

Introduzione.

Effettività e attuazione del principio di solidarietà in Italia e in Europa

Andrea Buratti

La solidarietà occupa da sempre una posizione peculiare nel novero dei principi e dei valori costituzionali.

Anzitutto, essa rappresenta un valore comune e caratterizzante delle Costituzioni del Novecento, profondamente avvinta al codice genetico del costituzionalismo moderno, in coerenza con la sua portata emancipativa e con le aspettative che questo ha da subito espresso, di liberazione dal bisogno e di aspirazione all'uguaglianza.

Marginalizzata ed oscurata nella parabola dello stato liberale, essa trova nuova linfa agli albori del Novecento, con l'affermazione della società di massa: le Costituzioni delle democrazie pluralistiche tendono ad offrire alla solidarietà lo statuto di principio costituzionale, concretamente declinata in una pluralità di strumenti giuridici, al cui centro si stagliano il principio di uguaglianza sostanziale, i diritti sociali, il principio di progressività fiscale, i doveri di solidarietà.

In continuità con questa radice feconda, e sospinta dalle culture politiche che animarono la stagione costituente, la Costituzione italiana recepisce ed enfatizza la vocazione solidarista dell'ordinamento, articolando il valore della solidarietà in una pluralità di principi, diritti e doveri, nonché declinando compiti della Repubblica alla rimozione delle cause della disuguaglianza e al miglioramento delle condizioni materiali di vita e della partecipazione degli individui alla società¹.

Al contempo, tuttavia, la solidarietà – e con essa molte delle sue articolazioni in termini di principi, diritti, doveri e compiti ascritti alla Repubblica – è confinata in una condizione anomala sotto il profilo della

¹ Cfr. V. Tamburrini, *La rilevanza della solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, in D. Morana (cur.), *I diritti costituzionali in divenire. Tutele consolidate e nuove esigenze di protezione*, II ed., Napoli, 2023, p. 327 ss.; F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012; F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; A. Apostoli, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012; S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.

sua efficacia nella direzione del conseguimento degli ambiziosi obiettivi di trasformazione sociale prefigurati dalla Costituzione.

Prende così corpo nella dottrina giuridica la categoria della «programmaticità» delle norme costituzionali², che ha saputo offrire un inquadramento giuridico all'ambivalenza del principio di solidarietà. Se, da un lato, la categoria delle norme programmatiche apriva un varco alla garanzia dell'effettività dei principi solidaristici enunciati dalla Costituzione, prospettando percorsi inediti di attuazione, d'altro canto essa confinava queste disposizioni – non solo quelle contenenti compiti del legislatore, ma anche quelle da cui scaturiscono diritti soggettivi chiaramente enucleabili – in una condizione anomala e depotenziata, che ne procrastinava la piena concretizzazione.

Traspare, tra le righe di questa vicenda particolare, la storia complessiva del tradimento del progetto costituente. O quantomeno, se si vuole accedere a letture meno radicali, della curvatura assunta dal processo di attuazione della Costituzione verso esiti più tradizionali, in continuità con l'esperienza dello stato liberale e fascista, in antitesi alle promesse di trasformazione sociale espresse dalla Costituzione. Il modello sociale ed economico che ha connotato la storia repubblicana si è così andato evolvendo nel senso di una conferma delle relazioni sociali e dei modelli di produzione e distribuzione della ricchezza affermatasi durante la stagione dello stato liberale, e in buona sostanza in continuità con il ventennio fascista; mentre, più avanti, il processo di integrazione europea avrebbe imposto un ulteriore approfondimento del modello dell'economia di libero mercato, favorendo, a partire dagli anni '90, lo smantellamento di quel residuo di apparato di economia pubblica che d'altronde aveva oramai esaurito la sua funzione di sostegno alla crescita economica ed equa distribuzione delle risorse pubbliche³.

Sono queste le coordinate storiche entro cui si anima il dibattito giuridico sulla efficacia del principio di solidarietà e delle sue articolazioni pratiche in termini di diritti, doveri e compiti della Repubblica. Un dibattito che è risultato troppo spesso appiattito su di un piano bidimensionale, teso tra un orizzonte di aspettativa molto ambizioso – e tuttavia venato di nostalgia per una società che, nello spazio-tempo della società globale, non è più riproducibile – e una critica sferzante nei confronti degli agenti della

² Sulle norme programmatiche della Costituzione, v. A. D'Atena, *I principi e i valori costituzionali*, in Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, 2018, p. 28 ss.

³ R. Nania, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. Nania – P. Ridola (cur.), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006, p. 193 ss.

neutralizzazione dei principi politici della Costituzione, a cominciare dall'Unione Europea e dalle sue politiche⁴.

Tra le righe di un dibattito tanto polarizzato, è tuttavia possibile intercettare letture più complesse, le quali, pur tenendo per valide le elevate aspettative connesse all'attuazione della Costituzione, si sono dimostrate consapevoli delle trasformazioni della società e delle forme del lavoro, e più complessivamente della collocazione dell'Italia, dell'Europa e dell'Occidente nell'economia globale.

Si è così saputo scorgere e valorizzare nel processo di integrazione europea la tendenza alla protezione dei diritti dei cittadini e dei consumatori rispetto alle grandi concentrazioni di potere economico e alle fluttuazioni dell'inflazione, la strumentalità del contenimento dell'indebitamento rispetto alla solidarietà intergenerazionale, le positive inversioni di tendenza delle politiche europee sul fronte dei diritti dei lavoratori e della protezione dei modelli di *welfare*, e in definitiva la più comprensiva identificazione dei valori sociali ed economici prospettati nell'art. 3 del TUE, tra i quali rientrano anche «la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli stati membri»⁵. Mentre, a livello della pratica giuridica negli ordinamenti statali, sono state individuate le forme e i percorsi di applicazione del principio di solidarietà, che hanno sovente richiesto l'attivazione di canali giurisprudenziali, in uno sforzo, talora creativo, di concretizzazione dei principi costituzionali oltre l'intermediazione del legislatore.

È in questo scenario scientifico e culturale che ha preso vita il progetto di ricerca “Radici e percorsi della solidarietà nello stato costituzionale”, finanziato dall'Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

Il progetto ha preso le mosse dalla constatazione che le trasformazioni economiche connesse alla globalizzazione determinano un approfondimento delle disuguaglianze nei Paesi ad economia capitalista. In

⁴ Per esempio A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa*, Laterza, Roma-Bari, 2023; A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale: l'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Franco Angeli, Milano, 2016; M. Dani – A.J. Menéndez, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE online*, 1/2020, p. 289 ss.

⁵ Lo ricorda assai efficacemente G. Martinico, *Sovranismo giuridico e Unione Europea: una introduzione*, in G. Martinico – L. Pierdominici (cur.), *Miserie del sovranismo giuridico. Il valore aggiunto del costituzionalismo europeo*, Castelvechi, Roma, 2023. Sul c.d. “pilastro sociale” europeo v. G. Bronzini (cur.), *Verso un Pilastro sociale europeo*, Fondazione Basso, Roma, 2018, nonché da ultimo M. Corti, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali: una svolta per l'Europa sociale*, in G. Martinico – L. Pierdominici (cur.), *Miserie del sovranismo giuridico*, cit., p. 128 ss.

questo scenario, al livellamento dei salari e alla precarizzazione del lavoro si associano fenomeni quali l'analfabetismo di ritorno, la disoccupazione e l'emersione di tensioni razziali nelle periferie urbane, la fatiscenza dei servizi scolastici e sanitari nelle aree meno sviluppate, il consolidamento del consenso attorno a movimenti populistici. Le disuguaglianze economiche pongono dunque sfide allarmanti per la dignità umana e per la stessa democrazia liberale. Si è pertanto voluto interrogare lo statuto costituzionale del principio di solidarietà, per comprendere quale portata precettiva esso sia in grado di esprimere, e attraverso quali canali e strumenti, nella direzione di una sua piena attuazione.

Il progetto si è realizzato attraverso momenti seminariali svoltisi tra l'Aprile del 2022 e il Settembre del 2023, che hanno coinvolto diversi studiosi, italiani e stranieri⁶, toccando una pluralità di temi: il significato della solidarietà nella storia del costituzionalismo moderno, il valore giuridico del dovere di solidarietà economica, politica e sociale enunciato nell'art. 2 Cost., l'effettività dei diritti sociali, il rapporto tra principio di solidarietà e diritto alla salute, anche alla luce della riforma dell'autonomia differenziata, le dimensioni della solidarietà in Europa, alla luce delle nuove politiche inaugurate nel pieno della pandemia.

Gli esiti di questi lavori di ricerca sono raccolti in questo fascicolo monografico, nel quale abbiamo scelto di dare spazio, in particolare, ai profili più attuali dell'attuazione del principio di solidarietà, tanto con riferimento al diritto interno quanto rispetto al diritto e alle politiche dell'Unione Europea.

Il filo rosso che attraversa il fascicolo è rappresentato dalla verifica dell'effettività del principio di solidarietà di fronte alle sfide più attuali del suo processo di attuazione.

La prima parte dei contributi si concentra su profili oggi emergenti dell'attuazione del principio di solidarietà nel diritto italiano.

Il saggio di Carlo Colapietro analizza il diritto alla salute, nella sua dimensione di diritto a prestazione, nel suo rapporto con il principio di equilibrio finanziario. Muovendo dalla definizione offerta dalla Corte costituzionale nella sent. 455 del 1990, ove il diritto alla salute venne per la

⁶ Oltre agli Autori dei saggi raccolti in questo fascicolo, hanno partecipato alla ricerca, con relazioni e contributi seminariali, Renato Balduzzi, Gianluca Bascherini, Marco Fioravanti, Giovanni Guzzetta, Luca Pirozzi, Giorgio Repetto, Angelo Schillaci e Valentina Tamburrini.

prima volta identificato come diritto “finanziariamente condizionato”⁷, Colapietro ricostruisce i percorsi successivi della giurisprudenza costituzionale per mettere in luce le modalità della valorizzazione giurisprudenziale dell’effettività del diritto alla salute. Sebbene, specie nel contesto della crisi finanziaria del 2008, la Corte costituzionale abbia avallato letture restrittive della portata del diritto alla salute a fronte dell’esigenza di contenimento della spesa pubblica – obiettivo, questo, assunto come prioritario e indisponibile, anche alla luce della costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio⁸ – a partire dalla sent. n. 275 del 2016 viene inaugurata una nuova costruzione interpretativa, che inverte i termini del rapporto tra condizioni finanziarie e tutela del diritto, identificando un «nucleo invalicabile» di garanzie minime del diritto alla salute che non può essere condizionato nella sua «doverosa erogazione». Riecheggiano qui le note della sent. n. 10 del 2010, in tema di *social card*, ove la Corte aveva offerto una declinazione dei livelli essenziali di tutela dei diritti quali presidi volti ad «assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo»⁹. La giurisprudenza ora richiamata ha quindi confermato e consolidato il processo di definizione dei livelli essenziali di assistenza, che divengono ora la misura di un nucleo inderogabile del diritto alla salute, e attorno ai quali ruota, pertanto, la definizione della spesa sanitaria delle regioni (C. Cost., sent. n. 62 del 2020). Un esito che appare all’Autore assai più coerente con le premesse di valore della Costituzione rispetto alla precedente linea giurisprudenziale, appiattita sull’esigenza di stabilità finanziaria.

Con il saggio di Donatella Morana, il rapporto tra principio solidaristico e diritto alla salute non è analizzato sotto il profilo, prevalente nel lavoro di Colapietro, del diritto sociale alla salute, ma è invece osservato nel delicato ambito della dimensione negativa del diritto alla salute, intesa dunque come autodeterminazione individuale nelle scelte terapeutiche. Qui, infatti, la libertà individualistica di autodeterminazione incontra il limite

⁷ Su cui v. C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996.

⁸ L. Cost. n. 1/2012.

⁹ Su cui v. F. Saitto, *Quando la tutela della dignità, nell'emergenza economica, fonda la competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 182 ss., e D. Morana, *I rapporti tra Parlamento e Corte costituzionale nella garanzia dei diritti sociali*, in *Amm. in cammino*, 2015.

dell'«interesse della collettività», vera e propria concretizzazione, sul versante del diritto alla salute, dei doveri inderogabili di solidarietà sanciti dall'art. 2 Cost. Il delicato bilanciamento tra i due termini è stato affrontato in più occasioni dalla Corte costituzionale, la cui giurisprudenza viene ricostruita per farne risaltare gli elementi di equilibrio, a partire, evidentemente, dallo scrutinio di proporzionalità. In questa prospettiva, Morana commenta la recente sent. n. 14 del 2023, in tema di obblighi vaccinali anti Covid-19 imposti al personale sanitario, per verificare la tenuta dei *test* di bilanciamento già approntati dalla Consulta nelle precedenti pronunce in materia. Il giudizio che se ne ricava è che la Corte abbia raggiunto un apprezzabile esito di contemperamento tra libertà individuale e interesse della collettività.

Stefania Mabellini prende in considerazione la tensione tra istanze di differenziazione territoriale e solidarietà economica nel quadro della coesione nazionale. Si tratta di un tema di crescente rilevanza nelle democrazie occidentali, a fronte dei frequenti movimenti autonomistici e secessionistici spesso motivati proprio da esigenze di conservazione di situazioni di vantaggio economico rispetto ad altre aree meno sviluppate del Paese, e che assume comunque una dimensione dirimente nel quadro dell'Unione Europea e delle sue politiche di coesione (sul punto torneranno poi i contributi di Azpitarte Sánchez e Francescangeli).

In questo scenario, Mabellini commenta in particolare il processo di attuazione del regionalismo differenziato in Italia, che attraversa una fase caratterizzata da dinamismo, a seguito dell'adozione del disegno di legge Calderoli, attualmente all'esame delle Camere. Esso intende dare forma al processo di attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost., anche nel tentativo di stemperare i profili di maggiore criticità che questo prospettava, proprio in termini di accentuazione delle divaricazioni tra i territori in merito alle risorse pubbliche destinate ai servizi fondamentali. In un'ottica di protezione della solidarietà interregionale si sono dunque ipotizzate garanzie procedurali e garanzie sostanziali: le prime garantiscono al Parlamento e alla Conferenza stato-regioni la possibilità di un intervento preliminare sulle intese, nonché poteri di indirizzo per predeterminare i contenuti dell'intesa prima del suo approdo alla fase parlamentare. Si stemperano così i dubbi evocati da un procedimento bilaterale, schiacciato sul confronto tra esecutivi, restituendogli una prospettiva di equilibrio con gli interessi nazionali. Le seconde proteggono l'esigenza di solidarietà territoriale e uguaglianza tra i cittadini imponendo la preliminare determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantite in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, e dei relativi costi, in modo da

assicurare che le istanze di differenziazione, e le relative diverse distribuzioni delle risorse finanziarie, non ne pregiudichino l'omogenea fruizione a livello nazionale.

Il saggio di Paolo Scarlatti staglia il principio di solidarietà su di uno scenario più ampio, e prende in considerazione la nozione di vulnerabilità, elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e da lì riverberatasi nelle giurisprudenze di molte Corti nazionali, tra cui quella italiana¹⁰. Nel lavoro di Scarlatti, la nozione di vulnerabilità è analizzata nella sua funzione di strumento argomentativo che abilita le Corti allo sviluppo di una giurisprudenza creativa, capace di interloquire con le scelte dei legislatori e con le stesse coordinate dei bilanci degli stati per sagomare i diritti sociali sulle specifiche esigenze di tutela espresse da individui e gruppi svantaggiati: l'indeterminatezza intrinseca della nozione di vulnerabilità, aperta dunque ad applicazioni inedite e misurate sulla domanda dell'attore, è funzionale alla valorizzazione di un approccio casistico alla garanzia dell'effettività dei diritti sociali, suppletivo rispetto ai compiti di un legislatore che appare restio ad offrire tutele di sicurezza sociale a valenza generale.

In questo senso, la funzione statale di protezione dei soggetti vulnerabili, strettamente embricata con la tutela dell'intangibilità della dignità dell'uomo, si differenzia dalla protezione dei soggetti deboli, per come si è venuta qualificando nell'esperienza giuridica italiana, giacché è idonea a superare il perimetro dei soli diritti sociali per offrire garanzie che abbracciano l'identità e l'autodeterminazione delle persone e dei gruppi, raccogliendo sfide largamente diffuse nelle nostre società pluralistiche. Basti pensare al nesso strettissimo che intercorre tra vulnerabilità dell'ambiente e dell'ecosistema e solidarietà intergenerazionale, anche in questo caso raccolte prevalentemente dalle giurisprudenze nazionali e sovranazionali, e solo successivamente recepite a livello politico nella legislazione ordinaria e costituzionale¹¹.

Sono considerazioni che superano i confini del diritto nazionale e abbracciano linee di tendenza e strategie argomentative comuni alle Corti europee: basti pensare a come il canone della dignità umana, nella sua dimensione sociale, abbia influito sulla giurisprudenza in tema di diritti

¹⁰ P. Scarlatti, *I diritti delle persone vulnerabili*, Napoli, 2022.

¹¹ Ci si riferisce anzitutto alla sentenza clima del Tribunale Costituzionale federale tedesco, su cui v. A. Di Martino, *Intertemporalità dei diritti e dintorni: le scelte argomentative del Bundesverfassungsgericht nella sentenza sul clima e le interazioni con i processi democratici*, in questa Rivista, 2/2023.

sociali dei Tribunali costituzionali tedesco e portoghese¹², oltre che sulla già richiamata giurisprudenza della Corte italiana in tema di *social card*. Si conferma così la visione delle Corti quali protagoniste di un nuovo percorso di consolidamento dell'effettività dei diritti sociali, che si erge a baluardo dei valori del costituzionalismo del Novecento rispetto alle dinamiche imposte da logiche economiche.

Se ne può avere un'ulteriore conferma nel saggio di Angelo Casu, dedicato al lavoro sotto la speciale lente della dignità della retribuzione imposta dall'art. 36 Cost. Sebbene la garanzia della dignità del lavoro – vero e proprio architrave dell'impianto costituzionale¹³ – richiederebbe l'adeguamento della legislazione e dei controlli anche in ambiti diversi, a partire dalla sicurezza sul lavoro e dalle condizioni contrattuali, e con uno sguardo inclusivo delle tutele dei lavoratori autonomi, è evidente che l'adeguatezza del salario rispetto ad una vita dignitosa rappresenta il cuore del problema, specie in una fase di trasformazione dei modi della produzione della ricchezza nelle società occidentali. Come è ampiamente noto, in assenza di una legge di attuazione dell'art. 39 Cost., l'effettività del principio di proporzionalità e sufficienza del salario, nella prospettiva di assicurare al lavoratore una vita libera e dignitosa, è stata garantita dalla giurisprudenza, attraverso un metodo di attuazione del principio che fa perno sul riferimento agli indici desumibili dai contratti collettivi nazionali di categoria. La supplenza dei giudici ha così configurato un meccanismo che, se ha garantito una tenuta del principio costituzionale in un contesto di relazioni sindacali ordinati e improntate all'equo rispetto tra le parti, è oggi in grave crisi, a fronte di fenomeni di *dumping* contrattuale e più in generale della crescente indisponibilità delle parti datoriali a riconoscere quegli adeguamenti contrattuali che dovrebbero contrastare il fenomeno del lavoro povero. È così emersa con forza la domanda di un salario minimo, su cui si è sviluppato un dibattito politico molto acceso. In questo scenario sono intervenute peraltro delle recentissime pronunce della Cassazione, su cui il saggio di Casu si concentra, che hanno corretto il meccanismo giurisprudenziale di riferimento ai contratti collettivi ai fini della commisurazione del giusto salario, proprio allo scopo di espandere le

¹² G. Repetto, *The judicial use of human dignity in social rights issues. A European perspective*, in questa Rivista, 1/2022, p. 119 ss.

¹³ P. Ridola, *Dignità del lavoro, diritti dei lavoratori e libertà di iniziativa economica*, in corso di pubblicazione in *Dignità del lavoro e civiltà digitale. Atti del Convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei*, Roma, 24 febbraio 2023; R. Nania, *Riflessioni sulla "costituzione economica" in Italia: il "lavoro" come "fondamento", come "diritto", come "dovere"*, in Id. (cur.), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali*, Torino, 2012, p. 327 ss.

potenziali fonti di definizione del salario a disposizione del giudice, in caso di contenzioso.

Un secondo gruppo di studi si interroga sul ruolo del principio di solidarietà nell'attuale fase di sviluppo del processo di integrazione europea.

Come già ricordato, è ampiamente condivisa l'opinione secondo cui debbano essere ricondotti al diritto dell'Unione i vincoli che, specie a partire dall'inizio degli anni '90 del secolo scorso, hanno condizionato la discrezionalità della politica statale nella definizione del proprio *welfare*. Una concezione appiattita sull'idea che l'Unione fosse stata costituita all'insegna di una cultura neoliberale, del tutto indifferente alla costruzione e al consolidamento della rete solidale delle società nazionali¹⁴. È apparso dunque inevitabile estendere la ricerca anche a questo ambito, sia per sottoporre a verifica la correttezza di questo assunto, sia per comprendere il senso delle più recenti politiche adottate durante la pandemia, per contenere gli effetti sociali della stessa¹⁵.

Va in questa direzione anzitutto il contributo di Miguel Azpitarte Sánchez, che ricostruisce il processo di integrazione europea attraverso la lente del rapporto tra diritto ed economia, evidenziando, in particolare, come la costruzione dell'unione monetaria implicasse inevitabilmente un corrispondente avanzamento dell'integrazione politica: traguardo, questo, che non fu perseguito al momento della creazione della moneta unica, ma divenuto indifferibile con la crisi finanziaria del 2008, che ha imposto all'Unione l'assunzione di compiti di direzione e controllo particolarmente stringenti dei bilanci nazionali.

In questo scenario, la crisi economica innescata dalla pandemia e l'esigenza di ingenti sostegni pubblici ad imprese, famiglie e lavoratori, hanno imposto un'inversione di tendenza sia rispetto al complesso di vincoli e procedure di controllo sui bilanci statali – concretizzatasi nella sospensione del patto di stabilità e crescita – sia rispetto alle prassi di gestione delle emergenze economiche, nella consapevolezza dei limiti dell'indirizzo di austerità finanziaria che aveva guidato le politiche di finanza

¹⁴ Questa visione di un'integrazione europea appiattita su canoni neoliberisti è efficacemente contestata da C. Kaupa, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, London, 2016.

¹⁵ A. Apostoli, *La declinazione del principio di solidarietà nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo – F.S. Marini (cur.), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023; D. Natali, *Diritti sociali nel post-pandemia: le prospettive di superamento del neoliberismo*, in G. Martinico – L. Pierdominici (cur.), *Miserie del sovranismo giuridico*, cit., p. 147 ss.

pubblica adottate negli anni della crisi dei debiti sovrani (2010-2011). Azpitarte Sánchez ne discute, commentando in particolare il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che ha istituito il meccanismo per la ripresa e la resilienza, e che rappresenta il perno del nuovo paradigma: «El Reglamento de Recuperación y Resiliencia prevé que, al menos la mitad aproximada del montante se distribuya mediante ayudas financieras no reembolsables. Esto es una importante novedad, que separa este instrumento de los utilizados en la crisis de 2008 y lo acerca a los principios que articulan el resto de los fondos sociales. No menos relevantes son los criterios de reparto, que adoptan un marcado cariz redistributivo».

Emerge così il problema politico della solidarietà: nel momento in cui le politiche finanziarie dell'Unione cominciano a definire percorsi di armonizzazione dei bilanci pubblici non solo nella direzione della protezione della stabilità della moneta unica, ma anche nella direzione di una redistribuzione di risorse tra aree dell'Unione, per compensare gli squilibri esistenti nella società e combattere le disuguaglianze, si sollevano le resistenze degli attori istituzionali e politici volte a proteggere i poteri decisionali delle istituzioni democraticamente legittimate a livello statale, e riemergono visioni restrittive dell'integrazione europea. Le sentenze del Tribunale costituzionale federale tedesco sul MES, seguite da diverse altre di segno convergente, così come la proliferazione dei movimenti antieuropeisti, sono segnali che muovono nella stessa direzione, di freno al rafforzamento del processo di integrazione. Come costruire un'Unione più solidale in mancanza di una comunità politica che esprima una solidarietà radicata nei sentimenti e praticata nella quotidianità? Si colloca qui, secondo Azpitarte Sánchez, il principale ostacolo al compimento di un'integrazione europea più solidale.

Su questo sfondo di trame e problemi si muovono gli approfondimenti di Daniela Dobre, Giuseppe Allegri e Alessandro Francescangeli.

Il primo scritto approfondisce il ruolo della Banca Centrale Europea e la sua funzione di presidio della coesione economica interterritoriale. Se, da un lato, la Banca centrale è edificata dai Trattati nell'obiettivo prioritario di garantire la sua indipendenza dalla politica degli stati membri, è altresì vero che sulla BCE sono finite per ricadere aspettative molto esigenti in termini di contributo ad una politica di redistribuzione delle risorse tra Paesi dell'Unione, in prospettiva solidaristica e di coesione. Dobre analizza gli strumenti tecnico-finanziari attraverso i quali la BCE può effettivamente contribuire a rafforzare la coesione economica territoriale nell'Unione, ma

mette in guardia sui rischi del consolidamento di un ruolo suppletivo di un organo che dovrebbe rimanere tecnico e di mero supporto a dinamiche politiche, democraticamente legittimate e responsabili.

Il contributo di Giuseppe Allegri prende le mosse dalla valorizzazione delle politiche sociali e del lavoro nell'Unione Europea, che ha trovato un momento di accelerazione con l'adozione, nel 2017, del Pilastro europeo dei diritti sociali, per concentrarsi, in particolare, su uno dei fronti più attuali e innovativi delle politiche sociali europee, quello relativo alla protezione sociale dei lavoratori autonomi e intermittenti. Comparto in rapida e costante crescita in tutta Europa, il lavoro autonomo e atipico è destinato a svilupparsi ulteriormente, a causa di trasformazioni epocali delle condizioni delle economie occidentali, e specie a fronte del trasferimento sulle piattaforme di vasti segmenti di mercato. Questa rapida transizione mette in evidente difficoltà i sistemi nazionali di protezione sociale, che nelle democrazie più attente alle esigenze di protezione sociale si erano sviluppate, nella massima parte dei casi, con riferimento al contesto del lavoro subordinato, e talora limitatamente ad esse¹⁶. Qui, lo spazio per un processo di armonizzazione dei diritti nazionali, nella direzione dello sviluppo di un diritto europeo armonizzato della protezione sociale dei lavoratori ispirati a criteri di universalismo. La Raccomandazione del Consiglio¹⁷, del 2019, che Allegri discute, sembra recepire questa sfida, e invertire la rotta rispetto alla tradizionale ritrosia con cui l'Unione ha guardato al proprio coinvolgimento in questo ambito.

Il terzo scritto analizza nel dettaglio la declinazione del principio di solidarietà nel diritto e nelle politiche dell'Unione. Muovendo dalla ricostruzione della natura polisemica della nozione di solidarietà, che è stata declinata anche in termini «competitivi», cioè coerenti con le dinamiche di un'economia di libero mercato e in una dimensione strumentale rispetto al corretto funzionamento di quest'ultima, Francescangeli commenta problematicamente l'adesione dell'Unione al valore della solidarietà, ritenendo piuttosto prevalenti logiche di integrazione basate sui valori del mercato. Un approccio che secondo l'Autore era presente, *in nuce*, già nel momento fondativo dell'integrazione, ma che si sarebbe progressivamente sviluppato nel tempo. Ciò si riverbera nell'incompiutezza dell'asserita svolta post-pandemica, che ad avviso di Francescangeli non può essere apprezzata

¹⁶ Sia consentito rinviare a A. Buratti, *La protezione sociale dei liberi professionisti tra pubblico e privato*, in CNEL, *XXIV Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, Roma, 2022, p. 131 ss.

¹⁷ Raccomandazione (2019/C 387/01) del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.

in termini di compimento dei valori solidaristici, giacché restano prevalenti, invece, metodi tipici dell'approccio vincolistico che l'Unione esercita nei confronti delle economie pubbliche nazionali, a partire dal sistema della condizionalità. Il *Recovery Plan* pertanto, lungi dall'essere letto nei termini di una svolta solidaristica dell'Unione, rappresenta piuttosto un nuovo modello di sviluppo dell'economia capitalista, coerente con le trasformazioni dei processi industriali nelle economie avanzate, cui gli Stati membri sono chiamati a conformarsi. Enfatizzando i dubbi già espressi da Azpitarte Sánchez, la lettura di Francescangeli invita dunque a contenere l'ottimismo sulla presunta svolta solidaristica delle politiche europee.

Abbozzando qui alcune conclusioni, mi sembra che dalla lettura dei contributi raccolti in questo fascicolo si evincano due tendenze di sicuro rilievo.

La prima – che appare comune a molte delle democrazie occidentali – ha a che fare con gli attori e gli strumenti dell'attuazione del principio di solidarietà e dei diritti sociali: gran parte degli studi qui raccolti fanno emergere il ruolo vieppiù crescente della giurisprudenza nella protezione dei diritti sociali e della dignità sociale, e, di converso, la recessività delle prestazioni di integrazione politica della solidarietà nelle forme tipiche dello stato di legislazione novecentesco.

La seconda coinvolge il piano delle politiche europee, dove sono in corso delle transizioni nella direzione del consolidamento dello stato sociale che certamente innovano la tradizionale indifferenza del legislatore europeo per questo settore. Una tendenza che si coglie in modo ancor più vivido se si pensa che il *Recovery* si inserisce in un contesto più ampio, caratterizzato da una varietà di strumenti normativi e azioni, a cominciare dalla direttiva sul salario minimo¹⁸ e dalla raccomandazione sulla protezione sociale dei lavoratori autonomi¹⁹. Anche in questo caso siamo in presenza di primi passi, che certamente non possono sovvertire assetti radicati di tradizioni giuridiche del diritto del lavoro e della previdenza sociale; ma si tratta pur sempre di segnali molto innovativi di uno sguardo nuovo al modello di crescita della società nel suo complesso.

Entrambe queste tendenze muovono nella direzione della valorizzazione del principio di solidarietà, sovente intercettando pressanti domande che promanano dalla società. Al contempo, entrambe le tendenze

¹⁸ Direttiva (UE) 2022/2041 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

¹⁹ Raccomandazione (2019/C 387/01), cit.

suscitano interrogativi di portata più ampia: se la risposta giurisprudenziale può effettivamente offrire una tutela ad istanze di riconoscimento e autodeterminazione espresse da settori e gruppi minoritari della società, risulta invece difficile immaginare una risposta di natura casistica in grado di impostare processi di piena attuazione del principio di solidarietà, giacché questi richiedono una visione generale dell'impostazione dei rapporti sociali – dalla contribuzione fiscale alle prestazioni sanitarie, dalla tutela del lavoro all'equità intergenerazionale, dal sostegno alla povertà alla programmazione di una sistema educativo inclusivo ed efficace – nonché l'allestimento dei relativi apparati pubblici. Sul fronte delle politiche europee, non v'è dubbio che si scorgono segnali incoraggianti di inversione della strategia di recente perseguita dall'Unione. E tuttavia, permangono molti dubbi circa la reale impostazione solidaristica del *Recovery Plan*: non si tratta tanto di stigmatizzare la già segnalata continuità con i modelli di condizionamento delle economie nazionali coniati nell'ambito e all'indomani della crisi finanziaria del 2008, giacché di per sé la condizionalità non è un metodo incompatibile con esiti solidaristici e redistributivi delle politiche fiscali e sociali, ed anzi, rappresenta l'inevitabile contraltare, in termini di garanzia della coesione tra aree territoriali molto differenti, della condivisione di quote sempre maggiore di risorse finanziarie²⁰; si tratta, piuttosto, di rimarcare le persistenti difficoltà del percorso di edificazione di un'identità comunitaria delle società europee, e la conseguente timidezza con cui prendono forma i tentativi di rafforzare il bilancio comune dell'Unione ed i più coraggiosi propositi di armonizzazione dei sistemi di *welfare*.

Andrea Buratti – Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Roma Tor Vergata (buratti@juris.uniroma2.it)

²⁰ V. per esempio le condivisibili considerazioni di A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati composti*, Torino, 2023.