflitto sulle decisioni è sterilizzato perché condizionato dalla gerarchizzazione semi-automatica dei Paesi, assicurata dall'attuale assetto dell'euro. Cfr. G. PRETEROSSÌ, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 34.

essere “medicina venefica”¹¹³. Medicina che, per curare (con scarsi risultati) le criticità socio-economiche dovute all’integrazione dei mercati, ha dato vita ad una crisi di solidarietà tra Stati, esacerbando la contrapposizione tra Paesi considerati economicamente “*core*”, centrali, e Paesi periferici.

In altre parole, le politiche economiche-monетarie adottate dalle Istituzioni europee – sotto la guida dei Paesi economicamente più influenti – per garantire, anche in periodi di crisi, l’espansione dei mercati, hanno avviato una forte «rinazionalizzazione degli orizzonti di solidarietà»¹¹⁴, accentuando la già ontologica differenza tra l’integrazione economica e quella sociale.

In effetti, se le pratiche di solidarietà si fondano sull’esistenza di una comunità chiaramente delimitata e coesa, i cui membri sentano di appartenere allo stesso gruppo sociale e «di essere uniti da legami di reciprocità per quanto concerne alcuni fondamentali rischi e bisogni»¹¹⁵, le politiche di integrazione economica, invece, in totale contrapposizione, si basano sull’*apertura*. Cioè sullo smantellamento delle demarcazioni spaziali e sull’espansione degli orizzonti economici.

E invero, come evidenzia Claus Offe, la circostanza che i mercati e la valuta sono internazionali mentre la politica democratica e gli obiettivi comuni di solidarietà sono rimasti pressoché chiusi nell’ambiente nazionale (inquadriati in quello che è chiamato “nazionalismo metodologico”) è, tra le altre cose, la chiave per comprendere per quale ragione l’UE è

¹¹³ Come ha sostenuto Amartya Sen, la Troika ha irresponsabilmente imposto alla Grecia una medicina fatta di “antibiotici e veleno per topi”. A. SEN, *The Demands of Democracy in Europe*, in *After the Storm: How to Save Democracy in Europe*, (a cura di) L. VAN. MIDDELAAR E P. VAN PARIJIS, Bruxelles, Lanoo, 2015, p. 79 ss.

¹¹⁴ C. OFFE, *L’Europa in Trappola. Riuscirà l’Ue a superare la crisi?*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 99.

¹¹⁵ In questi termini, M. FERRERA, *Rotta di collisione*, *op. cit.*, p. 5 ss.. Più nel dettaglio, Ferrera fa risalire l’origine di questa tensione tra solidarietà e integrazione economica agli anni Ottanta. A partire dall’adozione dell’Atto unico Europeo del 1986 e poi con il Trattato di Maastricht, fu chiaro che la via dell’integrazione positiva – adozione di misure sovranazionali di correzione del mercato – era destinata a restare subordinata agli obiettivi e alle norme pro-mercato.

percepita dai suoi cittadini come “comunità di destino” e non come comunità di “controllo sul proprio destino”, a cui ogni individuo sente di appartenere¹¹⁶.

Ma per giungere a quest’ultima dimensione, come ha significativamente messo in evidenza Habermas, l’UE non può consistere “solo” in un’unione economico-monetaria né può più fare quasi “esclusivo” affidamento sugli aggiustamenti di mercato per impedire la divergenza tra Stati¹¹⁷. Per costituire, come sostiene Habermas, una *comunità di Stati* politicamente imperniata su intrecci virtuosi tra mercato e solidarietà, occorre fare in modo che i processi di modernizzazione sociale ed economica europei vengano decisi democraticamente e non continuino, invece, ad essere controllati *de facto* dai mercati finanziari per mezzo di un *establishment* politico di stampo neoliberista.

Sul punto, in modo evocativo Habermas avverte che l’Unione europea potrà trasformarsi in una comunità sovranazionale e legittimata democraticamente a condizione di riuscire a garantire quello che prevede la legge fondamentale della Repubblica federale tedesca (art. 106, comma 2), vale a dire «l’uniformità delle condizioni di vita»¹¹⁸.

¹¹⁶ C. OFFE, *L’Europa in Trappola. Riuscirà l’Ue a superare la crisi?*, op. cit., p. 65.

¹¹⁷ Si vuole sostenere, riprendendo qui brevemente alcune delle riflessioni sul punto rese da Habermas (il quale ricollega il concetto di solidarietà ai contesti politici della vita) che la solidarietà può essere intesa alla stregua di un atto sociale con funzione politica, scaturente da una relazione intersoggettiva che si consolida all’interno dei membri di una comunità e caratterizzato dall’impegno condiviso. Habermas, in uno scritto del ’91, finisce col collocare la solidarietà al livello delle relazioni tra individui che agiscono l’uno per l’altro in quanto “interessati al miglioramento e all’integrità del loro comune contesto di vita”. Egli afferma che, unitamente al dovere di essere giusti nei confronti dei soggetti che appartengono al proprio gruppo, sussiste anche un obbligo di solidarietà, in quanto concetto complementare a quello di giustizia. Più nel dettaglio, ad avviso di Habermas, la solidarietà diventa conciliabile con la giustizia solo attraverso l’istituzionalizzazione di un “discorso” politico di comunità che presupponga l’inclusione di “tutti i soggetti capaci di parlare e agire”. J. HABERMAS, *Erläuterung zur Diskursethik*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1991; tr. it. *Teoria della morale*, a cura di Vinci-Enzo Tota, Laterza, Roma-Bari 1994, p. 71 ss.

Si rimanda, altresì, alla riflessione di F. TAVA, “European Solidarity: Definitions, Challenges, and Perspectives”, in D. Meacham, & N. de Warren (Eds.), *The Routledge Handbook of the Philosophy and Europe* (211-221). London, Taylor & Francis, 2021.

¹¹⁸ Afferma Habermas «è necessaria una coesione politica socialmente radicata affinché le diversità nazionali e l’incomparabile ricchezza culturale del biotipo “vecchia Europa” possano essere protette dallo sradicamento,

2.5 *Gli evanescenti legami di solidarietà tra Stati membri*

Come si è avuto modo di argomentare sinora, l'espressione "solidarietà europea" è diffusamente impiegata nel discorso pubblico e politico odierno.

In particolare, siffatta circostanza si coglie diffusamente in corrispondenza di eventi destabilizzanti sul piano sociale ed economico. Le situazioni di crisi che, ciclicamente si registrano sul territorio dell'Unione, determinano una moltiplicazione trasversale – da parte dei cittadini, della classe politica, delle Istituzioni nazionali ed europee – degli "appelli" alla solidarietà tra Stati membri¹¹⁹.

Ciò è accaduto in concomitanza delle più recenti crisi finanziarie che hanno investito l'Eurozona e, ancora, nel corso delle ormai cicliche crisi dei rifugiati¹²⁰. Per le stesse ragioni, la "chiamata" alla solidarietà tra Stati si è avuta anche allo scoppiare dell'emergenza economico-sanitaria dovuta all'imperversare del Covid-19.

nel mezzo di una globalizzazione in rapida evoluzione». Cfr. J. HABERMAS, W. STREECK, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, op. cit., p. 107. Segnatamente il citato articolo art. 106, c. 2, rubricato "Ripartizione delle entrate tributarie e del gettito dei monopoli fiscali, recita: "i fabbisogni della Federazione e dei Lander devono essere temperati reciprocamente in modo da ottenere un giusto conguaglio, evitare un'eccessiva pressione fiscale sui contribuenti e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale". Interessante è il lavoro di A. VOLPE, *Le ragioni dell'Europa. Habermas e il progetto d'integrazione tra etica e politica*, Mimesis, 2021.

¹¹⁹ La solidarietà è frequentemente invocata ogni qual volta si sente l'urgenza di fronteggiare sfide comuni, idonee potenzialmente a innescare processi politici di disgregazione degli Stati membri. Sull'argomento, cfr. I. KRASTEV. Cfr., *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disintegrazione europea*, Roma, LUISS University Press, 2019; si veda anche D. HEYD, *Justice and Solidarity: The Contractarian Case against Global Justice*, in *Journal of Social Philosophy*, 2007, p. 112 ss., citato da M. ROSS, *Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2009, p. 239 ss.

¹²⁰ Molto interessante è il lavoro di Wolfgang Schmale. L'autore pone attenzione all'impiego quantitativo dell'espressione "Solidarietà europea" in Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito nel periodo di tempo compreso tra il 2007-2016. Prendendo in considerazione le pubblicazioni accademiche nonché gli articoli politici e di cronaca comparsi in detto spettro di tempo, in particolare su *Le Monde*, *El País*, *The Guardian*, *La Stampa*, l'autore evidenzia graficamente come, in periodi di crisi, si faccia maggiormente ricorso all'espressione "Solidarietà europea". Cfr. W. SCHMALE, *European solidarity: a semantic history*, *European Review of History*, 2017.

E invero, la circostanza che, soprattutto nell'ultimo decennio, l'utilizzo dell'espressione "solidarietà europea" sia associato a momenti generalizzati di crisi, permette una preliminare osservazione: la solidarietà nell'UE è percepita come un concetto "normativamente e politicamente insaturo"; dal perimetro incerto e per certi versi incompleto. Ambire alla solidarietà tra Stati nei momenti di crisi significa, del resto, ammetterne l'assenza. Come si è messo in evidenza nei paragrafi precedenti, per quanto densa di riferimenti al principio in esame possa sembrare la legislazione (primaria e derivata) dell'Unione, sembra mancare all'interno dell'UE sia uno sfondo normativo idoneo a trasporre dal livello domestico al livello sovranazionale lo sforzo che ogni agire solidaristico richiede, che un ambiente politico realmente interessato a promuovere l'istituzione di meccanismi redistributivi di risorse tra Stati membri¹²¹.

Nei testi giuridici e nelle posizioni assunte dagli attori politici europei, si scorre, dunque, una contrapposizione tra l'ipertrofia dell'uso della parola solidarietà (evocata soprattutto nei *momenti* di crisi) e lo stato in cui, invece, versa la sua concreta attuazione. In particolar modo nei rapporti tra Stati membri¹²².

Una lettura dell'articolo 3 del TUE, così come novellato dal Trattato di Lisbona, permette di evidenziare una delle fonti di questa contraddizione.

Il paragrafo 3 della norma in esame pone come obiettivo dell'Unione quello di adoperarsi per garantire «la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Allo stesso tempo, con riferimento ai criteri che devono orientare il mercato interno dell'UE, il medesimo articolo menziona un modello di economia *fortemente*

¹²¹ A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*. Roma-Bari, Laterza, 2021, p. 10 ss..

¹²² S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, a. XLIII, n. 4, dicembre 2012, p. 527.

competitiva¹²³; dunque non ispirato a promuovere la cooperazione tra Stati e incentivare una politica di coordinamento economico meno stringente verso le aree meno produttive.

Nel quadro normativo europeo, in altre parole, sebbene si faccia riferimento alla solidarietà quale principio ispiratore della coesione economica, sociale e territoriale tra gli Stati membri, essa appare dotata di una priorità decrescente rispetto agli obiettivi del libero mercato¹²⁴.

La circostanza, vieppiù, che il funzionamento del mercato interno non sia ispirato alla costruzione di un fronte politico unitario tra Stati membri e tantomeno preveda delle regole di distribuzione della ricchezza nei confronti dei territori con meno risorse, restituisce una visione della solidarietà non effettiva. Le previsioni normative della solidarietà così come contenuta nei Trattati non sono accompagnate da disposizioni relative agli specifici doveri volti a renderla concreta. Né, come tratteggiato in precedenza, possono essere considerate forme autentiche di solidarietà quelle relative agli interventi di assistenza esterna fornita dai meccanismi di salvataggio della stabilità finanziaria, introdotti in seguito alla recessione del 2008-2009. Più che innescare un rapporto solidaristico, questi meccanismi hanno generato conflitti politici – in particolare tra Paesi del Sud e del Nord dell’UE –, con una netta polarizzazione delle posizioni tra Stati membri. Ora distinguendo tra paesi creditori e paesi debitori, ora ripartendo “colpe” e “responsabilità”, tra paesi virtuosi e paesi peccatori¹²⁵.

¹²³ P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Milano, Cedam, 2017, p. 101.

¹²⁴ A. SOMMA, “Diritto comunitario e patrimonio costituzionale europeo: cronaca di un conflitto insanabile”, in *Politica del diritto*, 2, 2004, p. 276.

¹²⁵ Senza, invero, tener conto del fatto che in caso di crisi sistemica come quella che da parecchio tempo caratterizza l’Unione europea, è un’operazione decisamente complessa calcolare la quota di responsabilità da attribuire alle politiche adottate dai singoli Stati, visto che la loro esposizione dipende in larga misura dall’andamento negativo dei mercati; in secondo luogo, l’esame del singolo caso non può essere scisso dalla valutazione del contesto di integrazione economica nel quale si è sviluppata la crisi e sul quale ricadranno comunque gli effetti.

In effetti, in particolare gli strumenti creati per far fronte alla stabilità finanziaria rispondono all'esigenza non tanto di salvaguardare il benessere di uno Stato ma di erigere paratie per evitare che il collasso di questo possa contagiare altri Paesi. Sul punto, il timore di un *default* della Grecia, benché si trattasse di un'economia dalle dimensioni marginali per l'eurozona, rischiava di determinare un effetto di contagio sia sugli istituti creditizi stranieri, i quali avevano investito capitali ingenti in buoni del tesoro greci, sia su altri Stati deboli della c.d. periferia dell'euro. Altrimenti detto, detti meccanismi di aiuto sono stati verosimilmente dettati non soltanto dall'esigenza di aiutare gli Stati membri coinvolti da crisi economiche profonde a non uscire dall'Euro, quanto piuttosto dall'esigenza di mantenere la stabilità finanziaria dell'eurozona; ovverosia dalla necessità di evitare una serie di fallimenti bancari degli istituti finanziari che avevano acquistato obbligazioni degli stati membri dell'eurozona che pagavano gli interessi più alti, quali la Grecia, la Spagna, il Portogallo e l'Irlanda, che avrebbero indotto degli effetti di contagio nell'intero comparto finanziario della zona euro almeno a partire dal 2008, la generalizzata crisi economica europea ha inciso maggiormente sul Sud dell'Unione Europea, rispetto alle altre aree geografiche dell'Unione¹²⁶. È infatti risaputo, anche se mancano al riguardo dati ufficiali, che la maggior parte dei soldi erogati a titolo di prestito condizionato ai paesi membri in difficoltà, sono stati poi utilizzati per risanare una parte del debito contratto da tali Stati attraverso la vendita delle proprie

¹²⁶ Il Sud Europa più di ogni altra area dell'Eurozona è il luogo in cui maggiormente si sono avvertite le conseguenze del processo che ha trasformato gli Stati democratici nazionali da Stati fiscali in Stati debitori. Gli Stati del Sud, infatti, per correggere gli squilibri causati dall'omologazione economico-finanziaria dovuta all'ingresso della moneta unica e le conseguenze dovute all'abbassamento delle entrate fiscali hanno dovuto far ricorso massiccio al credito, subordinando ed erodendo, tra le altre cose, il loro peso politico alla logica dell'affidabilità dettata dalle agenzie di *rating*. Come nota Zielonka, riferendosi alla circostanza che il peso politico di uno Stato è subordinato alla logica dell'affidabilità delle agenzie private di *rating*: oggi una «manciata di paesi a "trippla A" dirige l'Europa. L'eguaglianza fra gli Stati membri è sparita». J. ZIELONKA, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*, op. cit., p. 32.

obbligazioni¹²⁷. Il che implica che una percentuale rilevante di questo denaro sia stato indirettamente attribuito agli istituti di credito che avevano acquistato i titoli del debito pubblico. In buona sostanza, le somme erogate nell'ambito dell'assistenza finanziaria benché destinate a sostenere la stabilità finanziaria dei Paesi cui erano rivolte, tra cui la Grecia, hanno finito per essere *de facto* destinate a ripianare le perdite dei creditori che avevano acquistato titoli del debito del Paese assistito, ovvero per restituire il capitale preso a prestito; in altre parole, per soccorrere investitori privati.

Le logiche di funzionamento del modello economico informato alla logica privata del mercato e della competizione tra Stati membri hanno favorito, come a più riprese ha sostenuto Wolfgang Streeck, una *solidarietà competitiva*¹²⁸ che, nel segno di una superiorità incontrovertibile dei principi del libero mercato rispetto a quelli che ispirano i diritti sociali, ha dato vita a marcate disuguaglianze sociali nelle diverse aree geografiche dell'UE, scatenando conflittualità accese in particolare tra Paesi del Sud e del Nord dell'Unione. L'associazione di temi solidaristici, vagamente tratteggiati nei testi normativi, a soluzioni liberali di mercato (approccio di cui si ha traccia sin dalla creazione della CECA), nell'UE finisce per risolversi, pertanto, nella compressione dei primi a favore dei secondi.

Sull'argomento, senza dubbio, si potrebbe argomentare che la competizione economica tra Stati membri e, più in generale, la predominanza dell'economia sulle politiche sociali, sia *connatrata* allo stesso progetto europeo. È sul fronte dell'economia, del resto, che sin dall'origine del progetto comunitario si è deciso di pilotare il veicolo integrativo, conducendolo con successo dall'unione doganale al mercato comune e, infine, all'unione

¹²⁷ Sulle manovre della BCE, l'articolo del Financial Times del 10 ottobre 2017: "ECB made €7.8bn profits from Greek bond holdings,". Consultabile al link <http://greece.greekreporter.com/2017/10/10/ecb-profits-from-greek-bond-holdings-at-e7-8-billion/>.

¹²⁸ W. STREECK, "Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva", in *Stato e mercato*, 1-2000, 58, pp. 3-24.

economica e monetaria. Inoltre, come avverte Habermas, è la stessa crescita economica ad aver consentito lo sviluppo dello Stato sociale in Europa¹²⁹.

Tuttavia, è innegabile che la stessa teoria economica, poiché più sensibile ai temi dell'efficienza che a quelli della giustizia sociale, non solo ha messo in discussione le prerogative dello Stato sociale, ma ha finito per generare forti squilibri tra le diverse aree geografiche dell'Unione: la mera integrazione economica ha trasformato le funzioni strumentali prodotte per il suo tramite (più apertura, più concorrenza, più mercato) in funzioni finali, vale a dire meritevole di essere difese in quanto tali e non necessarie per realizzare il progetto di una società sempre più solidale.

L'ipotesi secondo cui sarebbe bastata una libera e regolata concorrenza per raggiungere l'inclusione sociale (nonché la parificazione salariale tra Stati e un benessere egualmente distribuito) ha mostrato nel tempo la sua insufficienza e ha disatteso le aspettative al punto che, come sottolineato da Philippe Van Parijs «*invece di un mercato addomesticato da una democrazia che lo costringe a fare i conti con la giustizia distributiva, ci ritroviamo con democrazie immerse in un mercato che le sottomette all'ossessione per la competitività*»¹³⁰. La netta sottovalutazione delle condizioni che rendono possibile il legame solidaristico tra Stati mediante la redistribuzione delle risorse¹³¹, unitamente alla preminenza degli interessi economici su quelli sociali – in particolar modo a seguito dell'adozione della moneta unica – ha nel tempo determinato il sorgere in seno all'UE di una vera e propria *ragione di mercato*, che prevale su ogni *ragione dell'Unione*¹³². In quest'ottica, la *membership* degli Stati membri si è concentrata più sul far valere in seno all'UE le strategie idonee a tutelare la dimensione economica domestica che su quelle volte a promuovere le

¹²⁹ J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 98.

¹³⁰ L. VAN MIDDELAAR, P. VAN PARIJIS, *Justifying Europe*, in *After the storm*, 2015, pp. 247 ss., cit.

¹³¹ Cfr. G. PRETEROSSO, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2015, p. 27.

¹³² Cfr. M. FERRERA, *Rotta di collisione*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 40 ss.

iniziative che, invece, potrebbero istituzionalizzare meccanismi di tutela della dimensione sociale dell'Unione nel suo complesso.

Del resto, accanto all'attuale modello di economia sociale di mercato, che delinea una ridotta propensione alla cooperazione e una rilevante propensione alla concorrenza, non esiste un sistema di *welfare* transnazionale, teso a orientare in un'unica direzione le politiche europee di sviluppo della coesione economica e territoriale; nonché di armonizzazione fiscale. La circostanza che sul piano delle politiche di protezione sociale, poi, non vi sia un riparto di competenze specifico da parte delle istituzioni europee¹³³ ha progressivamente affermato anche nell'opinione pubblica l'idea che l'Unione sia più incline alle logiche del mercato che a quelle della solidarietà¹³⁴.

La missione storica dell'UE è consistita nel rimuovere, mediante l'integrazione economica, gran parte delle barriere edificate nel tempo a propria difesa dagli Stati (sovrani e solidali verso i cittadini, ma solo verso i loro). Tuttavia, le istituzioni europee aventi sede a Bruxelles non sono contestualmente diventate un centro politico democratico in senso classico: l'Unione, piuttosto, si è limitata ad assurgere a grande *forum* negoziale dove interagiscono diverse istituzioni comuni con prerogative limitate e dove, dentro il Consiglio, si confrontano governi «che si fidano poco l'uno dell'altro e soprattutto non sono disposti a fare cassa comune, a farsi carico dei problemi degli altri anche quando ciò sarebbe nell'interesse di tutti»¹³⁵.

E invero, la pervasività odierna della logica di mercato nella sua estensione globale (che ha dato vita a forme estreme di precariato collegate a privatizzazioni indiscriminate di enti e istituti nazionali dedicati alla protezione sociale) che da tempo ha messo in crisi i legami solidaristici promossi all'interno dello Stato sociale, evidenzia l'impossibilità del singolo Stato

¹³³ P. ROSANVALLON, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*. Paris, Éditions du Seuil, 1995.

¹³⁴ Uno dei tanti esempi di collisione tra regole, obiettivi e sfere di valore in UE è dato dal fatto che nei Paesi che hanno siglato i famosi *Memoranda of Understanding*, per garantire le pretese dei creditori, in cambio di aiuti finanziari, si scivolò verso condizioni di vera e propria “zero choice democracy”. Sul punto, cfr. C. JORGENS, C. GLINSKI, *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance*, Oxford, Hart Publishing, 2014.

¹³⁵ M. FERRERA, *Rotta di collisione*, op. cit., p. 48.

di poter gestire politicamente, con strumenti normativi locali, problemi invece di natura globale¹³⁶. In questi termini, in assenza di una dimensione solidaristico-distributiva in seno all'UE, la questione che involge solidarietà rimane per ciascuno Stato una partita solitaria e doppiamente complicata: difficile a causa del processo de-costituente che ha colpito i singoli sistemi di *welfare* nazionali, erosi sotto la spinta della globalizzazione e delle politiche di austerità, e difficile a causa dei rigorosi vincoli dettati dalla stabilità monetaria¹³⁷.

Del resto, le pratiche solidaristiche devono necessariamente confrontarsi con la questione dello spazio, in ragione del legame che esiste tra diritti e territorio¹³⁸. In questo senso, comprensibilmente, in assenza di specifici obblighi solidaristici¹³⁹ vevoli nello spazio

¹³⁶ B. PASTORE, *Pluralismo, fiducia, solidarietà. Questioni di filosofia del diritto*, Carocci, Roma, 2007, p. 117 ss.

¹³⁷ Cfr. P. CHIARELLA, "Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa", in *Politica del Diritto*, n. 4/2017, p. 695 ss. I sistemi di *welfare* nazionale soffrono degli effetti socialmente indebolenti dello sviluppo capitalista, cfr. P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari, ed. Dedalo, 1998, p. 184.

¹³⁸ Sul punto, si segnala il tentativo di teorizzare una concezione tripartita della solidarietà «*reciprocity-based internationalism*» secondo cui le richieste di solidarietà sociale possono trovare conforto a tutti i livelli di «*governance*» mediante un rapporto di reciproco profitto nella creazione del bene pubblico. A tal riguardo, il modello normativo dovrebbe sostenere tre principi di solidarietà secondo i contesti in cui opera: i) solidarietà nazionale che definisce gli obblighi reciproci tra cittadini degli Stati membri; ii) solidarietà tra Stati membri che definisce i rapporti e obblighi tra gli Stati membri; iii) solidarietà transnazionale che definisce gli obblighi tra i cittadini dell'UE. Cfr. A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2013, p. 5.

¹³⁹ Il "problema" della non efficacia dei principi solidaristici all'interno della cornice europea è individuato, tra gli altri, da Ernst Wolfgang Böckenförde nella circostanza che in Europa esistono obiettivi frammentati. Obiettivi che mentre coesistono, confliggono. Gli Stati membri, infatti, non perseguono un programma politico comune: esiste contemporaneamente un' "Europa come quadro per la pace", il cui obiettivo è superare il conflitto nazionalistico tramite l'integrazione; un' "Europa come economia di mercato liberale", il cui obiettivo è garantire la libera concorrenza come fonte di prosperità; un' "Europa come arena economica e sociale", il cui obiettivo è armonizzare le condizioni di vita al suo interno e preservare la propria leadership industriale dal mondo esterno. Alla luce di ciò, se è vero che gli obblighi di giustizia sociale trovano applicazione solo tra coloro che condividono un sistema di norme sociali sostenuto dalla coercizione se ne desume che, poiché il diritto europeo non è supportato da un sistema centralizzato di coercizione, i principi di giustizia sociale, tra cui quelli solidaristici, inevitabilmente faticano a trovare applicazione. E. W. BÖCKENFÖRDE, *Conditions for European Solidarity*, in *What holds Europe together?*, a cura di K. MICHALSKI, Central European University Press, Budapest 2005, p. 31.

Unionale – implicanti una redistribuzione delle risorse tra Stati e territori dell’UE – i Paesi economicamente più forti hanno per lo più operato, e operano, come se quelli europei fossero Stati nazionali classici, rispondendo solo ai rispettivi interessi e al rispettivo elettorato.

Dunque, anche in ragione di ciò, in occasione di ogni crisi economico-sociale la maggior parte degli attori politici dei Paesi in difficoltà promuove urgenti appelli tesi a *pretendere* più solidarietà tra Stati membri. Appelli che, tuttavia, assumono spesso la forma di vibranti istanze intrise di connotazioni morali ma prive di prospettiva politica, promossi solo in momenti di crisi dai Paesi indebitati nei confronti dei Paesi economicamente più solidi; i quali, pur beneficiando dei vantaggi che derivano dall’essere membri dell’UE dal punto di vista del mercato, si mostrano riluttanti ad assumere il peso di obblighi solidaristici comuni.

In tale contesto, il principio di solidarietà, nonostante sia, come visto a più riprese, diffuso nei Trattati dell’UE, in via di fatto, si pone come principio “debole”, subordinato alla dialettica finanziaria e alle implicazioni che discendono dalle relazioni economiche e dai rapporti di debito-credito che intercorrono tra gli Stati membri¹⁴⁰.

¹⁴⁰ I sentimenti di appartenenza alla comunità europea che a poco a poco avrebbero dovuto stratificarsi stabilendo una piena identificazione dei cittadini con le istituzioni e le identità europee hanno, come osservano molti autori, lasciato il posto all’affermazione di ossessioni identitarie, proclamate da forze politiche antagoniste al progetto “comunitario”. Il successo dei populismi in numerosi Stati membri (Italia, Spagna, Regno Unito, Francia), il referendum sulla Brexit, la crescita degli Euroscettici, sembrano aver messo in discussione anni di sforzi di integrazione europea. L’UE, che è stata capace di apprendere l’arte di convivere con le differenze, oggi si presenta come un arcipelago di sfere pubbliche diasporiche, trincerata dietro i proclami di politiche che demistificano l’ideale di una convivenza regolata da, e ispirata verso, una progettualità comune. Non è un caso se l’offerta di solidarietà in Europa è spesso segmentata e bloccata dal disaccordo degli Stati membri e che tale offerta è, ancor più spesso, subordinata alla compatibilità economica. Il divario tra la domanda di politiche solidaristiche e l’applicazione delle stesse, pertanto, è cresciuto considerevolmente, logorando la coesione sociale, economica e politica dell’Unione europea: a tal proposito basti osservare fenomeni quali la crisi dei rifugiati che, ciclicamente, porta ad un’*escalation* di accuse reciproche tra gli Stati di prima linea, Stati di transito e Stati ospitanti. Su questi argomenti, *ex multis*, si rimanda a S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2016; Z. BAUMAN, *Oltre le nazioni. L’Europa tra sovranità e solidarietà*, Laterza, Roma-Bari 2019; P. GENSCHEL, A. HEMERIJCK, *Solidarity in Europe*, School of Transnational Governance, European University Institute, Issue 2018/1; F. REMOTTI, *L’ossessione identitaria*, Laterza, Roma-Bari 2010; G. MARRAMAO, *La passione*

Ebbene, la dimensione della solidarietà nell'UE, in quanto normativamente debole e programmaticamente orientata a favore del mercato e alla cura degli interessi domestici, ha fino ad ora ritenuto estranea l'idea che (ad esempio) se in Grecia, in Portogallo o in Spagna un'intera generazione viene privata della possibilità di vivere una vita produttiva «non è solo un problema greco, portoghese o spagnolo»¹⁴¹ ma è un problema di tutta l'Unione.

All'interno dell'UE, per lungo tempo, non è mai stata seriamente presa in considerazione l'idea secondo cui sostenere la competitività dei paesi meno competitivi ed economicamente più deboli (in larga parte gli Stati periferici del Sud dell'Unione) mediante politiche redistributive e di mutualizzazione del debito, potrebbe corrispondere ad uno vantaggio per tutta l'UE. Al contrario, nelle precedenti crisi finanziarie, le misure applicate dalle Istituzioni europee non hanno fatto altro che determinare una ancor più netta divergenza delle condizioni di vita, per cambiare strada occorre non seguire i passi già compiuti.

E invero, il concetto della solidarietà, al contrario di come appare organizzato e di come sembra 'funzionare' nell'ambito dell'ordinamento europeo, sottintende l'idea di affrontare un problema congiuntamente; indipendentemente dal fatto che uno o più Stati membri siano o meno "colpevoli". L'elemento cruciale che caratterizza la solidarietà è, infatti, come messo in evidenza nelle prime parti della trattazione¹⁴², la consapevolezza dell'interdipendenza e quindi la disponibilità a fornire supporto per fronteggiare efficacemente un grave problema che colpisce un membro del gruppo, nella convinzione che l'aumento di benessere di *uno* comporterà l'aumento di benessere di tutti¹⁴³.

del presente, Bollati Boringhieri, Torino 2008, p. 32; L. GALLINO, *Solidarietà*, in Id., *Dizionario di sociologia*, Utet, Torino 1978.

¹⁴¹ M. FERRERA, *Rotta di collisione*, op. cit., p. 137.

¹⁴² Cfr. I, § 1 ss.

¹⁴³ C. OFFE, *L'Europa in Trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 43.

Infatti, in ambito UE di una responsabile redistribuzione delle risorse ne potrebbe beneficiare, in linea teorica, sia il Paese che versa in maggiore difficoltà, evitando un peggioramento delle sue condizioni, che il Paese più solido. In quanto, in quest'ultimo caso, l'operare in un sistema stabile ne aumenterebbe nel lungo termine il peso politico. In questo senso, pertanto, l'argomento spesso sostenuto dagli Stati c.d. "frugali", secondo cui la solidarietà genererebbe benefici solo ai soggetti che si trovano in condizioni di maggiore difficoltà, appare infondato. La solidarietà interstatale nella redistribuzione di risorse, al contrario, (i) nel breve periodo, favorirebbe la ripresa dei soggetti che maggiormente versano in condizioni di svantaggio; (ii) nel lungo periodo, garantirebbe ai soggetti che nell'immediato hanno dovuto rinunciare a parte delle proprie risorse per distribuirle, di trarre beneficio dall'operare in un sistema stabile e quindi idoneo alla conservazione del loro stesso benessere.

Pertanto, se l'assenza di solidarietà in momenti di crisi accelera la rottura dei legami sociali, determina disaffezione da parte dei cittadini nei confronti delle Istituzioni europee e destabilizza il quadro di cooperazione inducendo potenzialmente i soggetti in difficoltà ad assumere posizioni opportunistiche (a svantaggio di tutti gli altri membri del gruppo) o palesemente lesive del sistema politico-economico cui appartengono, al contrario, la presenza di solidarietà (intesa come insieme di trasferimenti di risorse) rafforza il legame sociale ed è auspicabile per tutti i membri di un gruppo. Indipendentemente dalle responsabilità o *colpe* potenzialmente riconducibili a questo o quello Stato membro.

Benché, come sinora argomentato, una responsabile redistribuzione delle risorse, istituzionalizzata a livello sovranazionale, incentiverebbe gli attori svantaggiati a rimanere all'interno del sistema cui appartengono e consentirebbe a quelli più forti di operare in un sistema economicamente più favorevole¹⁴⁴: l'attuale quadro giuridico dell'UE certamente non è sufficiente per attivare meccanismi di solidarietà in questo senso orientati. Nell'Unione

¹⁴⁴ C. BURELLI, *Solidarity, Stability and Enlightened Self-Interest in the EU*, in *Politiche Sociali*, 2018, n. 3, pp. 449-464.

mancano le premesse normative e politiche per prevedere il dovere per ogni Stato di obbligarsi *stricto sensu* a compiere sacrifici solidaristici nei confronti di altri Stati¹⁴⁵.

L'azione che caratterizza i sistemi di solidarietà, come detto, è «quella che mira a rendere uguale per tutti l'appartenenza ad una determinata collettività (gruppo, classe, comunità ecc.), non quella che mira a rendere massima la distinzione tra un attore e l'altro»¹⁴⁶. Pertanto, per redistribuire le risorse all'interno del gruppo, sarebbe necessaria la fissazione di uno specifico criterio normativo, idoneo a delimitare i confini della comunità di riferimento. Se solidarietà significa condividere le proprie risorse con altri i membri della stessa collettività, si è allora obbligati a determinare entro quali confini tale azione può legittimamente svolgersi. Si è detto come ogni proposta di politiche in tema di solidarietà scontri, inevitabilmente, la dipendenza dai confini (esterni e interni), dai loro processi di costruzione e dalle loro trasformazioni. Essi limitano il campo per il quale è applicabile l'argomento della solidarietà, e ne fondano la sua consistenza sul piano teorico ed etico.

La fissazione dei confini normativi della solidarietà è, tuttavia, ora una questione irrinunciabile, con la quale gli Stati democratici europei per fronteggiare le crisi politiche ed economiche future sono chiamati a misurarsi in modo sempre più problematico. Infatti, come si avrà modo di mettere in evidenza nella parte seguente della presente trattazione, l'inedita e violenta crisi dovuta all'attuale emergenza economico-sanitaria da Covid-19 ha riproposto l'urgenza e la necessità di valutare la dimensione della solidarietà in ambito post-nazionale.

L'attuale pandemia, a fronte della sua portata e del suo indistinto imperversare nel territorio europeo, ha messo in evidenza, infatti, che per affrontare sfide comuni di questa portata è necessario creare nuove reti di solidarietà interstatale in quanto la stabilità dell'UE

¹⁴⁵ F. W. SCHARPE, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, 1999.

¹⁴⁶ Cfr. A. PIZZORNO, "Introduzione allo studio della partecipazione politica", in *Quaderni di sociologia*, nn. 3-4, 1966, p. 241.

se fondata prevalentemente sull'interdipendenza economica potrebbe rivelarsi fragile, come emerso nel corso della crisi dei debiti sovrani. Se la crisi della Grecia è stata il pretesto per dimostrare che l'UE e gli Stati membri intervengono “*in solidarietà*” a favore dello Stato membro in difficoltà con il precipuo tentativo di risolvere una situazione circoscritta di crisi ed evitare la propagazione della stessa verso economie più floride e solide, l'attuale crisi pandemica ha mostrato che in determinati eventi le difficoltà (sanitarie ed economiche) di uno Stato e del suo tessuto sociale non sono circoscrivibili, e sospinte da cause esogene (come nel caso del virus, impreviste e sconosciute) sono idonee ad investire indistintamente tutti gli Stati: tanto i più “competitivi” quanto i meno “competitivi”.

E invero, per risolvere gli “errori strutturali” di un'unione monetaria disfunzionale che hanno contribuito a determinare un sempre maggiore divario sociale tra i Paesi del Sud e Paesi del Nord e uno scollamento tra opinione pubblica nazionale e Istituzioni europee (considerate come luoghi lontani dalla comunità, appannaggio di élite di tecnocrati arroccati a Bruxelles che obbediscono principalmente ai mercati¹⁴⁷), occorre insistere sulla solidarietà tra Stati. Dunque, principiare da quelle strategie (ad esempio mediante l'armonizzazione fiscale e la mutualizzazione del debito), che consentano di ricostruire le economie sofferenti e largamente non competitive dell'Eurozona meridionale.

Su questa base, nel prosieguo del lavoro che qui si offre, si vuole sostenere che occorrerebbe guardare con favore alla prospettiva di creare inediti meccanismi istituzionali europei volti a rendere efficace la solidarietà tra Stati membri, in particolare nella redistribuzione di risorse tra Paesi più ricchi e Paesi più fragili. Siffatta dimensione della solidarietà non solo si porrebbe nell'interesse degli Stati in difficoltà ma porterebbe

¹⁴⁷ In questi termini si esprime I. KRASTEV. Cfr., *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disintegrazione europea, op. cit.*, p. 16 ss.

giovamento all'intera Unione, trasformando quello che Habermas chiama *enlightened self-interest*¹⁴⁸ in vera e propria solidarietà tra pari.

L'attuale pandemia, pertanto, potrebbe essere il pretesto per superare lo stigma dei “peccatori fiscali” e spingere le istituzioni europee e gli Stati a discutere, simmetricamente, di quelle politiche che potrebbero realmente favorire una crescita progettuale e duratura? Una crescita tesa a stabilizzare la zona euro e ridurre i divari esistenti tra le diverse aree geografiche, così riducendo il rischio che un'ulteriore depressione futura possa aumentare le già marcate divergenze economiche tra territori dell'UE¹⁴⁹.

Porsi un quesito di tal fatta, a parere di chi scrive, non è di poco conto. Occorre considerare, infatti, che l'emergenza da Covid-19 potrebbe non essere né l'ultima né la più severa cui l'UE dovrà fare fronte: gli Stati membri devono essere pronti a gestire inediti meccanismi di solidarietà per fronteggiare, ad esempio, prospettive di disastri naturali e crisi alimentari causate, tra le altre cose, dal riscaldamento globale nonché da impreviste forme di instabilità politica a livello internazionale.

In altre parole, da qui in avanti, si tenterà di comprendere se lo scenario di crisi innescato dalla pandemia possa avere il “merito”, tra le tante conseguenze negative, di stabilire nuove forme di cooperazione che inducano i Paesi più solidi a comportarsi in modo solidale con gli Stati meno competitivi, ora ancora più esposti a causa dalla pandemia: la crisi economico-sanitaria dovuta all'imperversare del Covid-19, infatti, pur simmetrica nelle cause

¹⁴⁸ J. HABERMAS, *Die Einbeziehung Des Anderen, Studien zur politischen Theorie*, Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main, 1996, tr. it. di L. Ceppa, *L'inclusione dell'altro, Studi di teoria politica*, Feltrinelli, 2008.

¹⁴⁹ L'emergenza attuale, la c.d. “crisi pandemica”, è certamente diversa dalle precedenti crisi che hanno investito l'Unione. Senza dubbio è assai diversa dalla crisi emersa nel periodo a cavallo tra il 2008 e il 2011. In detto periodo, quando le Istituzioni dovettero scegliere in che modo abbattere un “grosso debito” (o meglio, in che modo rispondere finanziariamente al vertiginoso aumento del debito sovrano che colpì, per numerose ragioni, diverse economie dell'UE), optarono per la strada dell'austerità, tuttavia rivelatasi inefficace. Si scelse, infatti, di insistere sulla «“miscela” etico-economico-politica di ordo e neo-liberalismo su cui la UE è stata edificata». In questi termini si è espressa Ida Dominijanni nell'articolo *“I governi non li porta la cicogna”*, pubblicato su *Internazionale*, il 10 febbraio 2021.

scatenanti, rischia, tra le altre cose, di dare vita a conseguenze economiche asimmetriche; in particolare a danno degli Stati membri meno competitivi e più indebitati. Per tale ragione, investire sulla solidarietà politica tra Stati in un momento di crisi come quello attuale, può essere essenziale per evitare che lo scenario post-Covid-19, da un lato, restituisca un'immagine dell'UE caratterizzata da più ampie disparità socio-economiche, dall'altro, incidendo negativamente sui rapporti tra Stati membri, renda l'Unione meno pronta a gestire possibili scenari futuri di crisi sistemica. La circostanza che la crisi pandemica va a sommarsi ad altrettante ed irrisolte crisi dell'UE in corso, rende evidente che non solo ci si trova di fronte ad uno scenario estremamente grave e senza precedenti, per la sua complessità e l'incertezza dei suoi esiti, ma che l'Unione europea è oggi (ancora una volta) ad un bivio «tra la possibilità di una condizione assai migliore e una di gran lunga peggiore rispetto a quella attuale»¹⁵⁰.

In questi termini, chiarita la definizione di solidarietà come concetto e valore, individuate le declinazioni della solidarietà in ambito europeo alla luce dei Trattati, ci si propone di analizzare alcune delle risposte adottate dall'Unione per fronteggiare la crisi (benché mitigata) ancora in corso; con il fine di interrogarsi sul modo in cui lo spirito della solidarietà, durante la pandemia, si sta effettivamente articolando in ambito UE.

¹⁵⁰ C. OFFE, *L'Europa in Trappola. Rinscirà l'Ue a superare la crisi?*, op. cit., p. 19.

CAPITOLO III

LE RISPOSTE ALL'EMERGENZA DA COVID-19: VERSO UN CAMBIO DI PARADIGMA PER IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATI MEMBRI?

SOMMARIO: 3.1 Introduzione. L'emergenza pandemica investe l'UE. – 3.2 Uno sguardo alle misure introdotte dalle istituzioni europee per fronteggiare l'imperversare del virus: SURE e Next Generation EU. – 3.3 Gli “inediti” interventi visti da vicino: un autentico cambio di paradigma? – 3.4 Cambiare nella crisi. Un argomento a favore della solidarietà.

*L'Europa,
che ha concepito di sana pianta le ideologie
che oggi dominano il mondo
[che] oggi le vede voltarsi contro di essa,
essendosi incarnate in paesi più grandi
e più potenti industrialmente*

Albert Camus, “*Il futuro della civiltà europea*”, 1955

3.1 Introduzione. L'emergenza pandemica investe l'UE

La rapida diffusione su scala mondiale del Covid-19 ha messo in evidenza tutta la fragilità dei sistemi sociali complessi cui apparteniamo, confermando che, in un mondo globalizzato, ogni minaccia locale è anche, potenzialmente, una minaccia mondiale.

Partita da Wuhan, la minaccia pandemica ha presto raggiunto ogni regione del mondo capillarizzando in modo simile, nelle diverse aree del pianeta, le sue nefaste conseguenze: ora mietendo milioni di vite umane, ora causando profonde contrazioni economiche¹. La fitta

¹ Per un aggiornamento costante sul numero di morti causate dal Covid-19, si rimanda a *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE)*, Johns Hopkins University, 2020. Interessante è lo studio condotto dall'OCSE sulle conseguenze della pandemia in materia di immigrazione, consultabile a questo

rete di interdipendenza economica e sociale che, grazie alla globalizzazione, consente a tutti gli attori – individui, imprese, governi –, quasi senza ostacoli geografici, di effettuare scambi, di implementare politiche, di costruire rapporti umani, è la stessa fitta rete di interdipendenza che, attraversata dal virus, ha coinvolto i medesimi attori nel dramma della pandemia. Investendo ogni aspetto della vita in comune.

Le vicende tragiche che attraversano in questo momento il mondo, dunque, intrecciano e aggrovigliano tanti fili: ogni destino individuale sembra accomunato dalle medesime paure e ogni singola vita sembra rientrare nei binari di un destino più ampio, collettivo. Un destino ancora avvolto da un interrogativo comune ed irrisolto, che risponde alla domanda: che ne sarà “dopo la pandemia”?

In questo scenario, anche l’Unione europea e con essa l’Eurozona è andata incontro a generalizzate – e ancora in corso – contrazioni economiche. Tuttavia, le Istituzioni europee, nel corso della pandemia, non sono rimaste inerti. Al contrario, per sostenere i settori produttivi e il tessuto sociale, ma più in generale, per dare pronto supporto agli Stati membri con il fine di assicurarne la tenuta economica e proteggere i rispettivi mercati del lavoro, hanno messo in campo un pacchetto di strumenti economico-finanziari senza precedenti². Tra gli strumenti economico-finanziari introdotti, spicca il piano di sussidi e prestiti concordato dalla Commissione e dal Parlamento europeo – *Recovery Fund* – finanziato attraverso l’emissione sul mercato di titoli di debito comuni e destinato ai paesi maggiormente colpiti dalla crisi e,

collegamento: *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?*, 19 ottobre 2020. Infine, per una disamina delle conseguenze economiche causate dall’imperversare del virus: *OECD (2021), OECD Economic Outlook, Interim Report March 2021, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/34bfd999>*.

² Ci si riferisce, in particolare, al *Next Generation EU*, che mira a raccogliere sui mercati 750 miliardi destinati a compensare gli effetti della pandemia e a finanziare il rilancio delle economie del mercato comune. Si pensi, ancora, allo strumento denominato *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, (SURE), volto a sostenere i rischi di disoccupazione dovuti all’emergenza sanitaria o, ancora, al *Pandemic Emergency Purchase Programme*, (PEPP), varato dalla BCE.

ancora, la cd. “Cassa di integrazione europea”, denominata SURE, volta a sostenere rischi di disoccupazione dovuti all'emergenza.

A differenza delle precedenti contrazioni economiche e dei precedenti *shock* che hanno investito l'UE, le conseguenze negative discendenti dalla diffusione del Covid-19, che interessano e interesseranno indistintamente tutti gli Stati membri, hanno innescato un diverso approccio da parte delle Istituzioni europee e degli Stati membri alla crisi. Sul punto, si può sin d'ora affermare che il 2020 è stato l'anno che ha visto, per così dire, “vacillare” alcuni capisaldi su cui è stata edificata la *governance* economica europea, segnando una rottura con i modelli del passato, tanto per quanto concerne le modalità di finanziamento e di utilizzo di risorse proprie dell'UE, quanto per quel che riguarda alcune regole dell'UEM relative alle condizioni di erogazione dell'assistenza finanziaria. Alcune delle misure adottate per far fronte alle conseguenze socio-economiche della pandemia, infatti, almeno fino al momento della loro adozione, dunque prima della diffusione del Covid-19, erano impensabili: tanto sul piano politico, quanto giuridico.

Tuttavia, nonostante sia innegabile lo sforzo profuso dalle Istituzioni e dai *leader* dell'UE occorre interrogarsi se il Covid-19 possa essere interpretato come il pretesto per spingere l'Unione a discutere di quelle politiche che, nel segno di una maggiore coesione tra Stati, possono realmente favorire una crescita progettuale e duratura. Tesa a stabilizzare la zona euro, ma anche a ridurre il rischio che futuri *shock* economico-sociali di questa portata, contribuiscano ad alimentare il divario economico tra territori UE e le già marcate divergenze sociali; e con esse i contrasti politici tra Stati membri. In buona sostanza, nel prosieguo del lavoro, si tenterà di comprendere se questi inediti strumenti implementati dalle Istituzioni a favore degli Stati, e conseguentemente, questa inedita volontà degli Stati di collaborare con le Istituzioni per favorire l'adozione di queste misure, abbiano in qualche modo istituzionalizzato un agire solidaristico interstatale nella gestione delle risorse o, al contrario,

se “esaurite” queste risorse e superata definitivamente la fase di crisi pandemica si verificherà un ritorno allo *satatus quo ante*³.

³ Sul puntosi rinvia a A. PARENTI, Prefazione a *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), Milano 2021, p. XIII. In questo senso cfr. anche, P. DERMINE, *The Eu's Response to the Covid-19 Crisis and the Trajectory of fiscal integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020, p. 337.

3.2 *Uno sguardo alle misure introdotte dalle istituzioni europee per fronteggiare l'imperversare del virus: SURE e Next Generation EU*

Una delle prime iniziative di supporto attivo agli Stati membri è costituita dal SURE, di cui al Regolamento UE, n. 2020/672.

Questo strumento costituisce una linea di difesa agli Stati, fornendo supporto finanziario per il caso che questi abbiano subito un sensibile aumento della spesa per gli ammortizzatori sociali a causa della pandemia. Il SURE, dunque, è pensato per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori che risentono della pandemia di coronavirus. Permette di ricevere assistenza finanziaria per un totale di 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti, concessi dall'UE agli Stati membri a condizioni favorevoli. I prestiti, nelle aspettative, dovrebbero consentire gli Stati membri di affrontare aumenti repentini della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione, coprendo i costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe per i lavoratori autonomi introdotte in risposta alla pandemia di coronavirus.

Sul lato del finanziamento si è detto che il reperimento delle risorse finanziarie avviene anche attraverso l'emissione di obbligazioni da parte della Commissione, la quale, sfruttando il “favorevole” *rating* dell'UE sui mercati finanziari è in grado di ottenere prestiti a tassi migliori rispetto agli Stati membri; specie quelli in difficoltà.

La previsione di un meccanismo di sostegno agli ammortizzatori sociali nazionali, colmando una delle tante lacune dell'unione economica e monetaria⁴, è stata presentata come una forma di istituzionalizzazione del principio di solidarietà⁵.

⁴ R. REPASI, “A Dwarf in size, but a giant in Shifting a Paradigm – The European Instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks (SURE)”, in *EU Law Live*, 2020, 8.

⁵ Cfr. L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), Milano 2021, p. 169 ss.

La base giuridica che ha permesso la sua istituzione è l'art. 122, la stessa sulla cui scorta è stato istituito il MES. Tuttavia, nel SURE l'erogazione dei prestiti non è subordinata ad una stretta condizionalità. Nel caso del SURE, infatti, la condizionalità è sostituita da un vincolo di destinazione dei fondi che possono essere utilizzati solo per finanziare i regimi di tutela dei lavoratori dai rischi della disoccupazione.

L'erogazione avviene su domanda dello Stato membro in difficoltà e viene concessa su decisione del Consiglio, su proposta della commissione. Prima di formulare la proposta la commissione deve consultare lo Stato membro richiedente e valutare se questo soddisfi le condizioni per accedere all'aiuto. In particolare, si deve accertare un repentino e severo aumento della spesa per gli ammortizzatori sociali a partire dal 1° febbraio 2020 e dovuto alla pandemia.

Come si accennava, nel SURE la concessione del prestito o l'erogazione di quote successive non è subordinata all'adozione di specifiche riforme di carattere strutturale né al rispetto di condizioni in materia di politica economico-sociale. Si tratta, pertanto, di una consistente differenza rispetto al passato: l'esclusione di questo tipo di condizionalità permette di affermare che il SURE ricalca meccanismi innovativi, dal punto di vista dell'interpretazione della solidarietà finanziaria, rispetto ai precedenti strumenti di assistenza istituiti per fronteggiare le precedenti crisi.

Veniamo al *Next Generation EU*. Come è definito dalla Commissione europea, più che un piano di ripresa esso è un'opportunità *“unica per emergere più forti dalla pandemia, trasformare le nostre economie e società e realizzare un'Europa che funzioni per tutti”*⁶.

Il *Next Generation EU* ha un valore complessivo di circa 750 miliardi di euro, ma la sua importanza non si ricava soltanto dallo “sforzo” economico profuso dalle Istituzioni, quanto dalle novità qualitative che lo contraddistinguono, in particolare per quel che concerne le

⁶ Così nel Comunicato della Commissione europea “Recovery plan for Europe”, consultabile online, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it.

modalità di finanziamento e quelle di spesa; che, per come sono state pensate, anche in questo caso, sembrano incidere su alcuni paradigmi dell'Unione economia e monetaria europea.

Il pacchetto, infatti, è finanziato direttamente mediante l'indebitamento diretto dell'UE, la quale contrae prestiti sui mercati finanziari per l'importo di 750 miliardi di euro fino al 2026. Vengono così superati i limiti di cui all'art. 310 TFUE, in particolare al 4 comma⁷.

Le modalità di finanziamento sono una tangibile espressione del principio solidaristico, il quale informa anche altri aspetti del *Next Generation EU*. Basti rilevare che il debito comune è utilizzato per erogare non solo prestiti ma anche sovvenzioni in favore degli Stati membri; circostanza, anche questa, del tutto eccezionale. Vi è infatti un vero e proprio passaggio di risorse dal piano sovranazionale a quello nazionale. I prestiti sono garantiti dal bilancio dell'unione europea senza garanzie degli stati membri.

La struttura della misura in commento, poggia su tre principali pilastri⁸. Vi è la decisione sulle risorse proprie che autorizza la commissione a contrarre prestiti sui mercati nonché predisporre nuove forme impositive. La decisione si fonda sull'art. 311 TFUE. Le risorse confluiscono nel cd. *Recovery instrument*, Infine l'erogazione di prestiti e sovvenzioni (rispettivamente per 385,8 miliardi di euro e 338,0 miliardi di euro) agli Stati membri è affidata al *Recovery and Resilience Facility*, istituito da un regolamento adottato ex art. 175 TFUE, c. 3.

La scelta della base giuridica è significativa. Da un punto di vista procedurale, la norma assicura al Parlamento e al Consiglio un ruolo paritario, prevedendo la procedura legislativa ordinaria. Sotto il profilo sostanziale, inoltre, l'art. 175, 3 c., si inserisce nel titolo del TFUE

⁷ Per mantenere la disciplina di bilancio, l'Unione, prima di adottare atti che possono avere incidenze rilevanti sul bilancio, deve assicurare che le spese derivanti da tali atti possano essere finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo.

⁸ L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, *op. cit.*, p. 175 ss.

relativo alla coesione economica e sociale, confermando la distanza tra il *Next Generation EU* e le modalità con cui è stata erogata in precedenza l'assistenza finanziaria.

Per beneficiare di sovvenzioni e prestiti ogni stato membro deve presentare un piano per la “ripresa e resilienza” (c.d. PNRR). Il piano deve seguire le raccomandazioni adottate nel contesto del Semestre europeo, nonché essere volto a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica dello Stato membro. A tali obiettivi, inoltre, si aggiunge l'effettivo contributo alla transizione verde e digitale.

Il piano è dapprima valutato dalla Commissione e successivamente approvato a maggioranza qualificata dal Consiglio. La Commissione deve poi controllare il raggiungimento degli obiettivi intermedi previsti dai piani da cui dipende l'erogazione delle tranche successive. Alla verifica partecipa anche il comitato economico e finanziario che dovrà adottare un parere sulla condotta degli stati membri.

Benché la scelta di accentrare il controllo scelte di spesa dimostra che pur declinato in modo non convenzionale, il *Next Generation EU* non è estraneo al concetto di condizionalità, è pur vero che agli stati membri non chiesto di adottare le tradizionali riforme di adeguamento strutturale (come tagli alla spesa pubblica o altre misure di austerità), che hanno costituito il contenuto tipico degli impegni a cui era subordinato il sostegno di soggetti come il MES. Anche in questo caso, al pari dell'UE vi è una destinazione vincolata dei fondi erogati: gli Stati membri devono utilizzare le sovvenzioni o i prestiti ricevuti per perseguire priorità politiche comuni individuate a libello dell'UE. La nota positiva, che è possibile cogliere, pertanto, è quella secondo cui i beneficiari pur subordinati a stringenti procedure di controllo non sono sottoposti a una politica di severa condizionalità e, inoltre, il fatto che siano individuati obiettivi economici comuni a livello sovranazionale, sembra segnare un passo in

avanti verso l'elaborazione di una politica economica comune; che sembra superare il mero coordinamento di cui all'art. 119 TFUE⁹.

⁹ Vi è infine un'ulteriore dimensione della condizionalità ed è il rispetto dello Stato di diritto: il Consiglio europeo con l'adozione del Regolamento n. 2020/2092, ha previsto la possibilità di sospendere l'erogazione del Next Generation EU qualora siano accertate violazioni del principio dello stato di diritto in uno Stato membro beneficiario che compromettano o rischino seriamente di compromettere la sana gestione finanziaria del bilancio o la tutela degli interessi finanziari dell'UE. L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU, in *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), Milano 2021, p. 175 ss.

3.3. Gli “inediti” interventi visti da vicino: un autentico cambio di paradigma?

L’attuale emergenza determinata dalla diffusione del Covid-19 rappresenta un *unicum* rispetto alle precedenti crisi che l’UE ha affrontato¹⁰.

Ciò è vero per gli aspetti negativi: vale a dire, per la natura dell’evento (e le correlate implicazioni sanitarie), per le dimensioni dello *shock* economico (e i correlati rischi di recessione), per l’incertezza degli scenari che appaiono mutevoli e destinati a riverberare i loro effetti avversi nel tempo. Ciò è altrettanto vero, però, per gli aspetti “positivi”; qui intesi come capacità dell’UE di reagire al fenomeno pandemico. La crisi in corso, infatti, si distingue dalle precedenti esperienze di depressione economico-sociale che hanno investito l’Unione anche in considerazione del fatto che, per rispondere alle conseguenze della pandemia, l’UE ha fatto ricorso ad un inedito quanto ambizioso pacchetto di iniziative. Inedito, in quanto l’approccio adottato dalle Istituzioni europee sembra, almeno apparentemente (come messo in evidenza nel precedente paragrafo), segnare un allentamento del paradigma dell’austerità che ha caratterizzato la gestione delle crisi precedenti. Ambizioso, in quanto i volumi degli importi messi a disposizione degli Stati (sotto forma di sussidi o prestiti) per garantirne la ripresa, si presentano rilevanti.

E invero, benché, le misure adottate per fronteggiare la crisi, in linea generale, appaiono senza precedenti e proprio per questo idonee a misurarsi – nell’immediato – con uno sconvolgimento di queste proporzioni, non è detto che, nello specifico, siano sufficienti per evitare che lo scenario post-pandemico restituisca un’immagine dell’UE più unita e solidale¹¹.

¹⁰ Così si esprime F. PEPE, *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea: verso una solidarietà tributaria "strategica"?*, in *Rivista di Diritto Tributario*, Pacini Giuridica, aprile 2020.

¹¹ E invero, la circostanza che neppure la minaccia pandemica, nei primi momenti della pandemia, sia riuscita a evitare i conflitti tra i cd. *Frugal four* (Austria, Danimarca, Olanda e Svezia), e i Paesi dell’area mediterranea, i cd. peccatori fiscali, in ordine alle modalità di erogazione e di ripartizione dei volumi del fondo per la ripresa istituito dall’Ue, permette, quanto meno, di ipotizzare la possibilità di andare incontro ad uno scenario meno solidale.

Al contrario. Il rischio è che gli strumenti messi in campo per arginare le conseguenze della crisi in corso saranno efficaci solo nel breve periodo. Nel lungo termine, invece, potrebbero finire per approfondire i divari (preesistenti) tra territori e Stati dell'Unione e, conseguentemente, aumentare gli squilibri endemici dell'UE.

Sono almeno due gli argomenti (tra loro collegati) che permettono di sostenere questa ipotesi. Il primo punto, che rappresenta una premessa per il secondo, concerne il fatto che non tutti i Paesi dell'Unione sono colpiti (in generale, ma anche in particolare riferendosi all'evento pandemico) dalla crisi allo stesso modo. La crisi, infatti, per quanto simmetrica nelle cause¹², ha impattato in modo diverso sugli Stati in ragione del fatto che questi, a loro volta, sono caratterizzati da pregresse (e differenti) criticità economico-finanziarie. In effetti, nonostante l'emergenza in atto ha influenzato negativamente lo stato di salute di tutte le economie europee essa ha inciso maggiormente sui Paesi meno competitivi. In quanto, in generale, sono meno attrezzati a reagire alle contrazioni economiche. In questi termini, se alcuni Stati membri più competitivi, come la Germania, hanno contato su recuperi veloci, riuscendo a tornare rapidamente ai livelli pre-emergenza sanitaria, i Paesi dell'area meridionale dell'UE, nello stesso lasso di tempo, potrebbero recuperare dalla crisi solo in

Sullo stigma dei peccatori fiscali nell'ambito dell'Eurozona la letteratura è ampia. In questa sede si rimanda al recente lavoro di F. SARACENO, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Roma, Luiss University Press, 2020. Al riguardo, Saraceno evidenzia come la retorica dei peccatori fiscali, ossia degli indisciplinati e dissoluti Paesi del Sud Europa, contrapposti agli invece virtuosi e ligi Paesi del Nord, si viene a consolidare in occasione dell'esplosione della crisi greca del 2008.

¹² Come è stato, a più riprese affermato, a causa della crisi dovuta alla diffusione del virus, l'espansione del debito pubblico diventerà una caratteristica permanente delle nostre economie. Ad esempio, in questi termini si è espresso Mario Draghi: "*Much higher public debt levels will become a permanent feature of our economies*". Per approfondimenti si veda "*We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*", *Financial times*, 25 marzo 2020, consultabile al seguente link: www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b.

modo parziale¹³. In considerazione del fatto che risultano già segnati da economie compromesse e da, conseguenti, debiti pubblici elevati.

Il secondo punto – che permette di suffragare l'ipotesi secondo cui superata la fase acuta della crisi (e definitivamente esaurite le risorse economiche messe in campo per rispondere all'evento pandemico) è verosimile che le disparità tra Paesi UE risulteranno accresciute – richiede di prendere in considerazione quanto sinora detto e provare a leggere in modo critico le misure messe in campo dalle Istituzioni europee per fronteggiare l'emergenza.

Certamente, deve essere fatta menzione della decisione di sospendere il Patto di stabilità e crescita (strumento che consente di evitare disavanzi eccessivi nei bilanci degli Stati membri) e della deroga temporanea alle regole sugli aiuti di Stato. Deroga che, di fatto, consente ai Paesi membri di erogare aiuti alle imprese nazionali senza andare incontro a possibili procedure di infrazione. La sospensione del Patto, in seguito all'attivazione della *general escape clause* da parte della Commissione, a marzo 2020, è degna di nota in quanto permette agli Stati membri – in un momento di crisi – di non essere sottoposti agli stringenti controlli europei sulla politica fiscale e di bilancio. Invero, una simile misura potrebbe essere vantaggiosa solo nell'immediato, in quanto rischia di generare nel lungo periodo conseguenze asimmetriche a scapito dei Paesi economicamente più fragili. Il Patto di stabilità e crescita, sospeso fino al 2023, infatti, una volta superata la crisi, tornerà a rappresentare il nucleo fondativo della governance europea e, a quel punto, i Paesi maggiormente indebitati, dopo l'emergenza, dovranno rendere conto all'UE di nuovi deficit «esplosi oltre ogni limite»¹⁴. È vero che l'aumento del deficit per spese correlate all'emergenza sanitaria non sarà preso in

¹³ Per maggiori approfondimenti si rimanda al report della Commissione europea. *European Economic Forecast. Spring 2020*, Commissione Europea, Maggio 2020. Il documento è consultabile tramite *link*: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf.

¹⁴ A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Laterza Roma-Bari, 2021, p. 6.

considerazione ai fini del rispetto dei vincoli di bilancio del Patto. È altrettanto vero, però, che peserà comunque sul debito complessivo degli Stati più indebitati, incidendo, in questi termini, sulla posizione politica dagli stessi ricoperta nell'UE e sulla capacità, di questi, di finanziarsi sui mercati a tassi sostenibili, nel medio lungo periodo. Solo gli Stati membri più floridi, che già dispongono di ingenti risorse economiche, potranno garantire una cospicua erogazione di fondi per sostenere la produzione nazionale.

Un'altra misura di assoluta rilevanza è lo strumento denominato SURE. Esso, come in precedenza accennato, consiste in un supporto finanziario garantito agli Stati al fine di mitigare, in questo momento storico, il rischio di un incremento della disoccupazione e così mantenere alta la produzione e i consumi; in particolare nei settori colpiti dal *lockdown*. Non può negarsi il fatto che si tratta di uno strumento di supporto fuori dall'ordinario. Allo stesso tempo non è detto che integri presupposti di natura autenticamente solidaristica. Lo strumento SURE, infatti, costituito da un contributo *pro quota* fornito dagli Stati, viene erogato al Paese richiedente sotto forma di prestito in considerazione delle esigenze sociali e dell'andamento dei consumi: se i livelli di disoccupazione colpiscono in particolare gli Stati più fragili, questi – finanziati indirettamente dagli Stati più solidi –, vedranno aumentare notevolmente il loro debito pubblico e, con esso, i divari socio-economici rispetto agli Stati più solidi. Si può dire, pertanto, che anche la misura SURE non appare pensata per uniformare, in prospettiva, le *performances* economiche dei singoli Stati membri¹⁵.

Per certi versi, lo stesso discorso può essere fatto per il *Next Generation EU*.

Senza dubbio, è del tutto inedita la dotazione economica (750 miliardi di euro) prevista da detto strumento per finanziare la ripresa. Degno di nota, poi, è il fatto che il programma

¹⁵ S. GIUBBONI, *In a spirit of solidarity between Member States. Notarella a prima lettura sulla proposta della Commissione di "una cassa integrazione europea"*, in Menabò di Etica ed Economia, n. 122, 2020 nonché F. CAPRIGLIONE, *Covid-19, Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in Rivista trimestrale di diritto dell'economia, fasc. 2, 2020, p. 167 ss.

sarà finanziato da prestiti contratti dalla Commissione europea sui mercati finanziari, garantiti dal bilancio UE 2021-2027: una simile previsione apre le porte ad un rafforzamento del bilancio europeo e rappresenta un passo in avanti verso l'affermazione di una fiscalità europea. Di primo piano, inoltre, è la circostanza che i fondi raccolti andranno a vantaggio degli Stati più in difficoltà a causa della pandemia. Infine, virtuosa appare la volontà di perseguire, per la prima volta con questa portata, progetti comuni a beneficio dei vari Paesi UE (si pensi, per esempio, al fatto che gli importi saranno destinati anche a rafforzare i processi di digitalizzazione e di tutela dell'ambiente).

Allo stesso tempo, la circostanza che i fondi messi a disposizione degli Stati per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati si articolino in buona parte in prestiti, dimostra come la solidarietà in ambito UE sia ancora inevitabilmente ferma alla logica della contropartita economica e della stretta condizionalità. Da un lato, i fondi raccolti dalla Commissione sui mercati non potranno essere impiegati per abbattere il debito pregresso degli Stati; dall'altro, le somme erogate come sussidi saranno sottoposte a stretti vincoli, che obbligheranno finanziariamente, e negli anni a venire, gli Stati membri a perseguire specifiche riforme.

Certamente, gli strumenti messi a disposizione per fronteggiare la crisi sono senza precedenti. Allo stesso tempo, però, consistono – in buona parte – in linee di credito a favore degli Stati membri.

In questi termini, si può affermare che lo strumento del *Next Generation EU*, per quanto indubbiamente sia innovativo, non si discosta dalla tradizionale lettura del principio solidaristico in campo economico dell'UE¹⁶.

¹⁶ G. CONTALDI, *Le misure poste in essere dall'Unione Europea per affrontare la crisi economica generata dalla pandemia Covid-19*, E. Calzolaio, M. Meccarelli, S. Pollastrelli (a cura di), *Il diritto nella pandemia. Temi, problemi, domande*. Macerata: EUM, 2020, pp. 221-234.

In buona sostanza, se guardate da vicino, le misure varate per fronteggiare l'emergenza sanitaria – pur virtuose – non sono concepite per incidere positivamente sull'indebitamento dei Paesi in difficoltà e ridurre, in prospettiva, la distanza economica che li separa dai Paesi più competitivi. La circostanza che le iniziative messe in campo dall'UE siano costituite per lo più da prestiti (consistendo – in buona parte – in linee di credito a favore degli Stati membri), rischia di accrescere il livello di indebitamento dei territori già economicamente depressi. Per tale ragione, non è peregrino sostenere che, soprattutto per i Paesi – in partenza – economicamente più indebitati, queste misure finiranno per aumentare la loro esposizione debitoria¹⁷, con un conseguente aumento del divario rispetto ai Paesi del Nord dell'UE; economicamente più stabili e più attrezzati sia per la ripresa che per la competizione internazionale.

Gli strumenti di assistenza finanziaria predisposti per fronteggiare l'emergenza, benché fondati sull'art. 122 TFUE (che richiama esplicitamente lo “spirito di solidarietà tra Stati membri”), lasciano emergere – ancora una volta – che il principio di solidarietà nell'UE si rivela subordinato alla tutela primaria del mercato e della competizione.

Le forme di assistenza istituite per fronteggiare la depressione economica in atto, rischiano di lasciare inalterata la geografia economica dell'Unione senza determinare un significativo cambio di rotta; vale a dire, senza riformare gli attuali equilibri e rapporti di forza tra Paesi europei: rapporti radicati, non tanto su autentiche forme di solidarietà o sulla prospettiva di consolidare un vincolo solidaristico transazionale, quanto sulla logica dello stretto rigore economico.

È necessario non stigmatizzare le iniziative di intervento dell'UE e occorre guardare positivamente al fatto che l'Unione sia stata pronta a derogare ad alcuni schemi regolatori rivelatisi inadeguati, in una realtà fattasi improvvisamente inattuale. Per certi aspetti, infatti,

¹⁷ G. CONTALDI, *Le misure poste in essere dall'Unione Europea per affrontare la crisi economica generata dalla pandemia Covid-19. op. cit.*

queste misure segnano un sostanzioso allentamento del paradigma dell'austerità; lasciando emergere, in questo senso, una discontinuità storica da parte dell'Unione nella gestione delle crisi. Allo stesso tempo, occorre non trascurare il fatto che, per certi versi, per quanto la crisi in atto sembri (e di fatto è) diversa dalle altre crisi, gli interventi europei non si muovono lungo il crinale di veri sentimenti solidaristici. Altrimenti detto, gli strumenti di assistenza finanziaria predisposti per fronteggiare l'emergenza, benché fondati sullo "spirito di solidarietà tra Stati membri", confermano ancora una volta che il principio di solidarietà, nell'Unione europea si rivela subordinato alla logica della contropartita economica.

Piuttosto, la risposta europea alle conseguenze economiche della pandemia riflette la necessità di proteggersi da un eventuale collasso sistemico delle economie dell'UE e poco ha a che fare con la volontà di rendere praticabile, in ottica redistributiva, il principio di solidarietà tra Stati membri¹⁸. Questi inediti strumenti, in buona sostanza, si fondano sulla consapevolezza che è necessario intervenire in modo inconsueto, in quanto le dimensioni della crisi e l'impatto che questa esercita sui diversi sistemi economici europei non consente, a differenza delle precedenti depressioni, una netta «separazione degli Stati in sommersi e salvati»¹⁹.

¹⁸ E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in DPCE online, 2, 2020, pp. 2369-2391.

¹⁹ Ivi, p. 2374.

3.4 Cambiare nella crisi. Un argomento a favore della solidarietà

Come si è avuto modo di osservare nella parte del lavoro dedicata alle condizioni della solidarietà nell'ambito del quadro teorico delineato dal movimento francese del Solidarismo, la solidarietà richiama l'interdipendenza e con essa la consapevolezza che il livello di benessere di cui gode un soggetto discende anche dal fatto di appartenere ad un gruppo che questo benessere rende possibile. Nonché (sempre la solidarietà) implica la disponibilità a fornire supporto reciproco per fronteggiare un problema particolare, nella convinzione che l'aumento di benessere di un soggetto comporterà l'aumento di benessere di tutti.

Tuttavia, come si è argomentato successivamente (in particolare nel secondo capitolo, ove si è posta l'attenzione sulle priorità che nell'ambito dell'UEM hanno orientato la dimensione della solidarietà in ambito interstatale – subordinandola alla logica della condizionalità e della contropartita economica) fino a prima della pandemia, è risultata tutto fuorché invalsa la consapevolezza che gran parte del benessere accumulato dai Paesi più floridi dell'UE è, per certi versi, frutto del “fondo sociale” di risorse che tutti gli attori europei hanno concorso nel generare, mediante la partecipazione al “progetto europeo”.

Ebbene, certamente è prematuro affermare che ad oggi sia già possibile tratteggiare le conseguenze di lungo spettro che la pandemia da Covid-19 causerà in Europa dal punto di vista economico e sociale. Anche in considerazione del fatto che altre concomitanti crisi si vanno a sommare a quella attuale e altre ancora sono in procinto di manifestarsi (si pensi al conflitto in corso su territorio ucraino, i cui effetti, per certi versi, si ripercuotono anche in ambito europeo).

Ciononostante, una siffatta circostanza non esime dal tentativo, anche alla luce della lettura critica alle misure introdotte dall'UE per fronteggiare le conseguenze della pandemia, di delineare una “traiettoria” da seguire; una via che permetta di comprendere quali

dovrebbero essere i passi che l'UE dovrebbe compiere per trovarsi preparata ad affrontare futuri *shock* economico-sociali questa portata.

Certamente, è mero esercizio di pensiero illusorio immaginare che in un sistema economico complesso come quello dell'UE, caratterizzato da Stati tra loro in potenziale concorrenza e competizione possa nascere un vero spirito di solidarietà; slegato dal resoconto economico e tale da obbligare *strictu sensu* i Paesi più solidi ad aiutare quelli più deboli²⁰. Altrettanto illusorio e “debole” dal punto di vista teorico sarebbe pensare di poter trasferire per via analogica i presupposti teorici del Solidarismo all'ambito dell'UE. L'attuale quadro giuridico certamente non è pensato, né è sufficiente, per attivare meccanismi di solidarietà in questo senso orientati.

Allo stesso tempo, ad avviso di chi scrive, non è peregrino sostenere che nelle logiche di fondo, tratteggiate dal pensiero del Solidarismo francese, possano essere rintracciati alcuni spunti e alcuni elementi del tutto collocabili nel contesto europeo; spunti e aspetti da cui partire per costruire un “diverso” paradigma della solidarietà interstatale.

Riprendere il passaggio di apertura di questo paragrafo e calarlo nell'ambito dell'UE, può facilitare ad articolare il concetto che si intende esprimere: la solidarietà tra Stati richiama l'interdipendenza e con essa la consapevolezza che il livello di benessere di cui gode uno Stato discende anche dal fatto di appartenere ad un gruppo di Stati che questo benessere rende possibile. Nonché (sempre la solidarietà) implica la disponibilità a fornire supporto reciproco per fronteggiare un problema particolare, nella convinzione che l'aumento di benessere di uno Stato comporterà l'aumento di benessere di tutto il gruppo (l'UE).

Ma, l'interrogativo è d'obbligo, come trovare fuori dall'ambito nazionale un equilibrio tra competizione e solidarietà? In che modo è possibile interpretare la crisi alla stregua di un fenomeno (potenzialmente) idoneo, non solo a creare fratture, ma anche a innescare un cambiamento virtuoso, che porti ad un futuro di maggiore integrazione per l'Unione?

²⁰ E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, op. cit., 2374.

La tesi che si sostiene è che occorre un ripensamento della solidarietà in chiave, prima di tutto, politica e poi normativa nell'UE. Ripensamento che, nel solco dell'idea secondo cui in una società solidale l'aumento di benessere di un soggetto in svantaggio comporta l'aumento di benessere per l'intera società, consenta di ridurre la competizione tra Stati e avviare una equa redistribuzione delle risorse tra Paesi membri. Investire nella promozione di politiche di redistribuzione di risorse a favore degli Stati meno solidi significa essere consapevoli che le regole del gioco competitivo in Europa non sono neutrali e che, conseguentemente, l'insuccesso degli Stati meno competitivi, che concorrono nello spazio economico monetario unificato, non può essere imputato unicamente ad una loro mancanza di responsabilità²¹.

In quest'ottica, l'aumento di benessere di uno Stato rappresenterebbe un aumento di benessere per l'intera Unione la quale, in un momento storico caratterizzato da una riscrittura dei processi di globalizzazione, sarebbe pronta ad affrontare le sfide politico-sociali che l'attendono.

Di una responsabile redistribuzione delle risorse tra Stati in ambito UE, ad esempio, come già in precedenza esposto, ne potrebbe beneficiare – nel breve periodo – il paese che versa in maggiore difficoltà, evitando un peggioramento delle sue condizioni; nel lungo periodo, invece, il paese economicamente più solido. Quest'ultimo trarrebbe beneficio dall'operare in un sistema stabile e quindi idoneo alla conservazione della sua stessa ricchezza²².

L'emergenza in corso ha provocato depressioni economiche importanti che, secondo una logica di *spill-over* (per certi versi paragonabile a quella del contagio del virus), si sono

²¹ A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, pp. 290-309.

²² Cfr. C. BURELLI, *Solidarity, Stability and Enlightened Self-Interest in the EU*, in *Politiche Sociali*, 2018, n. 3, pp. 449-464.

riverberate da Stato a Stato, oltrepassando i confini nazionali²³. Questa circostanza, però, come si è argomentato, non ha condotto ad un effettivo cambio di paradigma rispetto alla logica dei prestiti condizionati. La crisi, al momento, non ha innescato una forma di solidarietà autenticamente intesa; tutt'al più, ha riproposto l'intervento di una solidarietà emergenziale, alla luce delle rigorose condizioni previste dai Trattati.

Ciò che è cambiato, però, – fattore da non trascurare – è lo “spirito” e la consapevolezza. Mai come prima, infatti, è maturata la consapevolezza che il futuro dell'UE si gioca (anche) sul modo in cui gli Stati sapranno, tra loro, articolare nuove forme di cooperazione e supporto.

Del resto, non è un caso se la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020, sull'azione coordinata dell'UE per contrastare la pandemia, recita:

«This is a moment of truth for the Union that will determine its future and that can only pull through this crisis if Member States and European institutions stand together in solidarity and responsibility»²⁴.

L'Unione, come rilevato da parte della dottrina, ha dimostrato di aver, almeno in parte, superato la distinzione che prima della pandemia si faceva tra situazioni di emergenza finanziaria e situazioni di emergenza non finanziaria; al punto da rendere legittimo credere o, quanto meno considerare come possibile, che si stia andando verso un progressivo “superamento” del paradigma dell'austerità²⁵.

²³ 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.

²⁴ Risoluzione del Parlamento europeo, del 17 aprile 2020, consultabile al seguente link: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_EN.pdf

²⁵ P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'unione europea*, Bologna University press, 2022, p. 266 ss. L'autore, con riferimento alle misure introdotte per fronteggiare la crisi pandemica mette in evidenza le caratteristiche singolari degli interventi che le Istituzioni dell'Unione hanno posto in essere per far fronte alla pandemia da Covid-19, e la tempestività di adozione di dette misure di intervento. A tal riguardo, almeno sul

I fattori che, per certi versi, hanno facilitato l'implementazione di risposte europee disallineate rispetto al paradigma dell'austerità (ma non per questo solidali), si giustificano, in parte, a partire dal fatto che la pericolosità inedita della crisi del Covid-19 è stata avvertita da tutti gli Stati in modo uniforme. La dimensione totalmente nuova del fenomeno pandemico, a differenza di altre crisi, ha sollevato nuovi e uniformemente avvertiti bisogni "di salvezza" e dunque ha favorito l'ingresso di misure sganciate dalla mera logica della condizionalità, da applicarsi, dato il generalizzato diffondersi della crisi pandemica, nei confronti di tutti gli Stati membri²⁶.

È dunque a partire dal bisogno "egoistico" di salvaguardarsi, uniformemente avvertito, che gli Stati, in particolare quelli più riluttanti (i c.d. Stati frugali), non solo hanno favorito l'adozione di misure meno rigide ma, al contempo, non hanno osteggiato la prospettiva di realizzare (a partire dal pretesto pandemico) programmi europei di lungo respiro, pensati per perseguire obiettivi d'interesse comune quali la coesione territoriale, la ricerca, l'innovazione, il sostegno alla ricostruzione post-pandemica, nonché la riconversione delle industrie verso un'economia verde²⁷.

In buona sostanza, la crisi in corso crea l'opportunità per avviare un percorso (probabilmente molto lento) di cambiamento: la soluzione alla crisi, infatti, non può più essere letta esclusivamente con gli occhiali economici, facendo affidamento sugli aggiustamenti di mercato.

Infatti, se la mancanza di solidarietà in momenti di crisi accelera la rottura dei legami sociali, determina disaffezione da parte dei cittadini nei confronti delle Istituzioni europee e destabilizza il quadro di cooperazione, inducendo potenzialmente i soggetti in difficoltà ad

piano del metodo, l'autore ritiene che queste misure possano definirsi "inedite", in quanto ispirate ad una sorta di "*diritto non scritto delle crisi*", del diritto dell'Unione.

²⁶ F. MOLITERNI, *Crisi pandemica economico-sanitaria, il fenomeno del "mondo piccolo" e il paradigma "common safety, common benefit" come modello giuridico e strumento euristico*, in SIE, p. 613 ss.

²⁷ P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'unione europea*, *op. cit.*

assumere posizioni opportunistiche (a svantaggio di tutti gli altri membri del gruppo), al contrario, l'affermazione della solidarietà (per il tramite di una cornice normativa idonea a prevedere meccanismi di trasferimenti di risorse in ambito UE), rafforzerebbe il legame sociale e potrebbe porsi a favore di tutti i membri dell'Unione.

Si potrebbe sostenere che nell'UE non ci siano le premesse normative per prevedere il dovere per ogni Stato di obbligarsi, *stricto sensu*, a compiere sforzi solidaristici nei confronti di altri Stati. Né, parimenti, l'ambito politico appare caratterizzato da una volontà autenticamente informata alla creazione dei presupposti per una solidarietà post-nazionale.

L'attuale contesto emergenziale, potrebbe però essere il pretesto a partire dal quale aprire nuovi orizzonti di solidarietà tra Stati membri: è, infatti, evidente (anche ai Paesi economicamente più forti che), l'Unione europea è oggi ad un bivio «tra la possibilità di una condizione assai migliore e una di gran lunga peggiore rispetto a quella attuale»²⁸.

²⁸ C. OFFE, *L'Europa in Trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna: Il Mulino, 2014, p. 19.

CONCLUSIONI

Verso l'affermazione di una fiscalità europea?

Nell'Unione europea le crisi sono una componente, per così dire, “fisiologica”, per certi versi necessaria per far sì che il processo di integrazione tra Stati membri possa aspirare o tendere, anche attraverso un percorso travagliato, ad una sempre più perfetta fusione tra ordinamenti.

Le diverse crisi che ciclicamente si manifestano nei territori dell'Unione, a partire da determinati settori o ambiti specifici di incidenza, ad esempio politico, economico, sanitario, umanitario (si pensi, appunto, alla crisi finanziaria del debito sovrano, alla crisi dell'euro, alla crisi dei rifugiati, alla crisi del Brexit, alla crisi pandemica e forse, alla luce delle ultime congiunture internazionali, alla crisi energetica) si estendono, quasi automaticamente, ad una crisi di valori. Circostanza questa che “obbliga” le Istituzioni e gli Stati membri – per arginare la montante disgregazione politica e il consolidamento di sentimenti di ostilità e disaffezione – ad introdurre nuovi strumenti di assistenza e nuove misure di gestione delle emergenze.

Ebbene, dopo aver esaminato in chiave critica le risposte introdotte per fronteggiare la pandemia, si ritiene opportuno argomentare attorno a quella che, ad avviso di chi scrive, potrebbe essere una delle vie d'applicazione concreta del principio di solidarietà: “la via”, per così dire, “del fisco”.

Le conseguenze della pandemia hanno, infatti, attribuito all'ambito tributario una rilevanza non solo domestica ma anche, soprattutto, europea. Ciò è vero se si tiene conto del fatto che, come anticipato, gli interventi attuati a livello UE per rispondere alla crisi, in quanto effettuati in deficit, incrementeranno il debito pubblico delle maggior parte delle nazioni e queste, conseguentemente (come è verosimile ritenere), per acquisire le risorse necessarie ad onorare i prestiti, incideranno sui prelievi tributari. In questo scenario, dunque, la necessità

di acquisire gettito appare generalizzata: essa non è più (non solo) una esigenza interna; è, ancor prima, un'esigenza europea.

L'eccezionalità del fenomeno pandemico sembra imprimere alla politica fiscale domestica dei singoli Paesi un rilievo più ampio: ha rilanciato il dibattito sull'opportunità di adottare tributi veramente europei e, conseguentemente, ha sollevato l'occasione per discutere sui modi in cui sarebbe possibile dotare l'UE di risorse proprie idonee a «valorizzare la cittadinanza europea e garantire una maggiore autonomia finanziaria»²⁹.

Prospettare l'adozione di tributi europei richiede, tuttavia, uno sforzo non indifferente, in quanto implica una “riformulazione” del sistema di finanziamento dell'UE.

L'attuale bilancio annuale dell'Unione basato principalmente sui trasferimenti degli Stati membri non è idoneo ad avere un impatto significativo sulle politiche economiche e sociali comuni a livello dell'UE. Esso rappresenta, infatti, all'incirca (solo) l'1% del PIL totale dell'Unione. Poca cosa rispetto ai bilanci nazionali degli Stati membri che, nella maggior parte dei casi, rappresentano il 40-50% del PIL nazionale. Il bilancio europeo è alimentato da tre principali fonti di entrate indipendenti dalle politiche adottate dagli Stati membri. Su questi grava il compito di riscuotere le risorse a livello domestico (dunque nei territori ove si verifica il presupposto impositivo) e, tramite la c.d. “messa a disposizione”, riversarle al bilancio europeo. Più nel dettaglio, si annoverano le risorse proprie tradizionali, che comprendono i dazi doganali sulle importazioni nell'Unione³⁰; le risorse basate sull'Iva³¹; le risorse basate sul Reddito Nazionale Lordo³². Tra le risorse proprie dell'UE si può dire che i dazi doganali sono

29 C. SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Cacucci editore, Bari, 2021, p. 1.

³⁰ A partire dal 1° gennaio 2021, i paesi mantengono il 25 % dei dazi riscossi, a copertura delle spese di riscossione.

³¹ Alla base imponibile Iva armonizzata di ogni paese dell'Unione si applica un'aliquota dello 0,3%, limitata al 50% del suo reddito nazionale lordo (RNL), e i proventi vengono trasferiti all'Unione.

³² Si tratta della principale fonte di entrate dell'UE. Ogni Stato membro trasferisce all'Unione un tasso percentuale uniforme del suo RNL. La percentuale è regolata in modo che le entrate complessive corrispondano al livello concordato dei pagamenti

attualmente la cosa più vicina a una vera e propria tassa europea, in quanto l'UE ha una competenza esclusiva per quanto riguarda la determinazione della portata e della struttura dei dazi doganali e le entrate che tramite essi vengono riscosse rientrano nel bilancio dell'UE (al netto delle detrazioni che gli Stati operano per compensare le spese di riscossione). Le altre due risorse, invece, assumono la forma di contributi nazionali obbligatori degli Stati membri al bilancio europeo.

E invero, poiché gli Stati membri hanno optato per non dotare l'Unione europea di una propria sovranità impositiva, e dunque di subordinare il suo integrale finanziamento attraverso risorse proprie, i poteri legislativi in ambito fiscale di cui, attualmente, dispone l'Unione non perseguono autenticamente un obiettivo finanziario o di bilancio. Piuttosto, questi, sono esercitati per realizzare il mercato interno e disciplinare la concorrenza.

In questi termini, si può affermare che «*The European Union (EU)'s tax situation is very peculiar*»³³, stante il fatto che le questioni fiscali, nell'ambito dell'UE, si pongono in una posizione servente rispetto a quelle che concernono il funzionamento del mercato interno.

Questa circostanza non desta stupore. È, infatti, lo stesso tessuto normativo del TFUE che prevede la subalternità della materia fiscale a quella economica e della concorrenza.

Ad esempio, dalla lettura dell'art. 113 TFUE si evince che l'Unione europea adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte nella misura in cui detta armonizzazione “sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza”.

Ebbene, da un punto di vista giuridico l'adozione di una vera e propria tassa comunitaria potrebbe richiedere di apportare delle modifiche all'attuale quadro normativo dell'UE. L'articolo 311 TFUE consente, attraverso una procedura farraginosa, l'adozione di nuove risorse proprie e, come dimostra il precedente dei dazi doganali, nulla nel Trattato

³³ E. TRAVERSA, G. BIZIOLI, *Solidarity in the European Union in the Time of COVID-19: Paving the Way for a Genuine EU Tax?*, in: *Intertax: international tax review*, Vol. 48, no.8/9, p. 743.

impedisce (in via potenziale) che una nuova risorsa propria possa essere basata sulle imposte. Tuttavia, ciò richiederebbe l'adozione di regole comuni sulla struttura dell'imposta a livello dell'UE; circostanza questa che – per limitarci al solo profilo politico – potrebbe raccogliere pochi consensi.

Nonostante queste difficoltà, adottare nuove imposte a livello europeo permetterebbe di fornire all'UE una fonte autonoma di entrate che limiterebbe la partecipazione degli Stati membri alla formazione del bilancio europeo; dunque, (ad esempio) ridurrebbe l'esposizione debitoria di questi quando l'Unione sarà chiamata a rimborsare le obbligazioni emesse per finanziare il *Recovery Fund*.

Ma non è tutto. Riformare il sistema di finanziamento dell'Unione rafforzerebbe l'UE come soggetto politico: l'autonomia finanziaria costituisce, infatti, una premessa irrinunciabile per attuare le esigenze basilari di una società democratica e giuridicamente organizzata. Istituire tributi europei, infatti, significa approfondire il rapporto tra cittadini ed Istituzioni europee ma, soprattutto, significa dare concreta attuazione il concetto di solidarietà.

Beninteso che una simile opportunità, senza dubbio complessa e insidiosa, come hanno suggerito numerosi studiosi di diritto tributario³⁴, non può essere attuata in poco tempo. Richiede, infatti, un processo graduale e un lungo periodo di transizione (come è stato per l'unione doganale dal 1957 al 1968). Motivo per cui, la crisi attuale, è solo il pretesto da non perdere per cominciare a porre le basi di un percorso che porti verso l'affermazione di una nuova interpretazione della solidarietà interstatale, che passi anzitutto da una primigenia forma di autentica fiscalità europea.

³⁴ Si rimanda al testo del manifesto di alcuni studiosi di diritto tributario: F. Vanistendael, G. Bizioli, I. Burgers, F. A. García Prats, D. Gutmann, P. Essers, W. Haslehner, G. Kofler, H. Kube, A. M. Jiménez, P. Pistone, E. Reimer, E. Traversa, *European Solidarity Requires EU Taxes*, in *Tax Notes Int.*, 2020, 577-578.

In buona sostanza, sebbene nell'ambito dei soggetti sovranazionali presenti nello scenario globale l'UE rappresenti la forma più avanzata di integrazione tra Stati, il recente *shock* pandemico ha messo in evidenza l'incompletezza del progetto politico europeo.

Ebbene, ciò considerato, quello che si vuole sostenere è che la pandemia è stata l'imprevedibile scintilla che ha messo l'UE davanti all'evidenza, non più rimandabile, di avviare un virtuoso percorso di riforma della propria *governance*³⁵. Una riforma che conduca non solo ad una diversa gestione della capacità di bilancio europea ma anche ad un coordinamento a livello europeo delle politiche di tassazione³⁶. Dunque delle politiche solidaristiche per eccellenza. Politiche, infatti, da cui discenderebbe il vantaggio di coinvolgere maggiormente i cittadini nella vita politica europea³⁷, ridurre i fenomeni negativi di concorrenza fiscale e arginare il *dumping* sociale³⁸, nonché aiutare in concreto gli Stati membri più deboli dell'UE a superare i loro svantaggi strutturali economici.

³⁵ Tra le varie proposte è interessante quella avanzata da Daniel Gros già a partire dall'aprile del 2020, ad avviso del quale introdurre un prelievo a livello dell'Ue sulle attività finanziarie potrebbe raccogliere 300-400 miliardi di euro e quindi finanziare un Fondo di solidarietà europeo per affrontare i costi economici della pandemia. Si veda D. GROS, *A corona financial solidarity levy*, VoxEU, disponibile online <https://voxeu.org/article/corona-financial-solidarity-levy>. Si veda anche E. SAEZ, G. ZUCMAN, *A Progressive European Wealth Tax to Fund the European COVID Response*, VoxEU, disponibile online <https://voxeu.org/article/progressiveeuropean-wealth-tax-fund-european-covid-response>.

³⁶ Si veda T. PIKETTY, *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2014.

³⁷ Interessante è il lavoro di Ross sul rapporto che intercorre tra la costruzione di un governo autenticamente democratico e rappresentativo e la creazione di un sistema fiscale comune. Cfr. M. L. ROSS, *Does Taxation Lead to Representation?*, British Journal of Political Science, Volume 34, Issue 2, April 2004, pp. 229 – 249.

³⁸ Nel libro *Il trionfo dell'ingiustizia*, gli economisti Emmanuel Saez, Gabriel Zucman mettono in evidenza la stretta intimità che passa tra disuguaglianza, potere politico e sistema fiscale. Si veda E. SAEZ, G. ZUCMAN, *Come i ricchi evadono le tasse e come farglielo pagare*, Torino, Einaudi, 2020.

BIBLIOGRAFIA

- ADAM R., La riforma del governo economico dell'unione europea, in L'unione europea e la riforma del governo economico della zona euro, a cura di M. Eugenia Bartoloni, A. Caligiuri, B. Ubertazzi, Napoli 2013
- ALLEN F., CARLETTI E., SIMONELLI S. (eds.), Governance for the Eurozone: Integration or Disintegration?, Philadelphia, 2021
- ALTAMARINO R.R., "The principle of solidarity in Max Scheler's philosophy of social analysis", ETD Collection for Fordham University, 1989
- AMATO MANGIAMELI A.C., "Il dovere di solidarietà. Spunti di riflessione su Diritto Pubblico e Dottrina Sociale della Chiesa", in Persona y Derecho, Vol. 77, n. 2, 2017
- BARBERIS M., Europa del diritto. Sull'identità giuridica europea, Bologna 2008
- BARCELLONA P., Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno, Bari 1998
- BAUMAN Z., L'arte della vita, Roma-Bari 2009
- BAUMAN Z., L'Europa è un'avventura, Roma-Bari 2006
- BAUMAN Z., Oltre le nazioni. L'Europa tra sovranità e solidarietà, Roma-Bari 2019
- BAYERTZ K., BAURMANN M., *L'interesse e il dono. Questioni di solidarietà*, a cura di P. P. Portinaro, Torino, 2002
- BENJAMIN W., Il capitalismo come religione, in La politica ed altri scritti, a cura di D. Gentili, Milano 2015
- BLAIS M.C., La solidarité. Histoire d'une idée, Gallimard, Paris 2007
- BLUMANN C., DUBOIS L., Droit institutionnel de l'Union européenne, 3a ed., LexisNexis Paris 2007
- BLYTH M., Austerity: The History of a Dangerous Idea, Oxford University Press, Oxford 2013
- BÖCKENFÖRDE E. W., "Conditions for European Solidarity", in What holds Europe together?, a cura di K. Michalski, Central European University Press, Budapest 2005
- BORGETTO M., *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, ED. LGDJ, Paris 1993
- BORRACETTI M., "To quota" or "not to quota"? The EU facing effective solidarity in its Asylum Policy, in Eurojus, 31 luglio 2015
- BOSSUAT G., La déclaration Schuman, de l'Histoire au mythe, in A. Wilkens (sous la direction de), Le plan Schuman dans l'Histoire. Intérêts nationaux et projet européen, Bruxelles 2004
- BOUGLÉ C., Le solidarisme (1907) Paris, Giard & Brière, II edz. 1924
- BOURGEOIS L., L'ordine della Solidarietà, Rapporto al Congresso d'Educazione Sociale del 1900, trad. it. Elena Antonetti, in Scienza e Politica, Vol. 20, n. 38, a. 2008
- BOURGEOIS L., Solidarité (Paris, Armand Colin, 1912), Presses Universitaires du Septentrion, Lille 1998

- BOUTAYEB C., *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, n. 06, Dalloz, Paris 2011
- BRUNKHORST H., *Solidarity from Civic Friendship to a Global Legal Community*, MIT Press, Cambridge 2005
- BURELLI C., *Solidarity, Stability and Enlightened Self-Interest in the EU*, in *Politiche Sociali*, 2018
- C. BURELLI, "Realistic Solidarity for the real EU", in *REScEU*, Working Papers n.14 - 11/2016
- CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001
- CALZOLAIO E., MECCARELLI M., POLLASTRELLI S. (a cura di), *Il diritto nella pandemia. Temi, problemi, domande*. EUM, Macerata 2020
- CAPRIGLIONE F., Covid-19, Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, fasc. 2, 2020
- CARCATERRA G., "Dalla tolleranza alla solidarietà: una storia fra morale e diritto", in AA.VV., *Dalla tolleranza alla solidarietà*, Milano 1991
- CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo I, 2016
- CASOLARI F., *EU Loyalty After Lisbon: An Expectation Gap to Be Filled?*, in L. S. Rossi, F. Casolari (eds.) *The EU After Lisbon: Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Springer 2014
- CASOLARI F., *Leale cooperazione tra Stati membri e Unione europea. Studio sulla partecipazione all'Unione al tempo delle crisi*, Napoli 2020
- CAVALLI A., Martinelli A., *La società europea*, Bologna 2015
- CEDRONIO M., *La società organica. Politica e sociologia in Emile Durkheim*, Torino 1989
- CHIARELLA P., "Società a solidarietà limitata. Lo Stato sociale in Europa", *Politica del Diritto*, n. 4, a. XLVIII, 2017
- CISOTTA R., "Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi", in *Il diritto dell'Unione europea*, Vol. 20, Fasc. 1, 2015
- COTTA S., *Il diritto nell'esistenza. Linee di ontogenomenologia giuridica*, Milano 1991
- CREMONINI R.M., *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, a cura di S. Mangiameli, *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Milano 2006
- CROCI F., *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e Governance economia europea*, Torino 2020
- D'AGOSTINO F., "Solidarietà e giustizia", in *Iustitia*, vol. 52, fascicolo 4, 1999
- DE GREGORIO MERINO A., *Legal Developments in the Economic and Monetary Union during the Debt Crisis: The Mechanisms of Financial Assistance*, in *Common Market Law Review*, 2012
- DE IPOLA E., *Durkheim's Wager. The Birth of Sociology and the Crisis of Social Ties in the Modernity*, in *Sociologie et sociétés*, Volume 27, numéro 1, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal 1995
- DERMINE P., *The Eu's Respnse to the Covid-19 Crisis and the Trajectory of fiscal integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2020

- DONATI F., Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea, in AIC, n. 2, 2013
- DONZELOT J., L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques, Revue d'Histoire du XIXe siècle – 1848, Fayard, Paris 1985
- DOUGLAS M., *How Institution Think*, Syracuse University Press, Syracuse NY 1986
- DUGUIT L., L'état. Le droit objectif et la loi positive, Albert Fontemoing Editeur, Paris 1901
- DUGUIT L., Sovranità e libertà, a cura di V. Rapone, Torino 2007
- DURKHEIM É., La divisione del lavoro sociale (1893), Torino 1999
- DYSON K., States, Debt, and Power. 'Saints' and 'Sinners' in European History and Integration, Oxford University Press, Oxford 2014.
- ELSTER J., The Cement of Society: A Survey of Social Order, Cambridge University Press, Cambridge 1989
- ENGELS F., *La situazione della classe operaia in Inghilterra* (1845), tra. it. R. Panzieri, Roma 1978
- FERRERA M., Rotta di collisione, Roma-Bari 2016.
- GALLINO L., Solidarietà, in Id., Dizionario di sociologia, Torino 1978
- GENSCHEL P., HEMERIJCK A., "Solidarity in Europe", School of Transnational Governance, European University Institute, Issue n.1, 2018
- GIDDENS A., Durkheim É. Selected Writings, Cambridge University Press, Cambridge 1972
- GIDDENS A., L'Europa nell'età globale, Roma-Bari 2007
- GIRARD R., Il capro espiatorio, Milano 1982
- GIUBBONI S., "La solidarietà come concetto filosofico", Biblioteca della libertà, Centro Einaudi, LIII, Torino 2018
- GIUBBONI S., "Solidarietà", in Politica del diritto, n. 4, a. XLIII, 2012
- GIUBBONI S., In a spirit of solidarity between Member States, Notarella a prima lettura sulla proposta della Commissione di "una cassa integrazione europea", in Menabò di Etica ed Economia, n. 122, 2020
- GROS D., A corona financial solidarity levy, VoxEU, CEPR, 2020
- GROSSI P., Dignità umana e libertà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in M. Siclari (a cura di), Contributo allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Torino 2003.
- GUZZAROTTI A., Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia, in Rivista AIC, 3, 2019
- GURVITCH G., L'idée du droit social. Notion et système du droit social: histoire doctrinale depuis le XVII e siècle jusqu'à la fin du XIXe siècle, in Revue Philosophique de la France Et de l'Etranger, Paris 1932
- HABERMAS J., L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica, Milano 2008
- HABERMAS J., Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea, Roma-Bari 2014

- HABERMAS J., Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?, in *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma-Bari 2003
- HABERMAS J., STREECK W., Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa, a cura di G. Fazio, Roma 2020
- HAURIOU M., Teoria dell'istituzione e della fondazione (Saggio di vitalismo sociale), a cura di W. Cesarini Sforza, Milano 1967
- HÉNAFF M., *On the norm of reciprocity*, in *Reciprocità e alterità. La genesi del legame sociale*, Teoria e Critica della Regolazione Sociale, Mimesis, Milano 2010
- HEYD D., Justice and Solidarity: The Contractarian Case against Global Justice, in *Journal of Social Philosophy*, 2007
- HILPOLD P., Understanding Solidarity within EU Law: An Analysis of the 'Islands of Solidarity' with Particular Regard to Monetary Union, in «Yearbook of European Law», n. 34, 2015
- ITZCOVICH G., Disordinamento Giuridico. Crisi finanziaria e sviluppi costituzionali dell'Unione economia e monetaria europea, in *Diritto e Questioni Pubbliche*, XVII, 2017
- JORGENS C., GLINSKI C., *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance*, Hart Publishing, Oxford 2014
- KLAMERT M., *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford Studies in European Law, Oxford University Press, Oxford 2014
- KOTZUR M., "Solidarity as a Legal Concept", in A. Grimm, S. Giang, S. (eds), *Solidarity in the European Union*, Springer, 2017
- KRASTEV I., *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disintegrazione europea*, Roma 2019
- KÜÇÜK E., Solidarity in EU law. An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance?, Volume 23, Issue 6, 2016
- LA ROSA A., "La solidarietà come impresa pratica e teorica nella Francia della Terza Repubblica. L'apporto di Léon Duguit", in *Bollettino telematico di filosofia politica*, 08 luglio 2011
- LA TORRE M., *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica*, Torino, 2004
- LALLEMENT M., *Le idee della sociologia, Testi e Storia. Vol. I. Dalle origini a Weber*, Bari 1996.
- LIPARI N., Riflessioni di un giurista sul rapporto tra mercato e solidarietà, in "Rassegna di diritto civile", n. 16, 1995
- LO GIUDICE A., "L'Europa sociale come risposta alla crisi di legittimazione dell'Unione Europea", in *Federalismi online*, n. 13, 2016
- LO GIUDICE A., *Il soggetto plurale. Regolazione sociale e mediazione simbolica*, Milano 2006
- LO GIUDICE A., *Istituire il Postnazionale. Identità europea e legittimazione*, Torino, 2011
- LO SCHIAVO G., La stabilità finanziaria quale nuovo obiettivo fondante e sovranazionale del diritto e delle politiche dell'Unione Europea, in *DPCE online*, n. 2, 2019
- LOSANO M.G., "La questione sociale e il Solidarismo francese: attualità di una dottrina antica", in *Sociologia del diritto*, Fascicolo 1, 2008

- LOSANO M.G., “La questione sociale, il Solidarismo francese e la recezione di Durkheim in Turchia”, in *Sociologia del Diritto*, Fascicolo 1, 2008
- LOUIS J.V., Guest Editorial: the No-Bailout Clause and Rescue Packages, in *Common Market Law Review*, 2010
- MANZINI P., “La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama costituzionale”, in *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, a cura di L. Manderieux, M. Vellano, Torino, 2017
- MARIAS E.A., Solidarity as an objective of the European Union and the European Community, in *Legal Issues of Economic Integration*, Volume 21, Issue 2, 1994
- MARRA R., *La religione dei diritti. Durkheim, Jellinek, Weber*, Torino 2006
- MARRAMAO G., *La passione del presente*, Torino 2008
- MARTINICO G., EU Crisis and Constitutional Mutations: A Review Article, STALS Research Paper n. 3, 2014
- MARX K., *Frammento sulle macchine*, in *Lineamenti fondamentali della critica dell’economia politica, 1857-1858*, Vol II., Firenze 1970
- MARX K., *Il capitale*, Libro primo, a cura di A. Macchioro e B. Maffi, Torino 2017
- MELUCCI P., *La teoria delle obbligazioni solidali nel diritto civile italiano*, Milano, 1884
- MOLINIER J. (sous la direction de), *Le principes fondateurs de l’Union européenne*, Presses Universitaires de France PUF, 2005
- MOLITERNI F., Crisi pandemica economico-sanitaria, il fenomeno del “mondo piccolo” e il paradigma “common safety, common benefit” come modello giuridico e strumento euristico, in *SIE*, n. 3.
- MONNET J., *Mémoires*, Fayard, Paris 1976
- MONTANARI B., *Materiale e immateriale: la politica necessaria*, in ID. (a cura di), *La possibilità impazzita. Esodo dalla modernità*, Torino 2005
- MONTELLA G., “Solidarietà sociale e coscienza nazionale”, in *Costituzionalismo.it*, fascicolo I, a. 2016
- MORELLI A., I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 20 aprile 2015
- MORGESE G., Il “faticoso” percorso della solidarietà nell’Unione europea, in *AISDUE*, III, *aisdue.eu* Sezione “Atti convegni AISDUE”, n. 6, 20 dicembre 2021
- MOSTACCI E., La terza onda. L’Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia, in *DPCE online*, 2, 2020
- NACCI M., “Il carattere di Jules Michelet”, in *Nazioni come individui*, Firenze 2020
- NUSSBAUM M.C., “Compassion: The Basic Social Emotion”, in *Social Philosophy and Policy*, Vol. 13, Issue 1, 1996, Published online by Cambridge University Press 2009
- NUSSBAUM M.C., *Political Emotions: Why Love Matters for Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press, Harvard 2013

- OFFE C., *L'Europa in Trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?*, Bologna 2014
- P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Milano 2017
- P. MENGOZZI, *L'idea di solidarietà nel diritto dell'unione europea*, seminario giuridico della Università di Bologna CCCXX, Bologna 2022
- PANNARALE L., *Giustiziabilità dei diritti. Per un catalogo dei diritti umani*, Milano 2002
- PARENTI A., *Prefazione a Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, a cura di P. Manzini, M. Vellano, Milano 2021
- PARIJS P.V., *Cultural Diversity Versus Economic Solidarity: Is There a Tension? How Must it be Resolved*, Francqui Colloquium (7th: 2003: Brussels, Belgium), De Boeck Supérieur 2004
- PASTORE B., *Pluralismo, fiducia, solidarietà. Questioni di filosofia del diritto*, Bologna 2007
- PASTORE B., *Semantica della vulnerabilità, soggetto, cultura giuridica*, Torino 2021
- PAZÈ V., "Il destino della solidarietà tra comunità e mondo", in *Filosofia Politica*, a. XXI, n. 1, 2007
- PEPE F., *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea: verso una solidarietà tributaria "strategica"?*, in *Rivista di Diritto Tributario*, aprile 2020
- PÉREZ J. L. M., CALVO GONZÁLEZ J., Léon Duguit (1859-1928): Jurista de una sociedad en transformaciòn, in *ReDCE*, n. 4, 2005
- PERLINGIERI P., *Introduzione alla problematica della proprietà*, Napoli 1982
- PIKETTY T., *Capital in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, Harvard 2014
- PIZZORNO A., "Introduzione allo studio della partecipazione politica", in *Quaderni di sociologia*, nn. 3-4, 1966
- POIARES PESSOA MADURO L. M., DE WITTE B., KUMM M., *The Democratic Governance of the Euro*, RSCAS PP 2012/08, Badia Fiesolana 2021
- PRETEROSSO G., *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari 2015
- REMOTTI F., *L'ossessione identitaria*, Roma-Bari 2010
- REPASI R., "A Dwarf in size, but a giant in Shifting a Paradigm – The European Instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks (SURE)", in *EU Law Live*, 2020
- RESTA E., "Il racconto della fraternità", in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 1, 2016
- RESTA E., *Diritto vivente*. Roma-Bari 2008.
- RESTA E., *Il diritto fraterno*, Roma-Bari 2005
- RICCIARDI M., "Solidarietà, contratto e giustizia", in *Persona e mercato*, Vol. 2, 2013
- RICOEUR P., *Liebe und Gerechtigkeit. Amour et Justice*, Tubingen, Mohr Siebeck, 1990, trad. It. I. Bertoletti, Brescia 2000
- RICOEUR P., *Percorsi del riconoscimento*, Milano 2005
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari 2013
- RODRIK D., *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*, Norton, New York-London 2011; trad. it. *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari 2014
- RORTY R., *Contingency, Irony, and Solidarity*, Cambridge University Press, Cambridge 1989

- ROSANÒ A., “Le conseguenze economiche del Coronavirus e la battaglia sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027: alla ricerca di un principio di solidarietà europea”. In *Federalismi online*, n. 24, 2020
- ROSANVALLON P., *La crise de l'État-Providence*, Seuil, Paris 1981; tr. it. *Lo Stato provvidenza. Tra liberalismo e socialismo*, Roma 1984
- ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale. Repenser l'État providence*. Paris, Éditions du Seuil, Paris 1995
- ROSS M., Solidarietà: un nuovo paradigma costituzionale per l'Unione europea?, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2, 2009
- ROSS M.L., Does Taxation Lead to Representation?, *British Journal of Political Science*, Volume 34, Issue 2, April 2004
- RUFFERT M., The European debt crisis and European Union Law, in *Common market law review*, Vol. 48, n. 6, 2011
- SAEZ E., ZUCMAN G., *Come i ricchi evadono le tasse e come fargliele pagare*, Torino, 2020
- SAEZ E., ZUCMAN G., LANDAIS C., *A Progressive European Wealth Tax to Fund the European COVID Response*, VoxEU, CEPR, 2020
- SALVATI M., Solidarietà: una scheda storica, in *Parole Chiave*, n. 2, Fondazione Basso, Roma, 1993
- SANGIOVANNI A., “Solidarity in the European Union”, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford 2013
- SARACENO F., *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Roma 2020
- SCHARPF F. W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford 1999
- SCHMALE W., *European solidarity: a semantic history*, *European Review of History*, 2017
- SCHOLZ S.J., *Political solidarity*, Penn State University Press, University Park, Pennsylvania 2008
- SCHOLZ S.J., Solidarity, in D. K. Chatterjee, *Encyclopedia of Global Justice*, Springer 2011
- SCIANCELEPORE C., *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, Bari, 2021
- SEN A., “The Demands of Democracy in Europe”, in *After the Storm: How to Save Democracy in Europe*, a cura di L. van. Middelbaar e P. Van Parij, Bruxelles, Lannoo, Belgium, Tielt 2015
- SOMMA A., “Diritto comunitario e patrimonio costituzionale europeo: cronaca di un conflitto insanabile”, in *Politica del diritto*, n. 2, 2004
- SOMMA A., *Quando l'Europa tradì sé stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma-Bari 2021
- STJERNØ S., *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge University Press, Cambridge 2009
- STREECK W., “Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva”, in *Stato e mercato*, n. 1, 2000
- STREECK W., *Tempo guadagnato. La crisi del capitalismo democratico*, Milano 2013
- SUPIOT A., *Solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Odile Jacob, Paris 2015

- TAVA F., “European Solidarity: Definitions, Challenges, and Perspectives”, in D. Meacham, & N. de Warren (Eds.), *The Routledge Handbook of the Philosophy and Europe* (211-221). London, Taylor & Francis, 2021
- TAYLOR C., “Atomism”, in *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers 2*, Cambridge University Press, Cambridge 1985
- TIEDEMANN P., SOLIDARITY, IN M. SELLERS, S. KIRSTE, *Encyclopedia of the Philosophy of Law and Social Philosophy*, Springer, 2018
- TRAVERSA E., BIZIOLI G., Solidarity in the European Union in the Time of COVID-19: Paving the Way for a Genuine EU Tax?, in: *Intertax: international tax review*, Vol. 48, no.8/9, 2020
- TRIGGIANI E., “Il principio di solidarietà nell’Unione europea”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 170, 2, 2021
- TUFANO M.L., “Il principio del no bail-out nel diritto comunitario”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2002
- VANISTENDAEL F., BIZIOLI G., BURGERS I. et. al., European Solidarity Requires EU Taxes, in *Tax Notes Int.*, 2020
- VILLANI S., *The concept of solidarity within Eu disaster response law a legal assessment*, Bononia University Press, Bologna 2021
- VIOLA F., “La fraternità nel bene comune”, in *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, Vol. 49, Universidad de Navarra 2003
- VIOLA F., “La ragionevolezza politica secondo Rawls”, in *Etiche e politiche della post-modernità*, C. Vigna (a cura di), Milano, 2003
- VITERBO A., Cisotta R., “La crisi della Grecia, l’attacco speculativo all’euro e le risposte dell’Unione europea”, in *Il Diritto dell’Unione europea*, Vol. 15, Fasc. 4, 2010
- VOLPE A., *Le ragioni dell’euro. Habermas e il progetto d’integrazione tra etica e politica*, Milano 2021
- WEBER M., *L’etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Firenze 1992
- WEBER M., The concept of solidarity in the study of world politics: towards a critical theoretic understanding, in *Review of International Studies*, Vol. 33, no. 4, Cambridge University Press, Cambridge 2007
- ZEI A., *Forme e limiti del controllo parlamentare nella lotta europea al terrorismo*, in *Nomos, le attualità del diritto*, n. 3, 2015
- ZIELONKA J., *Disintegrazione. Come salvare l’Europa dall’Unione europea*, Roma-Bari 2015