



IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO NEL TERZO MILLENNIO:  
SCRITTI IN ONORE DI PAOLA BILANCIA  
2 FEBBRAIO 2022

Riflessioni su principio di solidarietà e  
processo di integrazione europea nella  
prospettiva della crisi economico-  
sanitaria

di Giovanni Cavaggion  
Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Milano

# Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria\*

**di Giovanni Cavaggion**

Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi di Milano

**Abstract [It]:** L'articolo studia il concetto di "solidarietà" nel costituzionalismo multilivello, concentrandosi in particolare sulle differenze tra il principio solidarista recepito dalla tradizione costituzionale comune degli Stati membri e la solidarietà (prevalentemente interstatale) prescritta dai Trattati dell'Unione europea. L'A. argomenta che le recenti misure adottate dall'Unione per contrastare la crisi pandemica e i suoi effetti socio-economici potrebbero aver favorito un riavvicinamento tra le letture nazionali e sovranazionali della solidarietà, ponendo le basi per un'ulteriore integrazione politica, sociale e costituzionale negli anni a venire.

**Abstract [En]:** The article studies the concept of "solidarity" in multilevel constitutionalism, focusing in particular on the differences between the solidarist principle enclosed in the common constitutional tradition of the member States and the solidarity (prevalently intergovernmental) featured in the Treaties of the European Union. The author argues that the recent measures implemented by the Union to fight the pandemic crisis and its social and economic effects might have promoted a convergence of the national and supranational interpretations of solidarity, thus laying down the foundation for a further political, social and constitutional integration in the years to come.

**Parole chiave:** principio di solidarietà, Unione europea, processo di integrazione, pandemia, crisi economica

**Keywords:** principle of solidarity, European Union, integration process, pandemic, economic crisis

**Sommario:** 1. L'annoso problema della solidarietà nel processo di integrazione europea: cenni introduttivi. 2. La solidarietà come principio "multidimensionale" e le sue possibili declinazioni nell'ordinamento eurounitario. 3. La crisi economico-finanziaria del 2008, la crisi dei rifugiati del 2015 e i primi (falliti) tentativi di un cambio di passo "solidarista". 4. (segue) La pandemia e il nuovo (riuscito?) cambio di passo "solidarista". 5. Quale solidarietà in Europa? 6. Conclusioni.

## 1. L'annoso problema della solidarietà nel processo di integrazione europea: cenni introduttivi

Paola Bilancia, in un recente saggio, ha individuato nella solidarietà il possibile "collante" che – dopo una fase di oggettiva involuzione nella seconda decade del nuovo millennio – potrebbe restituire nuova linfa al progetto eurounitario, inteso come progetto di integrazione non solo economica, ma anche politica, sociale e culturale<sup>1</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Così P. BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione europea*, in P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica*, IV ed., Padova, CEDAM, 2021, 111. L'idea è stata ulteriormente approfondita nel saggio P. BILANCIA, *La solidarietà come "collante" dell'integrazione europea*, attualmente in corso di pubblicazione.

Quello del ruolo della solidarietà nel processo di integrazione europea è, in effetti, un tema (*rectius*, un problema) che tra quelli afferenti all'ambito degli studi sul costituzionalismo multilivello potrebbe forse addirittura essere definito “classico”<sup>2</sup>. Proprio il concetto di “solidarietà”, tuttavia, sembra avere recentemente conosciuto alcune importanti trasformazioni, che non sono sfuggite a quella parte della dottrina che si è storicamente confrontata con le questioni del “costituzionalismo multilivello” e del “diritto costituzionale europeo”<sup>3</sup>. Le profonde crisi economiche e sociali (oltre che sanitarie) generate dalla pandemia “Covid-19” hanno infatti indotto i costituzionalisti a guardare con rinnovato interesse alla solidarietà (e alla sua effettiva implementazione) come possibile “stella polare” nel percorso verso il ritorno alla normalità e verso un auspicabile potenziamento dell’Unione e delle sue istituzioni<sup>4</sup>.

Nel nostro ordinamento costituzionale (ma il ragionamento può essere esteso, seppur con qualche approssimazione, alla forma di Stato democratico sociale europea in generale<sup>5</sup>) il principio di solidarietà è il naturale complemento dei principi personalista<sup>6</sup> (posto che i “doveri inderogabili” di solidarietà fungono da limite alle “spinte centrifughe e disgreganti” provenienti dall’esercizio dei diritti<sup>7</sup>) e di eguaglianza (essendo la solidarietà tra consociati condizione necessaria per l’attuazione degli interventi volti a implementare l’eguaglianza sostanziale<sup>8</sup>), ed è pertanto elemento coesistente alla tutela della dignità umana<sup>9</sup>. Il principio di solidarietà è altresì strettamente legato ai principi democratico, pluralista e autonomista, dal momento che esso è il presupposto imprescindibile per il funzionamento del circuito della rappresentanza (e del sistema dei partiti), oltre che per la leale collaborazione tra istituzioni (statali e

---

<sup>2</sup> Si vedano, *ex multis*: M.-C. BLAIS, *La solidarité: Histoire d'une idée*, trad. it., *La solidarietà. Storia di un'idea*, Milano, Giuffrè, 2012; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2012; C. BOUTAYEB (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011; F. CROCI, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, Giappichelli, 2020; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, il Mulino, 2012.

<sup>3</sup> Si veda P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, Consulta Online, 2020.

<sup>4</sup> Si veda P. BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione europea*, cit., 111. In senso analogo si vedano, *ex multis*: F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021; G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, n. 34, 2020.

<sup>5</sup> Si veda in punto S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 537 ss., e la bibliografia ivi citata.

<sup>6</sup> Si veda F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, specie 224 ss., che comunque evidenzia come la connessione tra diritti e doveri che discende dal combinarsi dei principi personalista e solidarista non implichi un perfetto parallelismo tra le due categorie. Si vedano altresì, in punto: A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, n. 1, 2008, 193 ss.; E. ROSSI, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, par. 2.3.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., vol. I, Padova, CEDAM, 1975, 156; A. BARBERA, *Art. 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975.

<sup>7</sup> Così A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015, 3.

<sup>8</sup> Il riferimento è alla solidarietà come matrice dei diritti sociali “in variabile commistione” con l’eguaglianza. Si veda C. PINELLI, *Il discorso sui diritti sociali fra Costituzione e diritto europeo*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Torino, Giappichelli, 2012, 122.

<sup>9</sup> Si veda A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, 3.

territoriali)<sup>10</sup>. È stato condivisibilmente osservato, in questa prospettiva, che la solidarietà interseca tutti gli altri principi fondamentali, e influenza gli ordinamenti costituzionali europei contemporanei al punto di conformarne l'intero “tessuto connettivo”<sup>11</sup>.

Questa indubbia centralità del principio solidarista negli ordinamenti nazionali (che induce a ricondurlo con certezza nell'ambito del nucleo della tradizione costituzionale comune degli Stati membri<sup>12</sup>) non sembra però trovare corrispondenza al livello europeo: la solidarietà è stata, infatti, a lungo trascurata dai Trattati<sup>13</sup>, e non ha mai giocato un ruolo centrale nelle politiche adottate dalle istituzioni sovranazionali. Come è noto, del resto, il processo di integrazione europea è stato, sin dalle sue origini<sup>14</sup>, improntato a logiche prevalentemente economiche e mercatistiche, e la costruzione (e lo sviluppo) del mercato unico prescindevano dalla condivisione di un progetto politico-costituzionale comune<sup>15</sup>. Ciò ha prodotto, soprattutto fino al Trattato di Maastricht, un'integrazione che potrebbe definirsi “asimmetrica”, che ha raggiunto elevati livelli in campo economico, senza tuttavia svilupparsi in modo soddisfacente sul piano politico, sociale e culturale<sup>16</sup>.

La principale conseguenza della mancata valorizzazione, nella costruzione dell'ordinamento eurounitario, della solidarietà<sup>17</sup>, è rappresentata dall'annosa questione della debolezza (se non dell'assenza) di una “dimensione sociale” europea, che è stata a sua volta oggetto di ampie riflessioni sulla sostenibilità, nel lungo periodo, di un modello di integrazione economica o mercatistica che non sia temperato da almeno alcune forme di tutela dei diritti sociali della persona, tutela che del resto integra un tratto comune alla

---

<sup>10</sup> Si veda M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 20 aprile 2020, 26.

<sup>11</sup> Si veda A. MORELLI, *I principi costituzionali*, cit., 3. Parla, similmente, di una Costituzione “intrisa” del concetto di solidarietà A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 9.

<sup>12</sup> Sulla riconducibilità del principio solidarista al patrimonio costituzionale comune europeo si vedano: B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, n. 6, 2020, IX; P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19*, cit., 80; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 537 ss.; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, III ed., Bari, Cacucci, 2013, 248 ss. Alcuni autori hanno descritto finanche una “universalizzazione” del concetto di solidarietà che, nelle Costituzioni europee del Secondo Dopoguerra, avrebbe travalicato i confini nazionali, trasmigrando tra quei principi (come l'eguaglianza o la dignità) che si attagliano, in generale, a tutto il genere umano. Si veda in punto A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 41.

<sup>13</sup> Ad eccezione di alcuni riferimenti che la dottrina ha sempre ritenuto, al più, “marginali”. Si veda S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 526 ss.

<sup>14</sup> E al di là delle intenzioni dei “padri fondatori” dell'Europa.

<sup>15</sup> Si vedano in punto, per tutti: A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo Stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, 99 ss.; M. FERRERA, *The boundaries of welfare. European integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005, specie 111 ss.

<sup>16</sup> Tale assetto è peraltro frutto di una scelta deliberata dei fondatori dell'Unione, che intendevano attrarre al livello sovranazionale le politiche necessarie per la costruzione del mercato comune, mantenendo invece i sistemi di *welfare* nella sfera di competenza pressoché esclusiva degli Stati membri. Si veda M. FERRERA, *The boundaries of welfare*, cit., 111 ss. L'Unione ha così avuto storicamente, di fatto, al più funzioni di coordinamento, armonizzazione e sostegno. Si veda sul tema P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, 11 ss.

<sup>17</sup> La dimensione sociale è, infatti, solo una delle tre possibili manifestazioni della solidarietà, dovendosi a essa affiancare la solidarietà politica e la solidarietà economica. Si veda in punto A. MORELLI, *I principi costituzionali*, cit., 6 ss.

tradizione costituzionale degli Stati membri, che aderiscono tutti (seppur con diversi approcci) al modello del cosiddetto “*welfare State*”<sup>18</sup>, di cui proprio la solidarietà è elemento fondante<sup>19</sup>.

Gli sforzi ricostruttivi messi in campo per compensare la originaria “frigidità sociale”<sup>20</sup> (o, se si preferisce, il “deficit sociale”<sup>21</sup>) della costruzione europea sono stati molteplici.

Alcune istituzioni europee hanno dato vita a un vero e proprio “attivismo sociale”: tra queste, spicca certamente la Corte di Giustizia che, facendo leva sul collegamento tra le libertà economiche riconosciute nell’ambito del mercato comune ai cittadini europei “economicamente attivi” e i diritti sociali che a questi ultimi devono essere riconosciuti nello Stato membro in cui si stabiliscono<sup>22</sup>, ha gradualmente ampliato le maglie della nozione di cittadino “economicamente attivo” fino a ricomprendervi, ad esempio, i lavoratori stagionali e part-time, o finanche individui in cerca di occupazione<sup>23</sup>.

La dottrina, dal canto suo, si è a lungo profusa nello sforzo di individuare, nelle pieghe dell’ordinamento eurounitario, il fondamento giuridico per lo sviluppo di una dimensione sociale non espressamente prevista dai Trattati, facendo leva vuoi sulla formula, recepita dal diritto primario, dell’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale<sup>24</sup>, vuoi sulla comune impostazione filosofica e costituzionale dei fondatori dell’Europa<sup>25</sup>.

Il mancato sviluppo di una dimensione sociale europea non è stato, tuttavia, l’unico prodotto del mancato recepimento, nell’ordinamento eurounitario, di un reale principio solidarista, e basti pensare, solo per fare qualche esempio, alle politiche fiscali “aggressive” messe in atto da alcuni Stati membri<sup>26</sup>, o alla tendenza delle classi politiche nazionali a “scaricare” sulle istituzioni europee la responsabilità delle scelte più impopolari<sup>27</sup>, o al dibattito sulle migrazioni intra-europee.

---

<sup>18</sup> Si veda P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., 3. Si veda altresì A. SPADARO, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell’UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2016, 309.

<sup>19</sup> Si veda A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, in *Consulta online*, n. 3, 2018, 533.

<sup>20</sup> Così G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell’ordinamento delle Comunità europee*, in AA. VV., *Il lavoro nel diritto comunitario e l’ordinamento italiano*, Padova, CEDAM, 1988, 26.

<sup>21</sup> Così, richiamando la nota figura del “deficit democratico”, D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in E. Cavasino, G. Scala, G. Verde (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 83 ss.

<sup>22</sup> Cfr. Part. 45 TFUE e la direttiva 2004/38/CE.

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, le sentenze nei casi: C-85/96, *Martinez Sala*; C-413/99, *Baumbast e R*; C-34/09, *Zambrano*; C-140/12, *Brey*.

<sup>24</sup> Si veda sul tema P. BILANCIA, *The social market economy model between the Italian Constitution and the European Treaties*, in *The European Union Review*, nn. 1-3, 2013.

<sup>25</sup> Si veda R. BALDUZZI, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, specie 245 ss. Si vedano inoltre le riflessioni di A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell’Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell’Unione*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, 33 ss.

<sup>26</sup> Una reale solidarietà dovrebbe imporre agli Stati membri l’astensione da forme di competizione fiscale intraeuropea che risultino “disgregative” della coesione sociale. Sia consentito, in punto, il rinvio a G. CAVAGGION, *Crisi sanitaria “Covid-19”, solidarietà fiscale e integrazione europea*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research papers*, 2020, 14.

<sup>27</sup> Cfr. par. 3.

In questa prospettiva va detto che, a onor del vero, le revisioni dei Trattati approvate nel nuovo millennio non si sono mostrate del tutto insensibili alle questioni della solidarietà, se si considera che essa ha fatto ingresso, con il Trattato di Lisbona, tra i valori fondanti dell'Unione ex articolo 2 TUE, e che la sua promozione rientra oggi tra gli obiettivi che l'Unione persegue ex articolo 3 comma 3 TUE. Similmente, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea dedica ai diritti “di solidarietà” un intero Capo (il IV), includendovi diversi diritti economici e sociali<sup>28</sup>.

Tuttavia, nel quadro di generale ottimismo sul futuro del processo di integrazione europea che si andava lentamente disegnando dopo Lisbona si sono inserite le molteplici crisi che hanno colpito l'Europa (e non solo) nell'ultima decade, e che hanno evidenziato come la solidarietà – nonostante il suo ingresso nei Trattati tra i valori cardine dell'Unione – fosse ancora, nella prassi (e almeno fino ad anni recentissimi), un principio sostanzialmente “negletto” nel diritto europeo, al punto che il suo stato di attuazione nelle politiche sovranazionali veniva definito, neppure dieci anni fa, addirittura “miserevole”<sup>29</sup>.

## **2. La solidarietà come principio “multidimensionale” e le sue possibili declinazioni nell'ordinamento eurounitario**

Nel costituzionalismo contemporaneo il principio solidarista si distingue per la sua attitudine a operare, più di altri, in senso “multidimensionale”, e cioè a diversi livelli e tra diversi soggetti<sup>30</sup>. Ciò è sicuramente vero per gli ordinamenti nazionali, e dovrebbe essere vero anche (almeno in teoria) per l'ordinamento eurounitario<sup>31</sup>, ove la solidarietà non potrebbe che vivere – si è condivisibilmente argomentato – con i tratti fondamentali che la definiscono nella tradizione costituzionale comune degli Stati membri<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> Per la verità, in dottrina si è osservato che anche tra i diritti che la Carta riconduce all'ambito della solidarietà, non manchino casi in cui a prevalere è, in effetti, la logica economica e mercatistica, che conduce a un'interpretazione di tali diritti che finisce per divergere, per alcuni aspetti, da quella propria del costituzionalismo nazionale. Si veda in punto B. GUASTAFERRO, *La “partecipazione ai beni vitali”: i diritti sociali tra principio di eguaglianza sostanziale, economia sociale di mercato e solidarietà*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 171 ss., e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>29</sup> Così S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 527.

<sup>30</sup> Sulla multidimensionalità del principio di solidarietà si veda E. ROSSI, *Art. 2*, cit., parr. 2.3. ss. Si veda inoltre A. SCHILLACI, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, che richiama la tesi di R. BIEBER, *Gegenseitige Verantwortung: Grundlagedes Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union*, in C. Calliess (a cura di), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013. Parla di diversi “livelli” e diverse “declinazioni” del principio di solidarietà A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 9. La multidimensionalità è comune, del resto, a quei principi fondamentali (come ad esempio i principi democratico, personalista, pluralista, di eguaglianza e, appunto solidarista) che formano il “patrimonio genetico” degli ordinamenti costituzionali europei contemporanei. Si veda P. BILANCIA, *Società multiculturale: i diritti delle donne nella vita familiare*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2012, 1.

<sup>31</sup> Evidenzia la “multidimensionalità” del principio di solidarietà nell'ordinamento europeo A. SCHILLACI, *Governo dell'economia*, cit., 43 ss. Si vedano inoltre, sul tema, i contributi raccolti in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007.

<sup>32</sup> Si vedano in questo senso B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, cit., IX; P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19*, cit., 80. Sul principio solidarista nell'ordinamento costituzionale italiano si veda A. APOSTOLI, *Il principio di solidarietà*, in AA. VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, Jovene, 2013.

Il principio di solidarietà è caratterizzato in primo luogo da una multidimensionalità che la dottrina ha descritto come “interna”, nella misura in cui da esso possono sorgere obblighi (*rectius*, doveri) qualitativamente eterogenei tra loro, come ad esempio quelli di prestazione, di lealtà e di responsabilità<sup>33</sup>. In secondo luogo, il principio di solidarietà è caratterizzato altresì da una multidimensionalità “esterna”, con riferimento alla dimensione concreta dei rapporti in cui esso di volta in volta si estrinseca. La solidarietà, infatti, può essere solidarietà sociale, economica o politica (e del resto tale tripartizione è comune agli artt. 2 e 3 Cost.)<sup>34</sup> oltre che, forse, solidarietà culturale<sup>35</sup>.

In terzo luogo (ed è questo il profilo che qui interessa maggiormente) il principio di solidarietà è caratterizzato da una multidimensionalità “interattiva”, poiché esso può agire sia nella dimensione orizzontale che in quella verticale e, lungo queste direttrici, tra soggetti (privati e pubblici) qualitativamente diversi tra loro<sup>36</sup>.

Più precisamente, sul piano orizzontale la solidarietà può agire nella dimensione interpersonale (e dunque come solidarietà tra consociati<sup>37</sup> e, più in generale, tra esseri umani), nella dimensione istituzionale (ove la leale collaborazione tra le istituzioni è la “proiezione” politica del principio solidarista<sup>38</sup>), e nella dimensione territoriale (e dunque come solidarietà tra territori, tra Regioni, o tra Stati federati che appartengono a un medesimo ordinamento statale<sup>39</sup>). A tali dimensioni potrebbero forse essere aggiunte quelle, ulteriori, della solidarietà tra popoli<sup>40</sup> oltre che (sul punto ha iniziato a interrogarsi in tempi relativamente recenti la dottrina) della solidarietà tra generazioni (intergenerazionale)<sup>41</sup>.

Il fattore che accomuna tutte le declinazioni della solidarietà sul piano orizzontale è individuabile nella reciprocità che essa prescrive: ad esempio, sul piano interpersonale (tra individui) la solidarietà fonda l'esistenza sia di diritti che di doveri, mentre sul piano territoriale essa presuppone l'esistenza sia di

<sup>33</sup> Si veda in punto A. SCHILLACI, *Governo dell'economia*, cit., 43.

<sup>34</sup> Si vedano in punto: G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 50 ss.; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 9.

<sup>35</sup> Si veda J. LUTHER, *I diritti umani sociali non sono insostenibili nell'Unione europea*, in *Lex Social*, vol. 8, n. 2, 2018.

<sup>36</sup> Si veda in punto, per tutti, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà*, cit., specie 69 ss. Si segnala tuttavia che alcuni autori, valorizzando lo stretto legame tra principio personalista e principio solidarista, contestano in effetti (pur con argomenti diversi), la riferibilità a enti e organi pubblici dei doveri inderogabili che da quest'ultimo derivano. Si veda, per l'analisi di tali posizioni dottrinali, A. MORELLI, *I principi costituzionali*, cit., 5.

<sup>37</sup> La solidarietà orizzontale tra consociati viene altresì definita, da alcuni autori, solidarietà “fraterna”. Si veda S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, n. 1, 1996, 1 ss. Ciò al netto del dibattito sulla possibilità (o meno) di ritenere esistente un “principio di fraternità” in tutti gli ordinamenti europei. Si veda V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2010, 4 ss.

<sup>38</sup> Si veda M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., 26.

<sup>39</sup> Si veda F. GIUFFRÈ, *La solidarietà*, cit., 136 ss.

<sup>40</sup> Si veda J. LUTHER, *Il futuro dell'integrazione europea nel contesto globale: preoccupazioni del costituzionalista*, in F. Lanchester (a cura di), *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, Padova, CEDAM, 2019.

<sup>41</sup> Si vedano: A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IX, Milano, Giuffrè, 2016; P. MAZZINA, *Quali strumenti per tutelare le generazioni future?*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; G. PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021.

vantaggi che di obblighi<sup>42</sup>. Proprio tale reciprocità sta alla base della redistribuzione delle risorse in ottica perequativa (redistribuzione che, non a caso, può avvenire proprio tra individui e/o tra territori)<sup>43</sup>: la “solidarietà fiscale” (perequativa) imposta dal principio solidarista<sup>44</sup>, consente infatti di attuare sia il principio di eguaglianza sostanziale che il principio personalista (poiché la redistribuzione è un presupposto ineludibile per l’effettiva tutela dei diritti fondamentali, specie sociali)<sup>45</sup>, facendo al contempo da contrappeso e da limite agli “egoismi” e alle spinte centripete individuali e territoriali<sup>46</sup>.

Conseguentemente, secondo lo schema sommariamente descritto, una piena ed effettiva attuazione di un principio di solidarietà nella sua dimensione orizzontale al livello europeo implicherebbe sia una solidarietà tra cittadini europei (interpersonale) che una solidarietà tra Stati membri (interstatale)<sup>47</sup>, oltre che tra istituzioni europee<sup>48</sup>, tra popoli europei<sup>49</sup> e tra generazioni europee<sup>50</sup>.

Sul piano verticale, invece, negli ordinamenti nazionali la solidarietà agisce tra istituzioni (e in particolare tra istituzioni statali e istituzioni decentrate)<sup>51</sup>, oltre che tra cittadini e istituzioni<sup>52</sup>.

Una piena attuazione di un principio di solidarietà nella sua dimensione verticale al livello europeo implicherebbe, pertanto, sia una solidarietà tra istituzioni europee e istituzioni nazionali, che una solidarietà tra cittadini europei e istituzioni europee<sup>53</sup>.

Tutto ciò premesso, occorre sottolineare che la trasposizione della solidarietà al livello sovranazionale in tutte le dimensioni sopradescritte è operazione estremamente complessa e dall’esito tutt’altro che

---

<sup>42</sup> Si veda A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 8.

<sup>43</sup> Al punto che si è sostenuto che non vi può essere vera solidarietà se non vi è redistribuzione. Si veda A. LOLLO, *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, 1, e la bibliografia ivi richiamata.

<sup>44</sup> Si veda sul tema C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2011, 61 ss.

<sup>45</sup> *Ivi*, 11 ss.

<sup>46</sup> Si veda in punto P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, 242.

<sup>47</sup> Si veda A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016. La solidarietà orizzontale potrebbe riguardare altresì i territori europei. Sul ruolo delle regioni nell’ordinamento eurounitario si veda, per tutti, A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, Giappichelli, 2016.

<sup>48</sup> Si veda M. KLAMERT, *Article 4 TEU*, in M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin (a cura di), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

<sup>49</sup> Si veda J. LUTHER, *Il futuro dell’integrazione europea*, cit.

<sup>50</sup> Si veda G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2018, 632 ss.

<sup>51</sup> Si veda, di nuovo, M. CARTABIA, *Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., 26. In questa dimensione, peraltro, la sussidiarietà rappresenta il “corollario” della solidarietà. Si veda F. GIUFFRÈ, *La solidarietà*, cit., 136 ss.

<sup>52</sup> La solidarietà verticale tra consociati e istituzioni viene altresì definita, da alcuni autori, solidarietà “paternalistica”. Si veda A. MORELLI, *I principi costituzionali*, cit., 3 ss.

<sup>53</sup> Con riferimento al rapporto tra cittadini e istituzioni, peraltro, non si può escludere che possa assumere una qualche sua rilevanza lo status di individuo “economicamente attivo”, se si considera che nel nostro ordinamento nazionale l’adempimento del dovere posto dal principio lavorista ex art. 4 Cost. è stato definito, da alcuni autori, il “titolo” per poter rivendicare la solidarietà da parte della Repubblica. Si veda M.G. GAROFALO, *Solidarietà e lavoro*, in M. Napoli (a cura di), *La solidarietà*, Milano, Vita e Pensiero, 2009, 8.



scontato: l'attuale architettura (non statuale) dell'Unione europea non può che portare, infatti, ad alcune distorsioni rispetto alla normale configurazione che la solidarietà assume negli ordinamenti nazionali.

Una prima distorsione è data dal fatto che, in assenza di una reale entità statale sovranazionale (oltre che di una cittadinanza e di una identità condivise), nel sistema multilivello le diverse dimensioni della solidarietà possono entrare in conflitto tra loro più di quanto non accada al livello nazionale. Ciò perché la partecipazione al progetto europeo (specie se esso viene inteso come progetto non solo strettamente economico) implica l'estensione dell'ambito di operatività della solidarietà (e degli obblighi che da essa discendono) sia in prospettiva verticale (con riferimento alle istituzioni europee) che in prospettiva orizzontale (con riferimento agli altri Stati membri e ai loro cittadini). In un contesto siffatto, la necessità di dare effettiva attuazione al principio solidarista nell'ordinamento nazionale (in favore dei propri cittadini) può essere invocata (e, in effetti, è spesso stata invocata) dagli Stati per rifiutare di ottemperare a obblighi di solidarietà nei confronti degli altri Stati membri e dei loro cittadini<sup>54</sup>.

Ulteriore distorsione è costituita, inoltre, dal fatto che, nonostante i punti di contatto tra le tradizioni costituzionali degli Stati membri con riferimento alla “multidimensionalità” del principio solidarista, l'accezione di solidarietà recepita dai Trattati e dal diritto europeo in generale sembra divergere, almeno in parte, rispetto a quella recepita dagli ordinamenti nazionali. Il diritto europeo è infatti stato storicamente ancorato (e, come si cercherà di argomentare, appare ancora oggi ancorato) a una sola delle possibili declinazioni dimensionali della solidarietà orizzontale, e più precisamente a quella della solidarietà tra Stati (interstatale), mentre le altre sue declinazioni (e soprattutto quella della solidarietà tra consociati) non sono mai state sviluppate a sufficienza<sup>55</sup>.

Una terza distorsione è generata dall'implementazione “asimmetrica”, a livello europeo, della solidarietà nella sua dimensione “esterna”, nella misura in cui l'inverarsi di un certo livello di solidarietà economica come “contrappunto” della costruzione del mercato comune non è stato affiancato da politiche ispirate a adeguati livelli di solidarietà sociale e politica. È proprio per questo, del resto, che la giurisprudenza innovativa della Corte di Giustizia che aveva legato cittadinanza europea e diritti sociali<sup>56</sup> era stata accolta come una svolta dirompente: la Corte aveva affermato, infatti, una dimensione della solidarietà (quella tra consociati) riconosciuta negli ordinamenti nazionali ma di fatto carente nell'ordinamento europeo, prospettando così un significativo passo avanti nel processo di “costituzionalizzazione” dell'Unione.

---

<sup>54</sup> Si veda A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti*, cit., 150, che porta ad esempio il contrasto tra “l'esigenza di ‘solidarietà interna’ in un paese economicamente egemone come la Germania (accumulare riserve per la futura spesa pensionistica)”, che ispira “politiche di stampo mercantilistico”, e le esigenze di “solidarietà tra stati membri che un'unione monetaria presuppone”. In senso analogo si veda A. LOLLO, *Il paradigma inclusivo*, cit., 8.

<sup>55</sup> Si vedano: J. LUTHER, *I diritti umani sociali*, cit., 125; F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico*, cit., 187. Il diritto primario menziona, peraltro, anche la solidarietà tra generazioni e tra popoli (senza che esse abbiano però mai assunto rilievo centrale nel diritto derivato).

<sup>56</sup> Cfr. par. 1.

Proprio queste distorsioni nella configurazione della solidarietà nell'ordinamento eurounitario sono emerse con chiarezza in occasione delle prime due delle tre grandi crisi transnazionali dell'ultima decade.

### **3. La crisi economico-finanziaria del 2008, la crisi dei rifugiati del 2015 e i primi (falliti) tentativi di un cambio di passo “solidarista”**

La relativa prosperità e la crescita economica che il progetto di integrazione europea ha oggettivamente generato dalla sua nascita fino agli inizi del nuovo millennio avevano indotto la maggior parte dei commentatori a ritenere, con cauto ottimismo, che le carenze strutturali dell'ordinamento eurounitario nella dimensione della solidarietà avrebbero potuto essere superate, nel lungo periodo, proprio grazie agli elevati livelli di integrazione economica raggiunti, che avrebbero dovuto progressivamente portare a un sempre maggiore grado di integrazione politica, sociale e culturale tra gli Stati membri<sup>57</sup>. Tuttavia, i limiti di una tale impostazione (che è stata definita “inducente”<sup>58</sup>, nella misura in cui essa riteneva che il mercato unico avrebbe “indotto” l'avanzamento del processo costituente europeo) sono emersi con chiarezza nella seconda decade del XXI secolo. L'assenza (o, se si preferisce, la mancata attuazione), nell'ordinamento europeo, di un principio fondamentale di solidarietà (nel sopradescritto senso “multidimensionale” in cui esso viene inteso negli ordinamenti nazionali) ha infatti impedito all'Unione di dare una risposta efficace e convincente alle prime due delle tre grandi crisi continentali del nuovo millennio: la crisi economico-finanziaria del 2008 e la “crisi dei rifugiati” del 2015.

Per quanto riguarda la reazione alla crisi economico-finanziaria del 2008, è noto come l'approccio delle istituzioni europee (che è poi stato imposto agli Stati membri che si trovavano in maggiori difficoltà) sia stato, fondamentalmente, ispirato alle logiche “rigoriste” della cosiddetta “austerità”, distanti da un parametro di solidarietà (anche solo fiscale) interstatale e interpersonale<sup>59</sup>: del resto, proprio per questi motivi tale approccio è stato criticato (anche duramente) dalla dottrina maggioritaria<sup>60</sup>. L'unica limitata forma di “solidarietà” (in senso lato) a cui le politiche europee di quegli anni si sono ispirate è stata quella (evidentemente insoddisfacente) della condivisione, da parte degli Stati membri, della responsabilità per l'implementazione negli ordinamenti nazionali di stringenti vincoli di bilancio, ai fini di garantire la

---

<sup>57</sup> Si vedano: S. GIUBBONI, *European citizenship and social rights in times of crisis*, in *German law journal*, vol. 15, n. 5, 2014, 940 ss.

<sup>58</sup> Si veda A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti*, cit., 143.

<sup>59</sup> Si veda, per tutti, P. BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione europea*, cit., 100 ss. e 109.

<sup>60</sup> Si vedano, *ex multis*: A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo “modello sociale europeo”: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit.; S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo Stato sociale?*, in *Astrid rassegna*, n.5, 2015; A. POGGI, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n.1, 2017; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. V, Torino, Utet, 2012. Si vedano inoltre i saggi raccolti in P. BILANCIA (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2019 e in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012.

credibilità e la stabilità della moneta unica e del mercato comune<sup>61</sup>. In questo quadro di riferimento gli strumenti ideati al livello sovranazionale (e soprattutto il Meccanismo Europeo di Stabilità e il “*Fiscal Compact*”) sono stati disegnati con un impianto prettamente intergovernativo e hanno richiesto, per la loro attivazione, una rigorosa condizionalità rispetto all’approvazione, da parte degli Stati interessati, di riforme volte al contenimento della spesa pubblica<sup>62</sup>.

A onor del vero alcune voci, in dottrina, avevano guardato con un certo favore (almeno in un primo momento) alle risposte europee alla crisi, ritenendo che esse, imponendo interventi “attivi”, avessero incrinato il divieto, storicamente vigente, di “solidarietà economica” nei confronti degli Stati membri colpiti da crisi asimmetriche<sup>63</sup>, e finanche che gli strumenti istituiti avrebbero potuto porre le basi (nell’ottica di una futura riforma dei Trattati) per un “Tesoro europeo”<sup>64</sup>. Eppure, proprio la forte condizionalità a cui gli interventi di soccorso erano sottoposti (al punto da richiedere, per la loro attuazione, revisioni costituzionali volte a limitare la spesa in campo sociale<sup>65</sup>) induce a dubitare che la logica a essi sottostante (che comunque ha riguardato solo ed esclusivamente la dimensione interstatale) possa essere ritenuta autenticamente “solidale”, e dunque assimilabile a quella che fonda i trasferimenti solidaristi tra i territori (o tra gli Stati federati) negli ordinamenti nazionali, ove l’adempimento dei doveri di solidarietà nei confronti dei territori che si trovino in condizione svantaggiata (e dei loro consociati) non può essere sottoposto (interamente) a condizione<sup>66</sup>. Vero è che nello Stato democratico sociale la solidarietà e la perequazione sono perseguibili sia attraverso gli “*unconditional grants-in-aid*” (fondi trasferiti dal livello centrale al livello decentrato a fini perequativi, e dunque “liberi”) che attraverso i “*conditional grants*” (fondi “vincolati”, quanto alle modalità di spesa, al perseguimento di obiettivi specifici, tipici degli

---

<sup>61</sup> Si veda S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 547.

<sup>62</sup> Si veda in punto P. BILANCIA, *La nuova governance dell’eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2012, specie 13 ss.

<sup>63</sup> Si veda V. BORGER, *How the debt crisis exposes the development of solidarity in the Euro area*, in *European Constitutional Law Review*, vol. 9, n. 1, 2013, 10 ss.

<sup>64</sup> Si veda in punto P. BILANCIA, *La nuova governance dell’eurozona*, cit., 9. Cautamente positivo in punto anche il giudizio di: G. NAPOLITANO, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell’Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, cit., 84 ss.

<sup>65</sup> Il riferimento è alla costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio attraverso la revisione degli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., sulla quale si vedano almeno: A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; G. RIVOSACCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012. Si vedano inoltre i contributi raccolti in AA.VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, 2012.

<sup>66</sup> Inoltre, le azioni messe in campo dall’Unione hanno trascurato indubbiamente anche la dimensione interistituzionale della solidarietà, se appena si considera che il Parlamento europeo, unico organo direttamente eletto dai cittadini dell’Unione, è stato relegato dagli Stati membri a un ruolo del tutto marginale nell’ambito dei complessi meccanismi previsti dai nuovi trattati internazionali. Si veda P. BILANCIA, *La nuova governance dell’eurozona*, cit., 12.

Stati federali)<sup>67</sup>, ma vero è altresì che un conto è vincolare il trasferimento *erogato* a un determinato obiettivo, altro conto è vincolare *l'erogazione stessa* del trasferimento a una riforma (o ad altra condizione). Per quanto riguarda la “crisi dei rifugiati”, invece, a un generalizzato rifiuto di condividere gli oneri dell'accoglienza si sono accompagnate enormi difficoltà nell'implementazione del meccanismo di ricollocazione dei richiedenti asilo predisposto infine (non senza ritardo) dalle istituzioni europee per alleviare la pressione su quei Paesi che, come l'Italia, per ragioni geografiche hanno subito in massima parte l'impatto dei nuovi flussi migratori<sup>68</sup>. Più precisamente, tale meccanismo di ricollocazione, che è stato deciso dal Consiglio (su proposta della Commissione) sulla base dell'art. 78 TFUE<sup>69</sup>, è stato apertamente osteggiato da alcuni Stati, che lo hanno addirittura contestato dinnanzi alla CGUE<sup>70</sup>. E del resto, un tale atteggiamento non deve stupire, dal momento che esso affonda le sue radici nell'impostazione che, in concreto, ha sempre caratterizzato l'approccio degli Stati membri alle questioni relative al diritto d'asilo: basti ricordare, in punto, che le norme di diritto derivato che disegnano il cosiddetto “sistema Dublino” sono state storicamente ispirate a logiche che la dottrina ha descritto come “antitetiche” rispetto alla solidarietà che sarebbe invece prescritta dai Trattati<sup>71</sup>.

In ogni caso, le opinioni dottrinali prevalenti dubitano (comprensibilmente) che si possa parlare, in questo contesto, di un'autentica “solidarietà” (ancora una volta, almeno per come essa è intesa nel costituzionalismo europeo contemporaneo)<sup>72</sup>. E in effetti, anche a voler riconoscere natura solidaristica agli interventi messi in campo dalle istituzioni europee, la logica sottostante a detti interventi è stata, di nuovo, al più quella della solidarietà tra Stati, in una prospettiva emergenziale<sup>73</sup>, e che per di più è stata sostanzialmente *imposta* dall'Unione agli Stati membri (o almeno ad alcuni di essi). Proprio il fatto che, anche di fronte a una crisi umanitaria di tale portata, un *quantum* minimo di solidarietà – tra Stati che (almeno in teoria) dovrebbero condividere un progetto di integrazione nella prospettiva di “un'Unione

---

<sup>67</sup> Si veda A. MAJOCCHI, *Next Generation EU: verso una fiscalità federale*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 180, 29 maggio 2020, 1.

<sup>68</sup> Si vedano, sul tema: F. SCUTO, *Le difficoltà dell'Europa di fronte alla sfida dell'immigrazione: superare il “Sistema Dublino”*, in *Centro Studi sul Federalismo – Research papers*, febbraio 2017; M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2016; A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, cit.; A. PATRONI GRIFFI, *Le migrazioni e l'Unione Europea: considerazioni di scenario e alcune proposte*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2018.

<sup>69</sup> Cfr. decisione UE/2015/1601 del 22 settembre 2015.

<sup>70</sup> Si veda M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà*, cit., 313 ss., che osserva peraltro come l'opposizione degli Stati membri abbia portato a una sensibile riduzione dell'incisività delle misure approntate.

<sup>71</sup> Così G. MORGESE, *Solidarietà e ripartizione degli oneri in materia di asilo nell'Unione europea*, in G. Caggiano (a cura di), *I percorsi giuridici per l'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2014, 370. A ogni buon conto, la Corte di Giustizia ha in ultimo respinto i ricorsi dell'Ungheria e della Repubblica Slovacca. Cfr. la decisione della CGUE nelle cause riunite C-643/15 e C-647/15.

<sup>72</sup> Si vedano in questo senso: F. SCUTO, *Le difficoltà dell'Europa*, cit., 7 ss.; A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consulta online*, n. 3, 2017, 456 ss.; M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà*, cit., 323 ss.

<sup>73</sup> Si veda A. MORELLI, *Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale*, cit., 547.

sempre più stretta” – abbia dovuto essere *imposto* (anche per via giurisdizionale) è, a ben vedere, già di per sé indicativo del precario stato di salute della solidarietà in Europa.

In definitiva, appaiono evidenti i limiti delle politiche “anti-crisi” dell’Unione con riferimento alla difformità delle stesse rispetto alle modalità di intervento che un reale principio di solidarietà avrebbe invece preteso. Tali limiti hanno prodotto una serie di conseguenze deleterie sia per il processo di integrazione europea, che per la tenuta politica, economica e sociale dei singoli ordinamenti nazionali.

Più precisamente, al livello sovranazionale le due crisi (e l’inadeguatezza delle risposte europee) hanno di fatto paralizzato la cosiddetta “costituzionalizzazione” dell’Unione, arrestando bruscamente il faticoso sviluppo di una qualche forma di integrazione politico-sociale che pure era in corso: basti pensare alle sentenze della CGUE che, in quegli anni – evidentemente influenzate dalle crisi contingenti – hanno operato un parziale *revirement* rispetto alla progressiva estensione<sup>74</sup> del riconoscimento di diritti sociali ai cittadini europei in uno Stato membro diverso dal proprio<sup>75</sup>, e hanno così chiuso quello che molti commentatori avevano visto come uno spiraglio per l’implementazione e il potenziamento di una solidarietà europea non solo interstatale, ma anche interpersonale<sup>76</sup>.

Ma vi è di più: le crisi (e le politiche adottate per contrastarle) hanno addirittura prodotto (in alcuni casi) considerevoli passi indietro con riferimento *all’attuazione del principio solidarista negli ordinamenti nazionali*. A causa dei vincoli imposti dall’Unione, infatti, le politiche nazionali negli anni della crisi economica non sono state improntate a logiche strettamente solidariste o redistributive, ma piuttosto (o, almeno, prevalentemente) a logiche competitive<sup>77</sup>. In Italia, ad esempio, le riforme attuate nell’ordinamento nazionale dal 2011 hanno potuto mirare solo in minima parte alla perequazione del sistema economico-sociale, e hanno dovuto invece concentrarsi in modo preponderante sul “taglio” della spesa, per rassicurare i mercati, i partner europei e le istituzioni dell’Unione in merito alla sostenibilità dei conti italiani<sup>78</sup>. Le politiche del rigore e della stabilità di bilancio hanno così impedito agli Stati membri di operare un’importante redistribuzione in favore dei cosiddetti “perdenti della globalizzazione” (che dalla

---

<sup>74</sup> Cfr. par. 1.

<sup>75</sup> Cfr. le sentenze nei casi: C-333/13, *Dano*; C-67/14, *Alimanovic*; C-299/14, *Garcia-Nieto*; C-308/14, *Commissione c. Regno Unito*. Osserva A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti*, cit., 125 ss., peraltro, che questa ultima sentenza appare almeno in parte influenzata dalla preoccupazione della Corte di Giustizia di “rassicurare” l’elettorato britannico, alla vigilia del referendum sulla Brexit, in merito alle limitazioni dell’accesso al *welfare* dei cittadini europei residenti nel Regno Unito. Le sentenze sopraccitate hanno comportato una svolta nella giurisprudenza della CGUE che è stata definita “neoliberista”. Si vedano M. CINELLI, S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei*, Torino, Giappichelli, 2014, 98.

<sup>76</sup> Si veda L. AZOULAI, *La citoyenneté européenne, un statut d’intégration sociale*, in AA. VV., *Chemins d’Europe: melanges en l’honneur de Jean Paul Jacque*, Paris, Dalloz, 2010. In senso analogo si veda inoltre A. LOLLO, *Il paradigma inclusivo*, cit., 7.

<sup>77</sup> Si veda W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 3, 2000.

<sup>78</sup> Si vedano: A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell’Europa sociale*, cit., 44 ss.; S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 543.

crisi sono stati maggiormente colpiti), finendo per aggravare ulteriormente, in un vero e proprio circolo vizioso, le condizioni di disagio sociale preesistenti<sup>79</sup>.

Allo stesso modo, le politiche attuate dagli Stati membri negli anni della crisi dei rifugiati non sono state certo improntate a logiche di solidarietà (interstatale, ma anche più semplicemente tra esseri umani<sup>80</sup>), bensì a logiche egoistiche dettate dall'egoismo dei nazionalismi e dei sovranismi. Basti pensare ai cosiddetti “decreti sicurezza” (d.l. nn. 113/2018 e 53/2019), adottati dal Governo Conte I, duramente criticati in dottrina e parzialmente dichiarati incostituzionali dalla Consulta<sup>81</sup>.

La congiuntura così creatasi ha avuto effetti disgreganti su tutti i piani dell'ordinamento multilivello, e ha profondamente aggravato l'annoso problema del “*democratic disconnect*” tra cittadini e istituzioni europee<sup>82</sup>. Se infatti già negli anni della crescita e del relativo benessere prodotti dal processo di integrazione sovranazionale i partiti politici nazionali erano soliti scaricare sulle istituzioni europee la responsabilità delle scelte più impopolari (il riferimento è al celebre mantra del “ce lo chiede l'Europa”), tale tendenza si è ulteriormente accentuata durante le crisi, soprattutto quando in alcuni Stati membri le scelte sono state drammaticamente sofferte<sup>83</sup>. La sfiducia (se non l'aperta ostilità), nell'opinione pubblica, verso il progetto di integrazione europea e verso l'Unione come istituzione ha toccato in quegli anni i massimi storici, e a farle da contrappunto è giunta, per la prima volta nella storia del continente, la comparsa sulla scena di partiti (di un qualche rilievo elettorale) dichiaratamente “euroscettici”<sup>84</sup>. La più tangibile conseguenza di tali tendenze è rappresentata dai risultati, per molti versi sorprendenti, del referendum sulla Brexit del 2016<sup>85</sup>, in cui il sentimento euroscettico ha prevalso nonostante esso non fosse stato sostenuto appieno (se non altro nella campagna referendaria) da alcuna forza politica ad eccezione dello UKIP<sup>86</sup>, e ciò anche (e forse soprattutto) per via di un diffuso risentimento nell'elettorato per le migrazioni, non solo *extra-europee*, ma anche *intra-europee*<sup>87</sup>.

Da quel momento in poi (e più precisamente tra il 2015 e il 2019), l'avanzata delle forze nazionaliste, sovraniste e antieuropeiste è stata costante in tutto il continente<sup>88</sup>.

---

<sup>79</sup> Si vedano: P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., 5 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti*, cit., 127; F. BALAGUER CALLEJÓN, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018.

<sup>80</sup> Sul tema si veda A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 13 ss.

<sup>81</sup> Cfr. Corte Cost., n. 186/2020. I “decreti sicurezza” sono stati poi rivisti dal Governo Conte II con il d.l. n. 130/2020.

<sup>82</sup> Si veda sul tema N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione “composita” dell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014.

<sup>83</sup> Si veda P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., 5 ss.

<sup>84</sup> *Ivi*, 8 ss.

<sup>85</sup> Per un'approfondita analisi del rapporto tra Brexit e crisi della solidarietà in Europa si veda A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti*, cit., 123 ss.

<sup>86</sup> Si veda P. BILANCIA, *La Repubblica e l'Unione europea*, cit., 104 ss.

<sup>87</sup> Si veda sul tema F. BILANCIA, *Il “referendum” del Regno Unito sulla “Brexit”: la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale 1, 2016.

<sup>88</sup> Si vedano sul tema almeno: P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica*, in *Federalismi.it*, n. speciale 1, 2017; M. BELLETTI, *La crisi della rappresentanza alla base della crisi del divieto di vincolo*

In dottrina si è allora fatta strada la consapevolezza, sempre più maggioritaria, in merito alla necessità di intervenire, per vincere le sfide epocali del nostro tempo, al livello sovranazionale, nella prospettiva di una condivisione dei rischi e delle scelte future che vada oltre la dimensione economica del mercato comune e della moneta unica, e che si fondi piuttosto su di una reale solidarietà tra popoli, tra cittadini europei e tra Stati membri<sup>89</sup>. L'Unione, dal canto suo, non è rimasta del tutto insensibile a tali sollecitazioni, e sembra avere preso atto, seppur timidamente, della necessità di un cambio di passo. È in quest'ottica che ha visto la luce il Pilastro europeo dei diritti sociali, sottoscritto dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione il 17 novembre 2017 a Göteborg (in occasione del vertice sociale per l'occupazione e la crescita equa), che ha definito (per la verità con ambizioni e contenuti sostanzialmente programmatici<sup>90</sup>) “la strategia sociale dell'Unione per garantire che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti”, nella prospettiva del superamento degli effetti della crisi economica del 2008<sup>91</sup>. Nel medesimo quadro di riferimento si sono mosse, in quegli stessi anni, le proposte delle istituzioni europee per la riforma del “sistema Dublino”, attraverso il ripensamento dei meccanismi che avevano causato il cortocircuito della solidarietà nella crisi dei rifugiati<sup>92</sup>.

E tuttavia, le iniziative appena menzionate apparivano sin da subito del tutto insufficienti a bilanciare (o anche solo a contenere) i processi dissolutivi e centrifughi in atto, e le letture prevalenti del futuro del processo di integrazione europea sono rimaste, se non altro fino al 2020, senza dubbio quelle pessimistiche, al punto che si parlava all'epoca, per descrivere le trasformazioni ingenerate nel sistema multilivello dalle crisi del XXI secolo, di una “ascesa e caduta della solidarietà transnazionale” e di un processo di “de-solidarizzazione europea” ormai irreversibilmente in atto<sup>93</sup>.

---

di mandato, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2020, specie 160 ss.; S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017; M. OROFINO, *Indennità e rappresentanza*, Torino, Giappichelli, 2020, 170 ss.; L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018; G. FERRAIUOLO, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017; G. MOSCHELLA, *Crisi della rappresentanza politica e deriva populista*, in *Consulta online*, n. 2, 2019. Si vedano inoltre i contributi raccolti in G. ALLEGRI, A. STERPA, N. VICECONTE (a cura di), *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

<sup>89</sup> Si vedano, *ex multis*, le riflessioni di J. HABERMAS, *Zur Verfassung Europas*, trad. it. a cura di C. Mainoldi, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2012; U. BECK, *La crisi dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2012; P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit.; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia*, cit., specie 5 e 42; J. LUTHER, *Il futuro dei diritti sociali dopo il “social summit” di Goteborg: rafforzamento o impoverimento?*, in *Federalismi.it*, n. speciale, 2018; P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *Consulta online*, 2008; F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione (a proposito dell'introvabile “dimensione sociale europea”)*, in A.M. Nico (a cura di), *Studi in onore di Francesco Gabriele*, vol. I, Bari, Cacucci, 2016.

<sup>90</sup> Si veda sul tema A. PATRONI GRIFFI, *Ragioni e radici dell'Europa sociale*, cit., 37 ss.

<sup>91</sup> Sul Pilastro sociale si vedano i contributi raccolti in P. BILANCIA (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit.

<sup>92</sup> Su tali proposte si vedano, per tutti: F. SCUTO, *Le difficoltà dell'Europa*, cit., specie 15 ss.; L. RIZZA, *La riforma del sistema Dublino: laboratorio per esperimenti di solidarietà*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2018.

<sup>93</sup> Così S. GIUBBONI, *La solidarietà come scudo. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, 594 ss., con riferimento alle misure messe in campo per contrastare la crisi economico-finanziaria.

#### 4. (segue) La pandemia e il nuovo (riuscito?) cambio di passo “solidarista”

È in questo contesto di oggettiva difficoltà che si è abbattuta sul continente europeo la pandemia “Covid-19”, che ha ingenerato una crisi sanitaria e (conseguentemente) socio-economica senza precedenti nella storia recente, impattando i livelli di tutela dei diritti fondamentali (questa volta, oltre che economici e sociali, anche civili e politici)<sup>94</sup>, il sistema delle fonti<sup>95</sup>, la disciplina costituzionale dell'emergenza<sup>96</sup>, il funzionamento del circuito della rappresentanza<sup>97</sup> e il rapporto e il riparto di competenze tra Stato e Regioni<sup>98</sup>.

E tuttavia, in modo per certi versi paradossale, proprio la crisi pandemica potrebbe avere ingenerato (*rectius*, imposto) un “cambio di passo” nel processo di integrazione europea<sup>99</sup>, inducendo gli Stati membri a una nuova e più approfondita riflessione sul futuro dell'Unione, che ha inevitabilmente visto al suo centro il dibattito sul significato e sul ruolo della solidarietà nell'ordinamento eurounitario. E del resto, la crisi economico-finanziaria del 2008 e la crisi dei rifugiati erano state, a tutti gli effetti, crisi che avevano prodotto shock “asimmetrici”, e cioè che avevano colpito in misura diversa i diversi Stati membri (o che addirittura avevano colpito solo alcuni di essi)<sup>100</sup>. La crisi pandemica, invece, ha generato uno “shock

---

Similmente scettiche sono state le letture delle proposte di riforma del “Sistema Dublino” a seguito della crisi dei rifugiati. Si veda in punto G. MORGESE, *Dublin system, “scrooge-like” solidarity and the eu law: are there viable options to the never-ending reform of the Dublin III regulation?*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 3, 2019.

<sup>94</sup> Si vedano sul tema, per tutti: P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19*, cit.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost*, 10 aprile 2020, par. 1; A. D'ANDREA, *Protezione della salute pubblica, restrizioni della libertà personale e caos normativo*, in *Giustizia insieme*, 24 marzo 2019; C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020, 78 ss.

<sup>95</sup> Sul tema si vedano, *ex multis*: M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020; R. CHERCI, A. DEFFENU, *Fonti e provvedimenti dell'emergenza sanitaria Covid-19: prime riflessioni*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2020; A. SAITTA, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta online*, n. 3, 2021; L.A. MAZZAROLLI, *“Riserva di legge” e “principio di legalità” in tempo di emergenza nazionale*, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 2020; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.

<sup>96</sup> Sul tema si vedano, per tutti: G. DE MINICO, *Costituzionalizziamo l'emergenza?*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit.; F. SORRENTINO, *Riflessioni minime sull'emergenza Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2020.

<sup>97</sup> Si vedano sul tema, per tutti: A. PERTICI, *Riunirsi e votare in via telematica? Una soluzione che non convince*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2020; S. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020; L. TRUCCO, *Uno sguardo d'insieme su democrazia e voto a distanza*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit.; F.G. PIZZETTI, *Decisione politica ed expertise tecnico*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, cit., specie 118 ss.

<sup>98</sup> Si vedano, per tutti: V. BALDINI, *Riflessioni sparse sul caso (o sul caos...) normativo al tempo dell'emergenza costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2020; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2020.

<sup>99</sup> Così P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19*, cit., 78 e P. BILANCIA, *La solidarietà come “collante” dell'integrazione europea*, cit.

<sup>100</sup> La crisi economico-finanziaria ha infatti colpito in misura sensibilmente maggiore quegli Stati membri (tra cui l'Italia e, ad esempio, la Grecia) che storicamente sono stati caratterizzata da una certa fragilità del proprio sistema economico, mentre la crisi dei rifugiati ha colpito in modo preponderante (se non esclusivo) gli Stati che si collocano in una posizione geografica “svantaggiata” sul Mar Mediterraneo (e dunque Italia, Grecia, Malta, Spagna).



simmetrico”, che ha colpito in maniera indistinta tutti gli Stati membri<sup>101</sup>. Ciò ha comportato una maggiore disponibilità, rispetto al passato, degli Stati membri a intervenire – attraverso le istituzioni dell’Unione – per fronteggiare la crisi (e i suoi effetti) con strumenti comuni e condivisi.

Il principale strumento sovranazionale messo in campo è il piano “*Next Generation EU*” che, sfruttando le potenzialità offerte del bilancio dell’Unione, mira a raccogliere sui mercati 750 miliardi (tra il 2021 e il 2024) destinati a compensare gli effetti della pandemia e a finanziare il rilancio delle economie del mercato comune. Lo strumento è stato approvato al Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, e i 750 miliardi di euro da esso previsti – che saranno raccolti dalla Commissione – potranno essere utilizzati per sussidi (nella misura di 390 miliardi) o prestiti (nella misura di 360 miliardi). La rilevanza di *Next Generation EU*, evidente sul piano meramente economico, è massima anche sul piano politico-costituzionale, se appena si considera che con la sua implementazione la Commissione diverrà a tutti gli effetti il maggiore emittitore sovranazionale di debito in Europa<sup>102</sup>.

Altro strumento messo in campo dall’Unione è il *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* (SURE)<sup>103</sup>, iniziativa di sostegno temporaneo finalizzata ad attenuare i rischi di disoccupazione nell’ambito dell’emergenza sanitaria, che può contare su di uno stanziamento di 100 miliardi di euro (raccolti, anche in questo caso, attraverso l’emissione di obbligazioni sui mercati finanziari da parte della Commissione, e garantiti da 25 miliardi stanziati dagli Stati membri), che andranno a finanziare prestiti agli Stati che ne faranno richiesta<sup>104</sup>. Tale intervento dell’Unione si pone peraltro in linea con i principi indicati dal Pilastro sociale europeo, che al punto 13 riconosce a tutti i disoccupati il diritto a prestazioni di sostegno di durata ragionevole<sup>105</sup>.

Iniziative per mitigare gli effetti della crisi economico-sanitaria sono state intraprese anche attraverso la Banca Europea degli Investimenti (BEI), con una nuova linea di credito di 200 miliardi di euro (approvata dall’Eurogruppo) che va ad aggiungersi a quella di 40 miliardi inizialmente attivata. I fondi possono essere utilizzati per “prestiti ponte” a lunga scadenza per le imprese colpite dalla crisi, e sono garantiti dai bilanci degli Stati membri<sup>106</sup>.

Ulteriore strumento messo in campo è stato quello dell’apertura di una specifica linea di credito nell’ambito del MES, dell’entità di 240 miliardi di euro, volta a sostenere richieste fino al 2% del PIL di

---

<sup>101</sup> Si veda P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19*, cit., 78.

<sup>102</sup> Tale debito sarà emesso nella forma di titoli a lungo termine (i cosiddetti “*Recovery Bond*”), rimborsabili su un trentennio, a partire dal 2028, e garantiti dal bilancio dell’Unione.

<sup>103</sup> Adottato il 19 maggio 2020 con il regolamento 2020/672 del Consiglio.

<sup>104</sup> Sullo strumento in esame e sulle sue potenzialità e criticità si veda O. FONTANA, *SURE: l’Unione europea vicina ai lavoratori*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 179, 19 maggio 2020.

<sup>105</sup> Sul tema si veda F. SCUTO, “*Reddito minimo*”, *contrasto all’esclusione sociale e sostegno all’occupazione tra Pilastro europeo dei diritti sociali ed evoluzioni dell’ordinamento italiano*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018.

<sup>106</sup> Si veda O. FONTANA, *Banca europea per gli investimenti: una Climate Bank per l’Unione*, in *Centro Studi sul Federalismo – Commenti*, n. 185, 16 luglio 2020.

ciascuno Stato membro per “costi diretti e indiretti” relativi all’emergenza sanitaria. L’accesso a tali fondi dovrebbe (ma il punto è oggetto di un acceso dibattito politico e dottrinale), essere slegato da condizionalità<sup>107</sup>.

Alle risorse messe direttamente in campo dall’Unione si va ad affiancare, poi, un importante allentamento dei vincoli esistenti, che consente agli Stati membri una maggiore flessibilità nella spesa pubblica nell’emergenza e per la ripresa. Il riferimento è, in primo luogo, al quadro temporaneo, adottato dalla Commissione, che deroga alla stringente normativa europea in materia di aiuti di Stato<sup>108</sup>. La deroga, pur temporanea, è particolarmente significativa se appena si considera che tale normativa era stata invece rigidamente implementata in occasione della precedente crisi economico-finanziaria.

Il riferimento è, in secondo luogo, alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita attraverso l’attivazione della clausola di salvaguardia (a fronte della grave recessione economica che colpisce l’intera Unione), approvata dal Consiglio a marzo 2020. Il passaggio non è secondario, se appena si considera che le regole del Patto hanno orientato le politiche di bilancio degli Stati membri a partire dal 1997, venendo poi recepite a livello sovranazionale nel trattato “*Fiscal Compact*” e, come detto, a livello nazionale (nel caso italiano), nella Costituzione con la riforma del 2012<sup>109</sup>.

Alla luce di quanto esposto, appare indubbio che le iniziative intraprese dall’Unione europea per contrastare gli effetti della crisi pandemica abbiano rappresentato una novità assoluta nella storia del processo di integrazione. Tuttavia, la dottrina non è unanime nel giudizio sull’effettiva entità del cambiamento ingeneratosi, e in particolare sulla possibilità (o meno) di scorgere in esso un fondamento realmente “solidaristico” (nel senso costituzionalistico del termine).

Una parte della dottrina (che appare, a oggi, maggioritaria), ha accolto con favore la risposta europea alla crisi, in particolare proprio per via della sua matrice, che è sembrata più marcatamente solidale<sup>110</sup>.

---

<sup>107</sup> Sul tema si veda M.T. STILE, *Il MES nella risoluzione delle crisi finanziarie europee. Un paradigma di limitazione della sovranità statale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020.

<sup>108</sup> Cfr. la comunicazione C(2020)1863 del 19 marzo 2020. Il quadro temporaneo è stato successivamente esteso e integrato con la comunicazione C(2020)2215 del 3 aprile 2020, e ulteriormente esteso e integrato con la comunicazione C(2020)3156 dell’8 maggio 2020 e con la comunicazione C(2020)218/03 del 2 luglio 2020. Infine, la comunicazione C(2020)224/02 dell’8 luglio 2020 ha prorogato oltre il termine originario del 2020 alcune delle misure adottate.

<sup>109</sup> Si veda sul tema P. BILANCIA, *La nuova governance dell’Eurozona*, cit.

<sup>110</sup> Si vedano, *ex multis*: A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Consulta online*, 7 luglio 2020, 17 ss.; G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES*, cit.; F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2021; A-O. COZZI, 1999-2020, *Dalla Carta dei Diritti Fondamentali al Next Generation EU: momenti dell’integrazione europea attraverso le iniziative della presidenza tedesca*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021; S. CECCHINI, *L’Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, specie 127 ss.; F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico*, cit. In questo senso anche le dichiarazioni del Presidente del Consiglio Mario Draghi. Cfr. l’intervento all’inaugurazione dell’anno giudiziario della Corte dei Conti del 19 febbraio 2021.

Altri commentatori hanno invece ritenuto che le nuove misure non abbiano, a ben vedere, superato le logiche del rigore e della stretta condizionalità che avevano caratterizzato le risposte alle crisi precedenti<sup>111</sup>. Occorre quindi chiedersi se (e in quale misura) le misure adottate per fronteggiare la pandemia e le sue conseguenze abbiano avvicinato la concezione della solidarietà nell'ordinamento europeo alla configurazione che il principio solidarista assume negli ordinamenti costituzionali nazionali (e abbiano quindi aggiunto un tassello al processo di “costituzionalizzazione” dell'Unione), o se esse abbiano invece avuto natura episodica e contingente, e siano quindi destinate a essere “riassorbite”, nel lungo periodo, nel tradizionale approccio mercatistico e competitivo, o se, ancora, esse non abbiano addirittura avuto natura “illusoria”, mascherando di fatto il tradizionale approccio “rigorista”.

## 5. Quale solidarietà in Europa?

In primo luogo, va osservato che le misure anticrisi approntate dall'Unione non hanno potuto contare su di un sostegno unanime: esse hanno infatti incontrato la resistenza di alcuni Stati membri (i cosiddetti Paesi “frugali”), preoccupati sia che la mutualizzazione del debito per fronteggiare l'emergenza sanitaria e le sue conseguenze potesse porre le basi per una condivisione di ulteriori debiti (futuri e passati), sia che le risorse stanziare potessero essere spese “irresponsabilmente” dagli Stati beneficiari. Di qui la loro richiesta (in effetti non dissimile da quella che aveva caratterizzato la risposta alla crisi economico-finanziaria del 2008) della previsione di una forte condizionalità per l'accesso alle risorse europee da un lato, e la preferenza per la formula del “prestito” dall'altro, volte a imporre le ragioni della “responsabilità” su quelle della “solidarietà”. Vero è, quindi, che la logica individualistica e competitiva, che aveva animato le risposte alle prime due crisi “asimmetriche” del nuovo millennio, non è scomparsa, e che anche in questa occasione essa si è contrapposta alla logica solidarista<sup>112</sup>. A costituire una novità non sono stati, quindi, i termini del dibattito che storicamente agita la costruzione del progetto di integrazione europea, che si sono riproposti in modo sostanzialmente identico al passato, bensì il fatto che, *per la prima volta, nell'ambito di tale dibattito le posizioni “solidali” sono, in ultimo, risultate maggioritarie*.

Questo cambio di equilibri in seno al Consiglio europeo sembra avere portato, in effetti, ad alcuni passi avanti – che hanno riguardato molte delle possibili declinazioni del principio solidarista – e dunque all'affermazione (o, almeno, allo sviluppo) di una visione sovranazionale della solidarietà più vicina a quella propria della tradizione costituzionale degli Stati membri.

---

<sup>111</sup> Si vedano in questo senso: A. MANGIA, *Il Trattato MES, la costituzione economica europea, le Costituzioni nazionali*, in A. Mangia (a cura di), *MES. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, Scholé, 2020; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, CEDAM, 2021.

<sup>112</sup> Si veda in punto F. PEPE, *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea: verso una solidarietà tributaria “strategica”?*, in *Rivista di diritto tributario – supplemento online*, 30 aprile 2020, par. 1.

In primo luogo, con riferimento alla solidarietà interistituzionale, sembrano esservi stati alcuni progressi, rispetto al passato, sia nella dimensione orizzontale (rapporti tra le istituzioni europee) che nella dimensione verticale (rapporti tra istituzioni europee e istituzioni nazionali).

Per quanto riguarda la dimensione orizzontale, emblematico è il ruolo del Parlamento europeo: si è infatti condivisibilmente osservato che molte delle iniziative che l'Unione ha intrapreso per contrastare gli effetti della crisi economico-sanitaria sono state fortemente influenzate dal dialogo, serrato ma leale, tra Parlamento e Consiglio (e si pensi, ad esempio, al coinvolgimento del Parlamento, seppur in una posizione ancora non pienamente centrale, nel controllo delle entrate relative al *Next Generation EU* e sui piani di ripresa presentati dai singoli Stati membri, o alla previsione del rispetto dei principi dello stato di diritto quale requisito per l'accesso ai fondi europei)<sup>113</sup>. In questa prospettiva, non appare irrilevante la differenza rispetto alla definizione delle misure per fronteggiare la crisi economico-finanziaria del 2008, da cui l'unico organo direttamente eletto dai cittadini europei era stato di fatto escluso.

Per quanto riguarda la dimensione verticale, invece, appare significativo il fatto che tutti i Parlamenti nazionali (compresi quelli degli Stati che si sono fatti promotori, nel Consiglio, di posizioni più rigoriste e “austere”) abbiano approvato in tempi ragionevolmente rapidi la decisione sulle risorse proprie. E del resto, proprio la ratifica dei Parlamenti nazionali è, a ben vedere, espressiva di un *quantum* minimo di solidarietà, se non tra cittadini (come si argomenterà a breve), almeno tra popoli, posto che nei Parlamenti degli Stati membri siedono i rappresentanti direttamente eletti dei rispettivi popoli europei.

È bene sottolineare che i passi avanti appena descritti sono giunti con riferimento a un profilo (quello della solidarietà interistituzionale) che è stato, storicamente, uno dei più problematici nelle dinamiche dell'integrazione europea, se si considera che, aldilà di alcuni casi virtuosi (di cui il principale esempio è, probabilmente, il “dialogo tra le Corti” finalizzato all'innalzamento dei livelli di tutela dei diritti fondamentali nel sistema multilivello<sup>114</sup>), il rapporto tra istituzioni nazionali e istituzioni europee ha conosciuto non poche difficoltà. Come già menzionato, infatti, il sistema politico (e, conseguentemente, il sistema istituzionale) di molti Stati membri spesso non è stato capace di resistere alla tentazione di comportarsi, di fatto, in modo poco “leale” nei confronti dell'Unione, scaricando le responsabilità delle scelte politicamente più impopolari (in tema, ad esempio, di immigrazione, di lavoro, o di bilancio) al livello sovranazionale, generando così un progressivo logoramento della fiducia dei cittadini nelle

---

<sup>113</sup> Si veda sul tema M.C. GIRARDI, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2021, specie 348 ss. In senso analogo si veda S. CECCHINI, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, cit., 121.

<sup>114</sup> Su cui si veda, per tutti, P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law*, Milano, Giuffrè, 2012, 161.

istituzioni europee (e il logoramento, parallelo, della solidarietà verticale in questa sua declinazione<sup>115</sup>)<sup>116</sup>. E tuttavia, un progetto di integrazione che, oltre che economico, sia anche politico-costituzionale non può prescindere da una effettiva solidarietà interistituzionale tra i diversi livelli di governo, nella misura in cui la leale collaborazione tra centro ed enti decentrati rappresenta, nel costituzionalismo contemporaneo, il “risvolto istituzionale” del principio di solidarietà tra persone<sup>117</sup>.

Vero è che la leale collaborazione tra le istituzioni nazionali e le istituzioni europee è già certamente imposta dalle Costituzioni nazionali (per quanto riguarda l'Italia, il riferimento è al principio di cui all'art. 11 Cost., da cui discende l'obbligo di lealtà istituzionale nei confronti dell'Unione europea, che impone la correttezza dei rapporti tra le istituzioni nazionali e quelle sovranazionali almeno *fi tantoché* il nostro Paese rimarrà uno Stato membro)<sup>118</sup>. Vero è altresì, però, che la risposta alla pandemia potrebbe avere posto le fondamenta per un importante cambio di prospettiva, perché è certamente diverso rinvenire il fondamento della collaborazione con le istituzioni europee nel principio di diritto internazionale “*pacta sunt servanda*”, piuttosto che in una reale (*rectius*, leale) volontà degli Stati membri di condividere gli oneri di “un programma eccezionale e coordinato di sostegno economico e sociale, *in uno spirito di solidarietà tra Stati membri*, in particolare verso quegli Stati membri che sono stati colpiti in modo particolarmente grave”<sup>119</sup>, in una prospettiva che appare maggiormente compatibile con un sentimento di appartenenza a un comune progetto costituzionale.

In secondo luogo, rilevanti passi avanti sembrano essersi registrati anche per quanto riguarda la solidarietà interstatale.

Si pensi, ad esempio, al MES, strumento che aveva disatteso le aspettative dottrinali, che avevano visto in esso la possibile base per lo sviluppo di un fondo europeo fondato su logiche ispirate a una maggiore solidarietà interstatale e per l'adozione di politiche comuni in materia fiscale e sociale<sup>120</sup>. La possibile riconfigurazione in prospettiva più solidarista e meno condizionale di questo strumento, con l'attivazione della sua linea sanitaria nell'ottica del contrasto unitario della crisi pandemica costituisce, anche dal punto di vista simbolico (e nella prospettiva della sua futura riforma), una novità significativa rispetto alla crisi precedente. Se è vero infatti che alcuni autori dubitano della possibilità di derogare, in modo giuridicamente vincolante, al complesso reticolo di norme e vincoli posti dai Trattati internazionali

---

<sup>115</sup> Cfr. par. 3.

<sup>116</sup> Si veda P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, cit., 8 ss.

<sup>117</sup> Si veda M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, cit., 26.

<sup>118</sup> Si veda in questo senso A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 giugno 2018, 5. Sul tema della leale collaborazione nell'ordinamento europeo si veda F.G. PIZZETTI, *Riflessioni sul principio di leale collaborazione nell'ordinamento comunitario*, in P. Bilancia, F.G. Pizzetti, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano, 2004, specie 91 ss.

<sup>119</sup> Cfr. regolamento 2020/2094/UE del Consiglio del 14 dicembre 2020.

<sup>120</sup> Cfr. par. 3.

istitutivi del MES<sup>121</sup>, altri hanno scorto, nel cambio di approccio descritto, i presupposti per l'inverarsi di una "nuova vocazione" dell'istituto in esame, e dunque per una sua trasformazione da uno strumento di salvataggio degli Stati membri (in caso di criticità asimmetriche) ispirato a logiche prevalentemente "rigoriste" e "austere" a una vera e propria "cassa europea per la ricostruzione"<sup>122</sup>.

Nella medesima prospettiva, si consideri la deroga al divieto di *bailout* (divieto che, non a caso, era stato definito come la "regola baricentrica nella disciplina dell'euro"<sup>123</sup>), particolarmente significativa nella misura in cui tale divieto era stato storicamente indicato dalla dottrina come l'esempio più evidente della estraneità dello spazio monetario comune europeo rispetto alle logiche della solidarietà<sup>124</sup>.

Si pensi, ancora, alla nuova attenzione che l'Unione ha mostrato per la tutela dei diritti sociali (e, pur tardivamente, per una concreta attuazione del Pilastro sociale europeo), che assumono un ruolo primario anche all'interno dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza, dal momento che questi ultimi devono mirare a rafforzare "la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica, sociale e istituzionale dello Stato membro interessato, anche attraverso la promozione di politiche per l'infanzia e la gioventù, e attenua[re] l'impatto sociale ed economico della crisi Covid-19, contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali e migliorando così la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione"<sup>125</sup>. Tale nuova attenzione è promettente nella misura in cui essa sembra espressiva della presa di coscienza, da parte degli Stati membri e dell'Unione, del fatto che un mercato comune presuppone (e, anzi, impone) una tutela comune dei diritti economici e sociali dei cittadini.

Similmente, si pensi alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita attraverso l'attivazione della clausola di salvaguardia, approvata dal Consiglio a marzo 2020. La misura in esame costituisce, a sua volta, un tassello massimamente importante (anche sul piano simbolico), da un lato perché pone le basi per la riforma strutturale del Patto, attualmente in discussione, e dall'altro perché marca un ulteriore sensibile distanziamento dall'approccio dell'austerità che avevano caratterizzato le risposte alla crisi economico-finanziaria del 2008, confermando la nuova attenzione delle istituzioni europee e degli Stati membri per la tutela dei diritti sociali dei cittadini europei, questa volta ritenuta prevalente sulle ragioni di equilibrio di bilancio<sup>126</sup>.

In ogni caso, la svolta politicamente, economicamente e costituzionalmente più rilevante nella prospettiva della solidarietà interstatale è stata senza dubbio rappresentata dal fatto che, per la prima volta nella storia

<sup>121</sup> In questo senso si veda A. MANGIA, *Il Trattato MES*, cit., 1 ss.,

<sup>122</sup> Così A. IOZZO, F. MASINI, *A Green Deal for European Cities. Rethinking the Role of the European Stability Mechanism*, in *Centro Studi sul Federalismo – Policy papers*, maggio 2020.

<sup>123</sup> Così S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 546.

<sup>124</sup> Si veda J-V. LOUIS, *Solidarité budgétaire et financière dans l'Union européenne*, in C. Boutayeb (a cura di), *La solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnels et matériels*, Paris, Dalloz, 2011, 110.

<sup>125</sup> Cfr. art. 18 comma 4 lettera c) del regolamento 2021/241/UE del Parlamento e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

<sup>126</sup> Si veda P. BILANCIA, *Il grave impatto del Covid-19*, cit., 79 ss.

dell'integrazione europea, è caduto il divieto per l'Unione di finanziare con il debito (attraverso l'emissione di titoli) gli investimenti<sup>127</sup>, divieto che contribuiva a differenziare l'Unione europea dagli Stati costituzionali sovrani. La svolta è storica anche (e forse soprattutto), perché attraverso l'emissione di titoli a lungo termine (i “*Recovery Bond*”) per la prima volta gli Stati membri hanno accettato di mettere in comune il proprio debito – seppur eccezionalmente e limitatamente al finanziamento dello strumento in esame *pro futuro*<sup>128</sup> – e dunque hanno accettato una comune responsabilità per tutelare i diritti economici e sociali dei cittadini europei e la coesione sociale nell'ordinamento eurounitario, in una prospettiva di solidarietà interstatale che sembra ricalcare la declinazione territoriale (redistributiva e perequativa) del principio solidarista negli ordinamenti costituzionali europei contemporanei.

In una prospettiva generale, quindi, anche per la solidarietà interstatale (così come per la solidarietà interistituzionale) sembra esservi stato un superamento del paradigma della solidarietà “imposta” dalle istituzioni dell'Unione agli Stati membri in forza degli obblighi derivanti dai Trattati e, dunque, del già richiamato principio internazionalistico “*pacta sunt servanda*” (che aveva caratterizzato, ad esempio, la risposta alla crisi dei rifugiati del 2015<sup>129</sup>), nell'ottica di una solidarietà tra Stati realmente ispirata da un comune senso di appartenenza a un'Unione dai tratti “quasi-costituzionali” e con una rilevante dimensione sociale.

Per converso, con riferimento ad alcune declinazioni della solidarietà, anche all'esito della già richiamata “svolta solidaristica” ingenerata nell'ordinamento eurounitario dalla pandemia, si sono potuti apprezzare progressi meno incoraggianti. Si tratta di quelle dimensioni della solidarietà che coinvolgono direttamente i cittadini europei, e dunque quella verticale, con riferimento alla solidarietà tra istituzioni europee e cittadini, e quella orizzontale, con riferimento alla solidarietà tra cittadini dei diversi Stati membri. E del resto, in queste dimensioni i progressi oggettivamente raggiungibili erano (e sono) limitati da alcune caratteristiche (*rectius*, carenze) strutturali (e ben note alla dottrina) dell'architettura dell'Unione europea. L'Unione, infatti, nonostante i suoi tratti unici, che ne fanno qualcosa di più di una semplice organizzazione internazionale, non può essere ritenuta a oggi un'entità statale<sup>130</sup>. Inoltre, rimane (almeno) dubbia l'esistenza di un *demos* europeo strettamente inteso<sup>131</sup>. Infine, la cittadinanza europea è

---

<sup>127</sup> Si veda in punto A. MAJOCCHI, *Next Generation EU*, cit.

<sup>128</sup> E pur in presenza di condizionalità anche forti rispetto agli obiettivi individuati dalle istituzioni europee. Si veda in punto F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, 80 ss.

<sup>129</sup> Cfr. par. 3.

<sup>130</sup> Si vedano in punto, per tutti, le riflessioni raccolte in P. BILANCIA (a cura di), *Il processo costituente europeo*, Milano, Giuffrè, 2002.

<sup>131</sup> Si veda sul tema T. PADOA-SCHIOPPA, *Demos e Crazia in Europa*, in *Astrid rassegna*, 26 aprile 2009.

una cittadinanza “atipica”, che si affianca a quelle degli Stati membri, e che ha natura prevalentemente economica e transnazionale<sup>132</sup>.

Ciò comporta alcune importanti conseguenze proprio con riferimento a quelle declinazioni del principio di solidarietà che coinvolgono direttamente i consociati.

Nella prospettiva interpersonale, si potrebbe forse sostenere che una qualche forma di solidarietà orizzontale tra cittadini (seppur a un livello ancora “embrionale”) si stesse faticosamente sviluppando prima delle crisi, per mezzo della già menzionata giurisprudenza della CGUE che (al netto del parziale *revirement* negli anni della crisi<sup>133</sup>), nella sua progressiva costruzione di uno “statuto di integrazione sociale europea”<sup>134</sup> aveva espressamente affermato che la cittadinanza europea postula “una certa solidarietà finanziaria dei cittadini dello Stato membro ospitante verso quelli degli altri Stati membri”<sup>135</sup>. Proprio il riconoscimento al cittadino europeo di almeno alcuni diritti sociali esigibili nei confronti dello Stato membro di residenza appariva del resto, per molti versi, la strada obbligata per ribilanciare le distorsioni prodotte dalla moneta unica e dal mercato comune, stante l’impossibilità di provvedere a un ribilanciamento siffatto attraverso gli strumenti normalmente a disposizione dello Stato sovrano: la politica monetaria e un sistema fiscale comune per il finanziamento di trasferimenti “para-federali”<sup>136</sup>.

E tuttavia, la richiamata giurisprudenza della CGUE e la solidarietà finanziaria tra individui che essa prescrive, così come, a ben vedere, le misure anticrisi pandemica sopradescritte, non sembrano essere espressive di una effettiva solidarietà orizzontale *tra i cittadini europei* dei diversi Stati membri. Il fondamento ultimo di tale “solidarietà finanziaria” sembra infatti dover essere rinvenuto non già nel diritto europeo (nei Trattati) e in un “principio di solidarietà tra cittadini europei” da essi riconosciuto, bensì nel combinato disposto delle norme costituzionali nazionali che pongono il principio solidarista e di quelle che fondano l’appartenenza del singolo Stato membro all’Unione europea (nel caso dell’Italia, quindi, nel combinato disposto degli artt. 2 e 11 Cost.), e cioè nell’intersezione tra la solidarietà tra cittadino e Stato membro di appartenenza e la solidarietà (*rectius*, leale collaborazione) tra quest’ultimo e le istituzioni europee e dunque, ancora una volta, in ultima analisi nella solidarietà interstatale imposta dal principio internazionalistico “*pacta sunt servanda*”.

In questa prospettiva, la condivisione da parte degli Stati membri delle risorse e del debito necessari per finanziare le misure di contrasto alla crisi economico-sanitaria non sembra avere spostato significativamente i termini del dibattito: vero è che essa ha imposto, in effetti, un sacrificio dei cittadini degli Stati membri in posizione di vantaggio in favore di quelli degli Stati membri più svantaggiati, ma

<sup>132</sup> Si veda C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali I, Milano, Giuffrè, 2007.

<sup>133</sup> Cfr. par. 3.

<sup>134</sup> Si veda L. AZOULAI, *La citoyenneté européenne*, cit.

<sup>135</sup> Cfr. la sentenza nel caso C-184/99, *Grzekezyck*.

<sup>136</sup> Si veda A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti*, cit., 139.



vero è altresì che tale sacrificio rimane sacrificio “indiretto”, poiché “mediato” dallo Stato membro di appartenenza nella dimensione interstatale e intergovernativa. In altri termini, l’assenza di un’entità statale europea e di una cittadinanza europea condivisa a essa riferibile sembra rendere, a ben vedere, inesigibile (a Trattati vigenti) l’adempimento, da parte dei cittadini europei, di doveri di solidarietà economico-sociale interpersonale nella misura in cui ciò è richiesto negli ordinamenti nazionali, e dunque il sacrificio (solidarista) “diretto” (non mediato nella dimensione interstatale e intergovernativa) dei cittadini degli Stati membri più ricchi nell’ottica della redistribuzione e perequazione in favore dei cittadini degli Stati membri più poveri<sup>137</sup>.

Nella dimensione verticale, invece, l’inesistenza di un’entità statale europea, di un “popolo” europeo e di una cittadinanza europea (nel senso pieno del termine), fa sì che non possa essere realisticamente richiesto ai cittadini europei, da parte delle istituzioni dell’Unione, un adempimento solidarista equivalente a quello imposto in favore della Repubblica dai doveri costituzionali inderogabili (specie di lealtà), poiché tali doveri trovano la loro ragion d’essere nel legame che insiste tra un popolo e uno Stato-istituzione (con particolare riferimento alle categorie della sovranità e della rappresentanza)<sup>138</sup>. Non esiste dunque un dovere (nel senso costituzionalistico del termine) *diretto*, per il cittadino europeo, di concorrere alle spese pubbliche europee, o un dovere di fedeltà all’Unione europea, o un dovere di osservarne la Costituzione e le leggi (*rectius*, i Trattati e il diritto derivato). Anche in questo caso, doveri siffatti potrebbero trovare, al più, un fondamento nelle norme costituzionali interne che fondano l’appartenenza all’Unione europea del singolo Stato membro (e dunque, in ultima analisi, nel dovere di fedeltà allo Stato membro di appartenenza, che ha deciso di cedere porzioni della sua sovranità al livello sovranazionale). E del resto, è vero altresì il contrario, e cioè che i cittadini europei non possono, storicamente, pretendere direttamente dall’Unione prestazioni per la tutela dei loro diritti<sup>139</sup>.

In definitiva, a Trattati vigenti e nella configurazione attuale dell’Unione, la declinazione della solidarietà che sembra realisticamente possibile potenziare non può che essere (in misura assolutamente prevalente) quella della solidarietà interstatale (e interistituzionale), e non a caso in dottrina l’adozione di un modello fondato sulla solidarietà tra Stati membri era stato proposto come possibile strumento per compensare le carenze della solidarietà transnazionale tra cittadini europei già negli anni delle crisi “asimmetriche”, ai fini di rimediare alle diseguaglianze intra-europee che tali crisi avevano generato<sup>140</sup>.

E tuttavia, nell’ambito di un potenziamento della solidarietà interstatale (che pure vi è stato nella crisi pandemica) il metodo rimane (e non potrà che rimanere) quello intergovernativo, con un ruolo del

---

<sup>137</sup> *Ivi*, cit., 133.

<sup>138</sup> Si veda in questo senso A. MORELLI, *I principi costituzionali*, cit., 12 ss.

<sup>139</sup> La cittadinanza europea attribuisce infatti diritti che possono essere fatti valere nei confronti degli Stati membri. Si veda C. PINELLI, *Cittadinanza europea*, cit.

<sup>140</sup> Sul tema si veda A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 33, n. 2, 2013.

Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali alquanto limitato rispetto alle decisioni assunte dagli Esecutivi degli Stati membri. In questa prospettiva, non va allora dimenticato che forme di solidarietà che coinvolgono “direttamente” gli individui (*rectius*, i consociati) non sembrano poter prescindere dalla condivisione della responsabilità per le scelte in un circuito democratico della rappresentanza, profilo sotto il quale la costruzione europea appare, come noto, oggettivamente carente<sup>141</sup>. Diviene quindi necessario, per uno sviluppo della solidarietà che coinvolga direttamente i cittadini, in primo luogo abbandonare la logica “inducente”, per cui il mercato comune e l’assetto “tecnocratico” dell’Unione non potrebbero che generare, con il tempo, un’integrazione politica, sociale e culturale (e tramutare dunque l’Unione odierna in una realtà costituzionale in senso proprio), nella consapevolezza che, in un ordinamento democratico, le modalità con cui le regole sono prodotte è importante tanto quanto le regole stesse. In altri termini, la risoluzione dell’annoso problema del “deficit democratico” dell’Unione (e lo sviluppo di un reale spazio politico europeo) è condizione necessaria per l’instaurarsi di una effettiva solidarietà tra cittadini europei e, conseguentemente, per la costruzione di un “*demos*” europeo.

Se si condividono i punti di partenza per cui il principio solidarista (così come esso è inteso negli ordinamenti costituzionali nazionali) è un elemento essenziale dello Stato democratico sociale, e per cui le politiche redistributive e perequative che esso impone non possono più essere implementate in modo sostenibile, nell’epoca della globalizzazione e del mercato comune, (solo) dai singoli Stati membri<sup>142</sup>, diviene allora imprescindibile per il prosieguo del processo di integrazione europea una riforma del diritto primario, un ripensamento dell’architettura dell’Unione che introduca una sua effettiva competenza in materia di tutela dei diritti sociali, oltre che una sua capacità fiscale autonoma per finanziare gli interventi (anche perequativi e redistributivi) necessari. La capacità di riscuotere tributi per finanziare politiche redistributive e perequative è infatti caratteristica essenziale dello Stato democratico sociale europeo, espressiva della solidarietà orizzontale tra individui e verticale tra individui e istituzioni, e la sua implementazione nell’ordinamento eurounitario supererebbe la (sola) solidarietà interstatale che sta alla base dell’armonizzazione dei sistemi fiscali degli Stati membri. Tale implementazione non può però prescindere da un sistema democratico rappresentativo effettivo (secondo l’antico brocardo “*no taxation*

---

<sup>141</sup> Si veda A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti*, cit., 142 ss. Complice altresì la scarsa rappresentatività dei partiti politici europei. Si veda sul tema F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli, 2017 227 ss.

<sup>142</sup> Come condivisibilmente osserva A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti*, cit., 135.

*without representation*”<sup>143</sup>, ed è allora importante, a maggior ragione, una legittimazione democratica piena delle istituzioni europee e delle scelte solidaristiche da esse assunte<sup>144</sup>.

## 6. Conclusioni

Tutto ciò premesso, non si deve, in ogni caso, minimizzare la portata potenzialmente storica dei cambiamenti in atto in un ordinamento europeo in cui l'interpretazione del concetto di solidarietà (a seguito delle grandi crisi del XXI secolo) stava progressivamente allontanandosi (anziché avvicinarsi, come si era da più parti auspicato) rispetto alla configurazione del principio solidarista che è propria della tradizione costituzionale degli Stati membri, divergendo da una lettura redistributiva e sposando una logica eminentemente competitiva<sup>145</sup>. La pandemia e la conseguente crisi economico-sanitaria hanno causato un significativo quanto inaspettato cambio di rotta, imponendo una brusca “sterzata” a tale tendenza, con l'introduzione nel sistema eurounitario di importanti (quanto, per molti versi, esogeni) elementi di solidarietà (almeno in parte) perequativa e di un'attenzione finalmente non secondaria alla tutela dei diritti sociali dei cittadini europei.

Proprio questi ultimi due elementi erano stati a lungo invocati, in dottrina, come quelli capaci di arginare il “*democratic disconnect*” e di promuovere un avvicinamento tra cittadini e istituzioni europee<sup>146</sup>. In quest'ottica, la reazione dell'Unione europea all'emergenza pandemica sembra avere prodotto, in effetti, risultati virtuosi, come testimoniato del resto dalla recente perdita di terreno, rispetto al quinquennio 2015-2020 (registrata sia dalle rilevazioni demoscopiche che dai risultati elettorali), dei partiti sovranisti e antieuropeisti in molti Stati membri. E del resto l'importanza dell'affermazione di un principio di solidarietà per un progetto di integrazione che ambisca ad affermarsi in una dimensione politica e costituzionale e non, invece, meramente economica, non può che essere massima, se appena si considera che proprio il principio solidarista esprime, nei sistemi costituzionali nazionali contemporanei, le condizioni giuridiche di promozione e di salvaguardia dell'unità politica dell'ordinamento<sup>147</sup>, unità politica che, notoriamente, è troppo spesso mancata nelle scelte adottate al livello sovranazionale<sup>148</sup>.

---

<sup>143</sup> In questo senso potrebbe andare l'istituzione, attualmente in discussione, del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (su cui si vedano le riflessioni di A. MAJOCCHI, *Carbon pricing. La nuova fiscalità europea e i cambiamenti climatici*, Bologna, il Mulino, 2020) e, per certi versi, della “*web tax*” (o “*digital tax*”) europea (sui cui si vedano M. ANTONINI, E. TOSCHETTI, “*Web tax*” e *obsolescenza degli attuali sistemi impositivi*, in *Corriere tributario*, n. 41, 2017).

<sup>144</sup> L'autonomia (almeno parziale) del livello federale dai trasferimenti da parte degli Stati federati per il finanziamento delle proprie politiche è, del resto, elemento tipico di tutti gli Stati federali.

<sup>145</sup> Si veda in punto S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 553.

<sup>146</sup> Si vedano in punto le riflessioni di A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, n. speciale 4, 2018, specie 95 ss.

<sup>147</sup> Si veda G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, 147 ss.

<sup>148</sup> Complice la sopravvivenza, per materie cruciali, del metodo intergovernativo e del criterio dell'unanimità. Si veda sul tema P. BILANCIA, *The dynamics of the EU integration*, cit., 39 ss.

In ultima analisi, la pandemia sembra avere inaspettatamente aperto uno spiraglio per un “germe” di solidarietà che è sì prevalentemente interstatale, ma *non solo* interstatale, ponendo delle basi promettenti per un futuro sviluppo (che però non sembra poter prescindere, nel lungo periodo, da una revisione dei Trattati), nell’ordinamento eurounitario, di forme di solidarietà tra individui analoghe a quelle prescritte dalle Costituzioni degli Stati membri.

Il rischio è, tuttavia, che la “normalizzazione” che auspicabilmente farà seguito al superamento della crisi economico-sanitaria (anche grazie agli interventi dell’Unione europea) possa indurre a inquadrare le politiche solidariste messe in atto in questo biennio come misure eccezionali, finalizzate a rispondere in ottica emergenziale e *una tantum* a una crisi senza precedenti.

Se così stanno le cose, resta allora affidata alla responsabilità delle istituzioni europee e dei singoli Stati membri la scelta di coltivare questi “germi” di solidarietà, che potrebbero in effetti portare, infine, all’affermarsi di un vero progetto di integrazione politica, sociale e culturale che completi il disegno di integrazione economica originario. È sulla strada verso la realizzazione di questo progetto che, se debitamente protetta, la solidarietà faticosamente affermatasi in questo biennio potrà divenire, come Paola Bilancia ci insegna, il “collante” di un’Unione più equa, democratica, sociale, e attenta ai diritti della persona<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Si veda P. BILANCIA, *La Repubblica e l’Unione europea*, cit., 111.