

La solidarietà europea alla luce del *Recovery Plan**

Alessandro Francescangeli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Quale solidarietà? – 2.1. Solidarietà politica e sociale. – 2.2. Solidarietà competitiva. – 3. Quale solidarietà per l’Unione europea? – 3.1. La solidarietà nei Trattati – 3.2 La *solidarietà transnazionale tra cittadini europei* ovvero il modello di *welfare* europeo e il suo rapporto con la cittadinanza. – 3.3. Dalla crisi della solidarietà transnazionale a quella della solidarietà tra stati: il mercato unico e la stabilità macroeconomica. – 3.4 C’è solidarietà nei meccanismi di stabilità macroeconomica? – 4. Solidarietà nel *Recovery Plan*. – 4.1 Nelle forme di finanziamento. – 4.2 Nel contenuto del Dispositivo. – 5. Può uno scoglio arginare il mare? Prime conclusioni sul principio di solidarietà alla luce del *Recovery Plan*.

1. Introduzione.

Quasi a voler riprendere l’originaria pluralità etimologica del termine — il quale significava “separazione”, “scelta” e poi “periodo decisivo”, “cambiamento”¹ — alla *crisi* pandemica sono spesso associate — o forse semplicemente auspicate — potenzialità di trasformazione più o meno profonda dell’ordinamento giuridico e politico dell’Unione europea.

La risposta ad essa avrebbe infatti aperto «faglie», innescato «mutamenti», determinato «salti di qualità», promosso «svolte» rispetto allo *status quo ante*, attraverso l’implementazione di misure — prima tra tutte il *Recovery Plan* — ispirate a «un sistema valoriale parzialmente diverso e

* L’articolo è stato sottoposto, in conformità al Regolamento della Rivista, a *double blind peer review*.

¹ Come è noto, le radici etimologiche del termine *crisi* risalgono al greco antico *κρίσις* (*krìsis*), a sua volta derivante dal verbo *κρίνω* (*krinō*) ovvero “separare”, verbo originariamente utilizzato per descrivere l’attività della trebbiatura di separazione del chicco del cereale dalla paglia e dalla pula. Da ciò ne è derivato il significato proprio di “separazione” quanto quello figurato di “scelta”, oltre a una serie di significati secondari, tra cui quello di “momento decisivo” della malattia. In latino il termine *crisis* recupera tale ultimo significato nel senso di “mutamento”, “trasformazione”, “momento decisivo”, per poi qualificarsi negli ultimi secoli con una accezione di “turbamento negativo”, *in primis* in ambito economico.

senz'altro atipico rispetto alla tradizione comunitaria»². La pandemia avrebbe così determinato «l'occasione per una discontinuità nelle scelte economiche, spronando l'Unione a ispirarsi a valori “dormienti”, *in primis* quello solidaristico»³.

Tuttavia, se è senz'altro vero che il *Recovery Plan* presenta elementi di novità, appare forse opportuno porre alcune riserve sulla possibilità che esso costituisca già un elemento di rottura rispetto al passato, ma anche che esso possa fungere da elemento catalizzatore per una trasformazione in senso “sociale” e quindi solidale dell'Unione europea.

La preferenza per un approccio prudente appare potersi giustificare per una pluralità di fattori. In primo luogo, il fatto che tanto il *Recovery* quanto le altre misure adottate a seguito della pandemia costituiscono ancora un tema di attualità e in continua evoluzione, con la conseguenza per cui le valutazioni sugli stessi rischiano di trasformarsi in giudizi prognostici più che in giudizi di realtà. In secondo luogo, come si argomenterà, per il fatto che sono ben possibili letture “disincantate” del *Recovery Plan*, le quali evidenziano sì alcuni elementi di rottura, ma altrettanti e forse maggiori di continuità.

Per poter esaminare continuità e rotture occorre però, *in primis*, definire i termini del confronto: ovvero il concetto e il ruolo che la solidarietà ha svolto nell'integrazione europea *prima* del *Recovery Plan*⁴, nonché il suo rapporto con il concetto di coesione, per *poi* analizzare se e come essa sia presente nel *Recovery*, così da poter evidenziare eventuali similitudini o differenze.

2. *Quale solidarietà?*

È comune⁵ riferirsi alla dichiarazione di Schuman del 1950 come prima esemplificazione — per quanto di natura politica e non giuridica —

² Così A. Apostoli, *La declinazione del principio di solidarietà nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. De Lungo – F. S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Torino, 2023, p. 162.

³ *Ibidem*.

⁴ Si pone una questione simile, ad esempio, F. Covino, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2021, p. 185.

⁵ Si vedano, ad esempio, P. Mengozzi, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1, 2020, p. 99; F. Covino, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica* cit., p. 186.

della solidarietà in Europa: nell'idea della politica dei piccoli passi⁶, portata avanti dal ministro francese, secondo cui «l'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme, essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una *solidarietà di fatto*⁷ sono infatti riscontrabili le problematiche radici — storiche e concettuali — della solidarietà in Europa.

La proposta di Schuman, rivolta alla Germania sconfitta nella guerra — dalla quale quindi traspare una concezione spiccatamente intergovernativa, i cui soggetti sono i governi e non i popoli, né i partiti o le forze sociali⁸ —, fa emergere una «chiara finalità politica generale», diversa da «una pura ragione di convenienza»⁹: quella di unire l'Europa per garantire la pace *attraverso* «la fusione degli interessi, essenziale per la creazione di una comunità economica, [che] si realizzerà in modo semplice e rapido e sarà il lievito per una comunità più ampia e profonda tra Paesi a lungo contrapposti da sanguinose divisioni»¹⁰. L'integrazione economica è quindi vista come *mezzo* per ingenerare pace e sviluppo economico tra gli stati europei, nonché nei paesi degli altri continenti¹¹, oltre che motore creativo della comunità politica¹², finalizzata anche a «solidificare la solidarietà politica tra di loro»¹³.

Nel discorso di Schuman, tuttavia, è riscontrabile un'ambiguità nel concetto stesso di solidarietà: la «solidarietà di fatto» cui fa riferimento

⁶ Sui limiti di tale approccio si veda G. Azzariti, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, p. 145.

⁷ R. Schuman, *Dichiarazione del 9 maggio 1950*, sul punto si veda M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, 2005, p. 26.

⁸ In tal senso G. Azzariti, *Diritto o barbarie* cit., p. 136.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ R. Schuman, *Dichiarazione* cit.

¹¹ «La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i paesi in essa riuniti gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica. Questa produzione sarà offerta al mondo intero senza distinzione né esclusione per contribuire al rialzo del livello di vita e al progresso delle opere di pace. Se potrà contare su un rafforzamento dei mezzi, l'Europa sarà in grado di proseguire nella realizzazione di uno dei suoi compiti essenziali: lo sviluppo del continente africano», R. Schuman, *Dichiarazione* cit.

¹² Cfr. *infra*, oltre che A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, p. 1 ss.

¹³ A. Buratti, *Western Constitutionalism. History, Institutions, Comparative Law*, 2^a ed., Cham-Torino, 2019, p. 192.

riguarda quella visione del principio «non appiattita al solo momento economico e in forte continuità con le aspirazioni del costituzionalismo del secondo dopoguerra»¹⁴, ovvero corrisponde a quella «solidarietà di produzione» — cioè mera gestione comune, *di fatto*, dei mezzi di produzione di carbone e acciaio — cui Schuman si riferisce dopo qualche passaggio? Le differenti implicazioni tra i due concetti appaiono evidenti e sembrano prefigurare le due principali declinazioni del principio di solidarietà individuabili nella *solidarietà politica e sociale*, da un lato, e *solidarietà competitiva*¹⁵, dall'altro.

2.1. *Solidarietà politica e sociale.*

Le origini concettuali della solidarietà sono risalenti e non sempre appaiono ascrivibili a un'evoluzione storica lineare¹⁶. Alcuni passaggi, tuttavia, appaiono cruciali e aiutano a definirne i tratti essenziali: l'ascrizione della solidarietà a principio giuridico avviene infatti quando essa si trasforma da dovere morale a regola giuridica, in un processo che alcuni fanno risalire alle idee di Montesquieu¹⁷. La solidarietà si allontana così dalla *carità* come obbligo tutt'al più di natura morale e diventa un dovere giuridico. Attraverso il processo di costituzionalizzazione del principio di solidarietà non si esaurisce la componente sociale della stessa¹⁸, ma la si dota di un livello ulteriore: essa diventa la base per una «nuova rappresentazione del legame sociale e politico»¹⁹ e funge — attraverso il legame con la libertà, l'eguaglianza e la dignità²⁰ — da collante sociale, rendendo possibile la

¹⁴ G. Azzariti, *Diritto o barbarie* cit., p. 138.

¹⁵ Utilizza il termine «solidarietà competitiva» W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, 58(1), 2000, p. 3 ss.

¹⁶ Sul punto, *ex pluribus*, S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, p. 20; I. Massa Pinto, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: 'come se' fossimo fratelli*, Napoli, 2011.

¹⁷ In tal senso S. Rodotà, *Solidarietà* cit., p. 16.

¹⁸ Sono infatti due i «versanti della solidarietà, che comprende sia comportamenti (individuali o collettivi) *non dovuti* giuridicamente, ispirati al sentimento di fraternità e solidarietà», — sul rapporto tra i quali si rinvia a S. Giubboni, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 4, 2012, p. 527 — «sia comportamenti corrispondenti a *doveri* giuridicamente imposti, dei singoli e soprattutto delle istituzioni», così L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, p. 50; cfr. sul punto S. Rodotà, *Solidarietà* cit., p. 43.

¹⁹ S. Rodotà, *Solidarietà* cit., p. 20.

²⁰ In tal senso L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico* cit., p. 52; S. Rodotà, *Solidarietà* cit., p. 46.

costruzione della comunità politica nonché la definizione del soggetto politico, quindi del cittadino²¹.

In altri termini, la solidarietà diventa principio fondativo della convivenza sociale, la quale «*deve essere costruita normativamente* sulla base del principio di ‘solidarietà’²², attraverso l’inevitabile definizione dei diritti e dei doveri dei cittadini. Il principio di solidarietà implica così una «nuova rappresentazione del legame sociale e politico, che porta a una profonda trasformazione dei modi di gestione del sociale e delle forme di intervento pubblico»²³, divenendo la stessa base costituzionale e principio fondatore dello stato sociale, senza tuttavia esaurirsi in esso²⁴, nonché strumento di integrazione e coesione sociale²⁵.

Non appare quindi un caso che l’art. 2 della Costituzione italiana, nel garantire i diritti, richieda «l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», né che la Repubblica si fondi sul lavoro (art. 1), il quale costituisce tanto un diritto quanto un dovere (art. 4)²⁶ che rappresenta «la sintesi fra il principio personalistico (che implica la pretesa all’esercizio di un’attività lavorativa) e quello solidarista (che conferisce a tale attività carattere doveroso)»²⁷. In tal modo, la solidarietà si configura come strumento principale per la garanzia dei diritti²⁸ e principio

²¹ Cfr. G. Bascherini, *La solidarietà politica nell’esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, p. 129.

²² L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico* cit., p. 46, corsivo originale.

²³ S. Rodotà, *Solidarietà* cit., pp. 20-21.

²⁴ In tal senso ivi, p. 69.

²⁵ In tal senso A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità* cit., pp. 2-3.

²⁶ Sul punto cfr., *ex multis*, C. Esposito, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 1-15, (già pubblicato in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948), M. S. Giannini, *Rilevanza costituzionale del lavoro*, in *Scritti 1949-1954*, Milano, 2003, vol. III, p. 107 ss., (già pubblicato in *Rivista giuridica del lavoro*, 1-2, 1949); C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Diritto del lavoro*, 1, 1954, p. 149 ss.; M. Mazziotti di Celso, *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973, vol. XXIII, p. 338 ss.; G. U. Rescigno, *Lavoro e Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 1, 2009, p. 21 ss.; M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010, p. 628 ss.

²⁷ C. Mortati, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna – Roma, 1975, p. 12.

²⁸ Evidenzia il nesso tra doveri di solidarietà e diritti sociali M. Fioravanti, *Costituzione italiana: articolo 2*, Roma, 2017, p. 37; per quanto occorre evitare una distinzione tra diritti “che costano” e diritti che “non costano”, in quanto tutti i diritti, di qualunque natura, appaiono “costare” ai pubblici poteri nel momento della loro garanzia sia pur in via eventuale o indiretta, cfr., *ex multis*, M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova, 1995, vol. II, p. 97 ss.

alla base della redistribuzione della ricchezza²⁹, diventando funzionale — ma non funzionalizzata — al progetto di emancipazione sancito dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione³⁰.

Difatti, dal punto di vista concettuale, il passaggio dall'idea di fraternità al concetto giuridico di solidarietà sembra proprio trovare una sua precipitazione nel legame degli stessi con il principio di eguaglianza: è il passaggio dall'eguaglianza formale a quella sostanziale a trasformare la fraternità in solidarietà, definendo un principio socialmente connotato e inserito nei rapporti politici e sociali reali³¹.

Occorre quindi analizzare quale sia il rapporto tra solidarietà e rapporti economici, anche considerando il ruolo primario che questi ultimi giocano nella costruzione assiologica dell'Unione³². Dal punto di vista storico, la solidarietà — *rectius*: la fratellanza — e la proprietà hanno avuto un passato antitetico, almeno da quando Napoleone ridefinì, nel discorso del colpo di stato del 18 Brumaio (9 novembre 1799), la triade rivoluzionaria in «libertà, eguaglianza e proprietà»³³. Lo scambio tra i due termini appare sintomatico della ridefinizione — frutto della visione individualistica borghese impostasi nel seguito della rivoluzione francese e imperante per tutto il periodo liberale³⁴ — dei principi costituzionali, tanto antropologici quanto politici e sociali³⁵. Solidarietà e proprietà, infatti segnano due modalità opposte di definire la società: la seconda, configurandosi come il «diritto a escludere gli altri dal godimento di un bene»³⁶, appare infatti destinata «a spezzare quel legame tra gli uomini che attraverso la fraternità si intende stabilire»³⁷.

²⁹ In tal senso S. Rodotà, *Solidarietà* cit., p. 31.

³⁰ Cfr. S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p.538; Cfr. M. Fioravanti, *Costituzione italiana: articolo 2* cit., p.38; G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010, p. 380.

³¹ In tal senso S. Giubboni, *Solidarietà* cit., pp. 530-531.

³² Si veda, per tutti, A. J. Menéndez, *A European Union founded on capital? The fundamental norms organising public power in the European Union*, in C. Jouin (a cura di), *La constitution matérielle de l'Europe*, Paris, 2019, p. 147 ss.

³³ S. Rodotà, *Solidarietà* cit., p. 22.

³⁴ Sul ruolo della proprietà nella rivoluzione francese, si vedano le classiche pagine di S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e sui beni comuni*, 3^a ed., Bologna, 2013, p. 75 ss.

³⁵ Sul punto, per tutti, P. Barcellona, *L'individualismo proprietario*, Torino, 1987.

³⁶ S. Rodotà, *Solidarietà* cit., p. 22.

³⁷ *Ibidem*.

Appare poi rilevante riflettere sul nesso tra solidarietà e gratuità o, più nel dettaglio, sul collegamento tra solidarietà e interesse³⁸. Infatti, come è stato correttamente evidenziato, un elemento essenziale della solidarietà è la sua irriducibilità alla logica dell'interesse, «non solo per quanto riguarda un possibile profitto, ma anche per quanto riguarda il destinatario dell'atto solidale»³⁹. Il collegamento tra solidarietà e altri principi fondamentali, quali quello di eguaglianza e quello di dignità, implica la rottura della logica dell'insindacabilità del potere proprietario sulle risorse disponibili, ponendo il rapporto sociale solidale al di fuori di relazioni di generosità-riconoscenza e superiori-inferiori⁴⁰.

Il principio proprietario e quello solidaristico appaiono poi permeare lo stesso paradigma teorico dei diritti, oltre che il loro contenuto⁴¹ e risultano dotati dello stesso carattere «pervasivo»⁴², anche vicendevolmente. In altre parole, il paradigma proprietario e quello solidaristico non escludono vicendevolmente la presenza della solidarietà o della proprietà, bensì appaiono determinare e definire differenti concetti di tali principi, nonché diversi contenuti dei relativi diritti⁴³. Da un lato, la costruzione del principio di solidarietà «è stata avviata proprio sul terreno dei rapporti patrimoniali, della proprietà e delle obbligazioni, per immergerle nel flusso delle relazioni sociali»⁴⁴ e ciò ha determinato una ridefinizione dei diritti economici attraverso la funzionalizzazione sociale degli stessi — che non è quindi un limite esterno bensì una caratteristica interna⁴⁵ — operando in tal modo una

³⁸ Sul punto *ivi*, pp. 55 e 69.

³⁹ *Ivi*, p. 55.

⁴⁰ Cfr. *ivi*, p. 99.

⁴¹ Cfr., recentemente, F. Mazzarella, *Da diritto a paradigma: uso e abuso della proprietà nella disciplina dei diritti d'esclusiva*, in *Rivista di diritto civile*, 4, 2019, p. 861.

⁴² La caratteristica della pervasività, associata al principio di solidarietà, è presente in S. Rodotà, *Solidarietà cit.*, p. 69; riferita alla competizione economica è invece riscontrabile in W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva cit.*, p. 4.

⁴³ Cfr. P. Ridola, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, p. 53.

⁴⁴ S. Rodotà, *Solidarietà cit.*, p. 69.

⁴⁵ Cfr. sul punto, recentemente, P. Ridola, *Il principio libertà nello stato costituzionale cit.*, p. 95; per la dottrina più risalente si veda la bibliografia contenuta in A. Baldassarre, *Proprietà. Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1992, vol. XXVIII, pp. 1-16 e in S. Rodotà, *Art. 42*, in G. Branca (a cura di) *Commentario della Costituzione. Rapporti economici. Tomo II*, Bologna – Roma, 1982, p. 69 ss.; nonché specificamente S. Rodotà, *Il terribile diritto cit.*; M. S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1, 1971, pp. 443-501; M. Luciani, *Corte costituzionale e proprietà privata (a proposito della sentenza n. 260 del 1976)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 8, 1977, p. 1345 ss.; A. M. Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2, 1972, p. 465 ss.

«demercificazione»⁴⁶ dei diritti, che non si configurano (più) sull'archetipo della proprietà. D'altro lato, anche il paradigma proprietario è capace di portare con sé una ridefinizione concettuale della stessa solidarietà, nei termini di quella che può essere definita come *solidarietà competitiva o concorrenziale*⁴⁷. Come è stato osservato, infatti, l'espressione *solidarietà* «è sempre stata una parola polisemica, capace di assorbire — nel tempo — significati diversi e finanche contrapposti»⁴⁸.

2.2. *Solidarietà competitiva.*

Il secondo modello di solidarietà si differenzia dal primo innanzitutto per un diverso rapporto con il concetto di coesione⁴⁹. Infatti, a differenza del modello già descritto — in cui la coesione *politica e sociale* si poneva come uno degli effetti dell'applicazione del principio solidaristico, attraverso la garanzia dei diritti e l'adempimento dei doveri definenti il vincolo di cittadinanza — in tale diversa visione la coesione è declinata in termini di omogeneità ed è finalizzata al perseguimento del corretto “funzionamento” del mercato ed è quindi perseguita attraverso atteggiamenti solidali solo entro tali limiti teleologici⁵⁰. La coesione economica appare quindi come fine unico e ultimo della solidarietà, senza spazio per il perseguimento di politiche redistributive e di giustizia sociale, così che il principio solidaristico risulta «privo del connotato redistributivo che tradizionalmente lo accompagna mentre appare residuale l'utilizzo di detto principio quale collante delle relazioni orizzontali tra i consociati»⁵¹.

Il principio di solidarietà così inteso, appare mancante anche del previo accordo comune sulle finalità politiche della comunità e sulla redistribuzione delle risorse all'interno della stessa. L'unico processo di coesione è quello di costruzione di un unico mercato concorrenziale: non

⁴⁶ S. Rodotà, *Solidarietà* cit., p. 31.

⁴⁷ Così W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva* cit., p. 4.

⁴⁸ S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p. 553. Cfr. sul punto F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Torino, 2020, p. 4.

⁴⁹ In generale, sul tema, ampiamente C. Buzzacchi, *Dalla coesione all'eguaglianza sostanziale. Il percorso comunitario*, Milano, 2005.

⁵⁰ Si veda L. Mengoni, *Proprietà e libertà*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 1988, p. 445.

⁵¹ F. Covino, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica* cit., p. 187.

quindi integrazione sociale, ma piuttosto armonizzazione ovvero mero coordinamento⁵².

Ed è proprio il principio concorrenziale che, applicato alla totalità delle relazioni — esplicitazione nei rapporti sociali dell'individualismo proprietario⁵³ —, riesce così a ridefinire anche gli altri principi che con la solidarietà si relazionano: libertà, dignità ed eguaglianza, che vengono sostanzialmente ricondotti alla sfera individuale ovvero privatistica ed economica.

Tale impostazione non appare dissimile dalla concezione teorica lockiana dell'idea di *property* come «formula riassuntiva di tutti i diritti e le facoltà attraverso cui il soggetto può disporre della propria forza lavoro e delle proprie capacità»⁵⁴. Si assiste, in tal senso, a un recupero di quel «nesso inscindibile tra libertà e proprietà»⁵⁵ tipico dello stato liberale, che pone la proprietà come «proiezione di una certa immagine dell'uomo e [assunta] a paradigma non dei soli diritti di natura patrimoniale, bensì della generalità dei diritti e delle libertà individuali, omologati tutti allo schema proprietario dell'assoggettamento della realtà esterna»⁵⁶. La libertà appare così ricongiungersi alla proprietà, invertendo la rotta rispetto al processo politico e costituzionale novecentesco che aveva portato a una netta separazione tra i due principi⁵⁷, caratterizzandosi quindi come emanazione diretta dell'esercizio delle potestà economiche del soggetto proprietario, piuttosto che come emanazione e tutela della propria personalità⁵⁸.

Anche la dignità appare ridefinirsi attraverso i paradigmi dell'individualismo proprietario e della concorrenza, staccandosi in tal modo dal suo modello costituzionale. In quest'ultimo, infatti, la dignità, al

⁵² Cfr. W. Streeck, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva* cit., p. 10.

⁵³ Cfr. L. Mengoni, La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell'uomo, «Rivista trimestrale di diritto e procedura civile», 4, 1982, p. 1119.

⁵⁴ P. Ridola, *Il principio libertà nello stato costituzionale* cit., p. 53

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ivi*, p. 54.

⁵⁷ In tal senso, *ex pluribus*, M. S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata* cit., p. 465; A. M. Sandulli, *Profili costituzionali della proprietà privata* cit.; M. Luciani, *Corte costituzionale e proprietà privata (a proposito della sentenza n. 260 del 1976)* cit., p. 1349; S. Rodotà, *Art. 42* cit., p. 118; A. Baldassarre, *Proprietà. Diritto costituzionale* cit., p. 5; cfr. la posizione parzialmente diversa di L. Mengoni, *Proprietà e libertà* cit., pp. 445-446; *contra* G. Bognetti, *Proprietà e libertà (a proposito delle strutture giuridiche dell'economia americana)*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 32-33, 1976, p. 1 ss.

⁵⁸ Sulle diverse dimensioni della libertà si veda P. Ridola, *Il principio libertà nello stato costituzionale* cit., p. 166 ss.

pari della solidarietà (art. 2), è definita dalla Costituzione come «sociale» (art. 3), legandosi in modo diretto con «la condizione reale della persona, nella sua propria dimensione economico-sociale»⁵⁹. Essa non si pone quindi come una dignità astratta, ma attraverso il legame con i principi d'eguaglianza e libertà — in base a una necessaria lettura unitaria dell'art. 3 Cost.⁶⁰ — si colloca dapprima alla base dell'azione dello stato nel rimuovere gli «ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano «di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini». Inoltre, attraverso un ulteriore collegamento con la libertà, la stessa trova ulteriore base nella materialità della vita sociale, ponendosi a fondamento della retribuzione e quindi dei rapporti di lavoro (art. 36), costituendo poi un limite alla libertà di iniziativa economica (art. 41)⁶¹.

L'impatto del paradigma dell'individualismo proprietario, invece, attraverso il venir meno della centralità del principio lavoristico a favore delle libertà economiche capitalistiche, appare rompere quel fondamento materiale della dignità costituito dalla «connessione univoca tra dignità e lavoro, tra dignità e libertà, tra dignità ed eguaglianza»⁶². La dignità appare quindi «perdere le sue basi storiche, smaterializzandosi, collocandosi su un piano puramente etico individuale e non più sociale»⁶³. Essa si separa in tal modo dalla situazione reale e materiale della persona «che pure rappresenta la condizione che è necessario considerare se si vuole assicurare la qualificazione *sociale* della dignità, la natura *sostanziale* dell'eguaglianza e il carattere *materiale* della libertà»⁶⁴.

In tal modo il rapporto con la solidarietà muta: la dignità non riesce più a svolgere quel ruolo di fulcro tra la doverosità e la gratuità del principio solidaristico, quantomeno per quanto riguarda i rapporti sociali materiali e quindi economici. Si determina così anche una diversa concezione del principio di eguaglianza e del significato della giustizia sociale. Quest'ultima, infatti, smette di basarsi sul pari riconoscimento dei diritti dovuto al soggetto inteso come «*homo dignus*»⁶⁵, ma, vedendo il soggetto come «*homo*

⁵⁹ G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, p. 167.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Sul punto *ivi*, p. 168.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ivi*, p. 169.

⁶⁴ *Ibidem*, corsivi originali.

⁶⁵ E quindi sul suo «diritto di avere diritti», su cui S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 179.

«economicus»⁶⁶ inserito in relazioni concorrenziali, ridefinisce l'eguaglianza nei termini di *parità di accesso al mercato*. Si assiste in tal modo a un'erosione della relazione tra solidarietà ed eguaglianza sostanziale che si traspone in una corrosione della base teorica del passaggio da fraternità a solidarietà che proprio nel mutamento di concezione dell'eguaglianza (da formale a sostanziale) trovava il suo fondamento⁶⁷.

La solidarietà concorrenziale — nella sua accezione di strumento per il perseguimento della coesione — diventa così la garanzia dell'eguaglianza nelle condizioni di accesso al mercato, superando quelle difficoltà “oggettive” che impedirebbero lo spiegarsi della concorrenza e quindi gli effetti positivi del libero mercato⁶⁸. Una solidarietà funzionalizzata tutt'al più allo «sviluppo», ma non partecipe del «progresso» degli individui⁶⁹. La distinzione tra diseguaglianze asseritamente oggettive e soggettive si tramuta in un giudizio morale sulle stesse: quelle “oggettive”, cioè derivanti da fattori esterni all'individuo e precedenti al suo ingresso nel mercato concorrenziale sarebbero *ingiuste* in quanto *incolpevoli*, quelle soggettive costituite dal risultato degli effetti del mercato sarebbero *giuste* in quanto frutto di *colpa* o comunque di *demerito* e quindi *responsabilità* dell'individuo⁷⁰.

Il concetto di colpa, applicato ai rapporti sociali e spiccatamente alle relazioni economiche, riesce così a rompere il piano di uguaglianza dato dalla *pari dignità sociale* che caratterizza il principio di solidarietà. In tal modo vengono quindi ad incrinarsi anche le caratteristiche della *gratuità* e *obbligatorietà*: nel momento in cui i soggetti non sono posti più sullo stesso piano la solidarietà può diventare *interessata* nonché *condizionata* oltre che *non obbligatoria* e quindi *volontaristica* su base *emergenziale* e *temporanea*.

⁶⁶ Sul punto G. Azzariti, *Diritto o barbarie* cit., p. 149.

⁶⁷ In tal senso S. Giubboni, *Solidarietà* cit., pp. 530-531.

⁶⁸ Sul punto appare utile la lettura critica degli interventi al convegno AIC del 1991, pubblicati in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Atti del Convegno. Ferrara, 11-12 ottobre 1991*, Padova, 1997.

⁶⁹ In base alla nota distinzione di P. P. Pasolini, *Sviluppo e progresso*, in *Scritti corsari*, Milano, 2015, p. 176.

⁷⁰ Sul ruolo della morale nel neoliberismo cfr. A. Somma, *Non solo razionalità economica. Stato e morale nel pensiero neoliberale*, in *Rechtsgeschichte – Legal History*, 29, 2021, p. 407 ss.; J. Whyte, *The Morals of the Market. Human Rights and the Rise of Neoliberalism*, London-New York, 2019; sul rapporto tra debito e colpa E. Stimilli, *Debito e colpa*, Roma, 2015; G. Azzariti, *Diritto o barbarie* cit., p. 236; M. Benvenuti, *Le misure anticrisi adottate dall'Unione Europea: uno sguardo d'insieme (tra continuità delle scelte istituzionali, integrazione negativa e deconstituzionalizzazione del diritto sovranazionale)*, in F. Balaguer Callejón et al. (a cura di), *The Impact of the Economic Crisis on the EU Institutions and Member States*, Granada, 2015, p. 84.

Si assiste quindi a uno scivolamento «da una concezione della solidarietà intesa come una costruzione collettiva garantita senza condizioni dallo Stato sotto forma di *diritti* a una interpretazione contrattuale della solidarietà secondo la quale gli individui sono mobilitati secondo una *logica della contropartita* allo scopo di meritare le risorse di cui possono essere i beneficiari»⁷¹, provocando così un radicale «ri-orientamento in chiave produttivista della solidarietà»⁷².

3. Quale solidarietà per l'Unione europea?

Occorre a tal punto analizzare se e quale solidarietà sia presente all'interno della costruzione politica e giuridica europea.

La dualità dei soggetti che caratterizza la costruzione giuridica europea — in sintesi: l'Europa dei cittadini e l'Europa degli stati — si riflette anche sui soggetti portatori (effettivi o in potenza) dei doveri e dei diritti di solidarietà. Sono infatti individuabili almeno due possibili livelli di relazioni solidali: quello tra stati e quello tra individui, a loro volta distinguibili in due diverse declinazioni: quello della solidarietà esterna (cioè tra stati membri e stati terzi e tra cittadini di diversi stati membri⁷³) e quello della solidarietà interna (cioè rispettivamente tra stati membri ovvero tra cittadini dello stesso stato, nella misura in cui, più o meno direttamente, sono soggetti alle conseguenze del diritto dell'Unione)⁷⁴.

3.1. La solidarietà nei Trattati

L'origine della solidarietà tra stati membri — l'unica declinazione che presenta espliciti richiami all'interno dei trattati — pone le proprie radici normative nel preambolo del Trattato di Parigi istitutivo della CECA, che

⁷¹ Frase di R. Castel – N. Duvoux, *L'avenir de la solidarité*, Paris, 2012, p. 5, ripresa tradotta da S. Rodotà, *Solidarietà* cit., p. 132.

⁷² S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p. 552.

⁷³ Per semplicità si evita di considerare la relazione tra cittadini degli stati membri e cittadini degli stati terzi.

⁷⁴ Per una divisione di questo tipo, seppur in termini leggermente dissimili, si vedano A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2016, p. 144; G. Asaro, *Il principio di solidarietà nella politica di coesione: recenti sviluppi alla luce della crisi migratoria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, p. 167; F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea* cit., pp. 6 ss.

riprende quasi letteralmente la dichiarazione di Schuman, mantenendone quindi l'ambiguità concettuale. Da un lato, infatti, la «solidarietà di fatto» appare concettualmente distinta dalle comuni basi di sviluppo economico («e»), dall'altro l'integrazione promossa è di tipo meramente economico, relegando quindi la solidarietà politica e sociale a una mera prospettiva futura⁷⁵.

Nel Trattato di Roma il termine solidarietà scompare, almeno per quanto concerne i rapporti tra gli stati della Comunità: eccezion fatta, invero, per la «solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare», nel preambolo, e quella che unisce la Comunità alla popolazione di Berlino, espressioni che rientrerebbero in quella che è stata definita *solidarietà tra stati esterna*⁷⁶. Tuttavia, secondo alcuni, viene introdotto un primo istituto basato sul principio solidale⁷⁷. Tale sarebbe il meccanismo previsto dall'art. 108, secondo cui in «caso di difficoltà o di grave minaccia di difficoltà nella bilancia dei pagamenti di uno Stato membro [...] capaci in particolare di compromettere il funzionamento del mercato comune o la graduale attuazione della politica commerciale comune» il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata può accordare un «concorso reciproco» che può assumere la forma della «concessione di crediti limitati da parte di altri Stati membri, con riserva del consenso di questi».

Appare tuttavia problematico ascrivere tale meccanismo pienamente all'interno del principio di solidarietà, almeno per quanto concerne il descritto concetto di *solidarietà politica e sociale*. Difatti, esso appare interessato (le difficoltà devono essere in grado di compromettere il mercato o la politica commerciale comune), volontario (è necessario il consenso degli stati anche dopo la deliberazione del Consiglio), emergenziale e temporaneo. Ciò — ovviamente — non stupisce, trovandoci alle scaturigini del processo d'integrazione; tuttavia appare utile per evidenziare le continuità o le discontinuità nell'evoluzione del concetto di solidarietà nell'Unione europea.

⁷⁵ «Coscienti che l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico | Desiderosi di concorrere con l'espansione delle loro produzioni fondamentali alla elevazione del livello di vita ed al progresso delle opere di pace | Risolti a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con la instaurazione di una comunità economica la prima assise di una più vasta e più profonda comunità fra popoli per lungo tempo».

⁷⁶ Cfr. P. Mengozzi, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario* cit., p. 100.

⁷⁷ In tal senso G. Asaro, *Il principio di solidarietà nella politica di coesione: recenti sviluppi alla luce della crisi migratoria* cit., p. 169.

Il successivo Trattato di Maastricht, oltre a citare il principio solidale nel preambolo⁷⁸ assegna all'Unione, nell'art. A, «il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli». Inoltre, l'art. G novella l'art. 2 del precedente Trattato CEE, inserendo il compito per la Comunità (non più “economica”⁷⁹) europea «di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni, [tra le altre cose...] la coesione economica e sociale e la solidarietà tra gli Stati membri».

Nel prosieguo del Trattato, tuttavia, la solidarietà è menzionata solo come principio caratterizzante lo «spirito» della PESC: gli stati membri «sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca» (art. J.1, § 4). Per il resto essa non è presente nel Trattato che, anzi, appare caratterizzarsi per la sua «sostanziale funzionalizzazione dell'intero ordinamento alle esigenze di un'economia di mercato fortemente competitiva»⁸⁰, definendo così un diverso paradigma nelle relazioni tra politica e mercato⁸¹.

Segno di questa trasformazione appaiono le diverse regole previste in caso di difficoltà economica degli stati: l'art. 103 A, § 2, prevede infatti che qualora «uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria comunitaria allo Stato membro interessato. Qualora le gravi

⁷⁸ «Desiderando intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni».

⁷⁹ Il Trattato di Maastricht, infatti, oltre a costituire l'Unione come istituzione che raggruppa e affianca — e ancora non sostituisce — le comunità europee (Cee, Ceca e Euratom), cambia denominazione alla Cee trasformandola in CE (art. g, § a.1).

⁸⁰ G. Azzariti, *Diritto o barbarie* cit., p. 162.

⁸¹ Poiché i riferimenti bibliografici sul punto sarebbero troppo numerosi, si consenta di ricondurli a tre diverse tesi, con altrettanti riferimenti puntuali: per la tesi per cui l'Unione sarebbe nata con tale impostazione neoliberista si veda A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa. E come continua a tradirsi nonostante la pandemia*, Roma-Bari, 2021; per un mutamento in senso neoliberista avvenuto negli anni Ottanta si vedano, oltre che il già menzionato G. Azzariti, *Diritto o barbarie* cit., p. 159, M. Dani – A. J. Menéndez, *Costituzionalismo europeo. Per una ricostruzione demistificatoria del processo di integrazione europea*, Napoli, 2022; mentre per una visione tuttora pluralista si rimanda a C. Kaupa, *The pluralist character of the European economic constitution*, Oxford-Portland, 2016. Sia consentito altresì il rinvio sul tema a A. Francescangeli, *PNRR, stato e mercato: un ritorno al passato?*, in M. Fioravanti – R. Lupi (a cura di), *Il ritorno dello Stato. Spunti giuridici per un rapporto equilibrato tra mercato e intervento pubblico*, Milano, 2023, p. 161 ss.

difficoltà siano provocate da calamità naturali, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata». Parallelamente gli artt. 104, 104 A e 104 B introducono tre clausole di divieto di aiuto economico agli stati per altre vie (le c.d. «*no bailout clauses*»), vietando in particolare qualunque forma di finanziamento da parte della Banca centrale europea, nonché ogni tipo di assunzione di responsabilità da parte della Comunità o di stati membri degli impegni finanziari di altri stati membri⁸².

Emergono in tal modo alcuni elementi caratterizzanti la delineata solidarietà competitiva: eccezionalità, volontarietà (addirittura unanime), condizionalità («determinate condizioni»), giudizio morale. Quest'ultima componente (la colpa) risulta evidente dal fatto che gli aiuti sono possibili solo se le circostanze eccezionali sfuggono al controllo dello stato, ma anche per la riduzione della maggioranza necessaria per la deliberazione (qualificata, non unanime) degli aiuti in caso di calamità naturali (per definizione incolpevoli).

Per quanto concerne il Trattato di Amsterdam, con esso vengono introdotte alcune novità. Con riferimento alla PESC, il principio solidale appare rafforzato aggiungendo l'obbligo per gli stati membri di operare «congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica». Viene poi inserito quello che è stato definito «meccanismo di solidarietà»⁸³ in materia di flussi migratori: l'art. 73 L prevede infatti che qualora «uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata dall'afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi [...] il Consiglio può, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adottare misure temporanee di durata non superiore a sei mesi a beneficio degli Stati membri interessati». Occorre rilevare, tuttavia, anche in questo caso la presenza degli elementi caratterizzanti il secondo tipo di solidarietà descritto sopra: eccezionalità e temporaneità.

Novità maggiori sono state invece introdotte con la Carta di Nizza e con il Trattato di Lisbona. La prima qualifica la solidarietà, nel Preambolo, come «valore indivisibile e universale» e alla stessa dedica l'intero Titolo IV nel quale la stessa — senza mai essere ulteriormente nominata — viene tradotta «in diritti, libertà e principi riferiti a settori importantissimi quali l'ambito sociale, la coesione sociale e territoriale, l'ambiente, la protezione

⁸² Sul punto O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 478.

⁸³ G. Asaro, *Il principio di solidarietà nella politica di coesione: recenti sviluppi alla luce della crisi migratoria* cit., p. 170.

dei consumatori nonché la salute»⁸⁴. Tuttavia, si può concordare con chi riscontra una declinazione riduttiva di tale principio nella Carta⁸⁵, che appare non all'altezza né del concetto di solidarietà per come inserito nelle costituzioni degli stati europei, né all'altezza del Preambolo dove rientra tra i valori fondativi dell'Unione insieme a dignità umana, di libertà e uguaglianza. Dal punto di vista dei diritti, inoltre, per quanto la Carta rappresenti un sicuro passo in avanti verso una caratterizzazione sociale dell'Unione europea, è stato evidenziato come non tutti i diritti di solidarietà sono riconosciuti dalla Carta come diritti fondamentali, al pari quindi del diritto di proprietà⁸⁶. Difatti, mentre «alla maggior parte dei diritti alla solidarietà basati sul lavoro viene riconosciuto lo status di diritti fondamentali, la maggior parte dei diritti universalistici alla solidarietà sono formulati come diritti ordinari o come clausole politiche»⁸⁷, determinando in tal modo — come si vedrà più nel dettaglio *infra* — rilevanti effetti nell'attuazione del bilanciamento tra gli stessi.

Nel Trattato sull'Unione europea la solidarietà viene riconosciuta, in una «solenne dichiarazione»⁸⁸, come uno degli obiettivi da perseguire («Desiderando intensificare la solidarietà tra i loro popoli»). Essa viene poi riconosciuta, all'art. 2 del TUE, come uno dei valori comuni fondativi della società riconosciuti dall'Unione⁸⁹ e poi viene inserita nell'art. 3 tra i fini dell'Unione che essa deve promuovere, sia come «solidarietà tra le generazioni» che come «solidarietà tra gli Stati membri» (§ 3), sempre nell'endiadi — derivante dall'art. 2 TCE — con la «coesione economica, sociale e territoriale», oltre che come principio delle relazioni con gli stati terzi (§ 5).

Tale principio, per quanto concerne la PESC, viene ribadito agli artt. 21, 24 e 31 e con riferimento anche agli stessi stati membri, che — sempre

⁸⁴ In tal senso E. Triggiani, *Il principio di solidarietà nell'Unione europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 170(2), 2021, p. 239.

⁸⁵ A. Augenti, *Il principio di solidarietà e le politiche sociali europee*, in *La cittadinanza europea*, 1, 2011, p. 23.

⁸⁶ In tal senso A. J. Menéndez, *The Sineews of Peace: Rights to Solidarity in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in *Ratio Juris*, 16(3), 2003, p. 387.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Così A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità* cit., p. 6.

⁸⁹ «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

nell'ambito della politica estera — «operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica» (art. 24, § 3). Rilevante novità riconducibile al concetto di solidarietà⁹⁰ è stata poi — sempre in ambito PESC — l'introduzione nella politica di sicurezza e di difesa comune della clausola di reciproca difesa tra stati, per cui qualora «uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso» (art. 42, § 7.).

Viene poi confermato il riferimento al principio di solidarietà in materia di immigrazione e asilo⁹¹, tanto all'art. 67 del Trattato sul funzionamento secondo cui la politica riguardante tali materie si fonda «sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi», quanto all'art. 80 TFUE per cui tali politiche «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario». L'art. 78 TFUE mantiene poi la menzionata possibilità per il Consiglio di adottare misure straordinarie in caso di particolari afflussi migratori, eliminando il limite temporale già vigente⁹².

Un altro campo nel Trattato di Lisbona in cui si fa riferimento alla solidarietà è quello dell'energia, la cui politica deve essere informata a uno «spirito di solidarietà» (artt. 194 e 122 TFUE).

Il medesimo «spirito di solidarietà tra Stati membri» è inserito nell'art. 122 che riguarda «le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia». Praticamente non novellato, invece, è il secondo paragrafo dell'art. 122 riguardante gli aiuti finanziari: il testo sostanzialmente ricalca quello originale dell'art. 103 a di Maastricht ed è possibile condividere le stesse valutazioni sulla tipologia di solidarietà a esso sottesa.

Sempre frutto della medesima logica emergenziale è la «clausola di solidarietà» di cui all'art. 222, per cui l'«Unione e gli Stati membri agiscono

⁹⁰ In tal senso G. Asaro, *Il principio di solidarietà nella politica di coesione: recenti sviluppi alla luce della crisi migratoria* cit., p. 171.

⁹¹ Su cui, *ex multis*, cfr. A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità* cit., p. 32; P. Mengozzi, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario* cit., p. 115; E. L. Tsourdi, *Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24(5), 2017, p. 667 ss.

⁹² Sul punto G. Asaro, *Il principio di solidarietà nella politica di coesione: recenti sviluppi alla luce della crisi migratoria* cit., p. 172.

congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo».

Più problematico da collocare nel campo della solidarietà⁹³ — come sarà analizzato più nel dettaglio *infra* — è il meccanismo previsto dall'art. 136, § 3 del TFUE, per cui gli «Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità». Di nuovo si riscontrano gli elementi che si distanziano dalla tipologia di solidarietà politica e sociale: straordinarietà e temporaneità, interesse (la salvaguardia «della stabilità della zona euro nel suo insieme»), disparità e quindi condizionalità «rigorosa», che appaiono condizionare la «dimensione assiologica e teleologica» della solidarietà nei trattati⁹⁴.

3.2. *La solidarietà transnazionale tra cittadini europei ovvero il modello di welfare europeo e il suo rapporto con la cittadinanza*

Uno dei temi di indagine classici della solidarietà nell'Unione riguarda quella che viene definita «*solidarietà transnazionale tra cittadini europei*»⁹⁵, che si caratterizza per l'apertura dei sistemi nazionali di *welfare* ai cittadini di altri stati membri, anche con riferimento all'accesso alle c.d. prestazioni non contributive, includendo inoltre tra i beneficiari anche i cittadini non economicamente attivi⁹⁶. Appare importante notare che, come è stato correttamente osservato, «la cittadinanza europea viene invocata non per chiamare l'entità attributiva di tale *status* (l'UE) a garantire un comune plafond di diritti sociali (per cui mancherebbero le competenze), bensì per

⁹³ *Contra* *ivi*, p. 173.

⁹⁴ F. Polacchini, *Solidarietà, doveri e cittadinanza europea*, in M. Campus – S. Dorigo – V. Federico *et al.* (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, Firenze, 2022, p. 20; sul punto anche in F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016, p. 460.

⁹⁵ Così A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà* cit., p. 144; S. Giubboni, *La solidarietà come «scudo». Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2018, p. 591.

⁹⁶ In tal senso A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà* cit., p. 144; S. Giubboni, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico*, in *Politiche Sociali*, 1, 2016, p. 170; G. Asaro, *Il principio di solidarietà nella politica di coesione: recenti sviluppi alla luce della crisi migratoria* cit., p. 167.

chiamare i singoli Stati membri a farsi carico dei diritti sociali anche dei non-nazionali»⁹⁷.

Tale configurazione di un “*welfare* europeo” — o, più propriamente, di apertura ai cittadini europei del *welfare* nazionale — si è affermata, in particolare, a seguito di un’importante ondata giurisprudenziale della Corte di Giustizia, alla quale, tuttavia, è seguita una altrettanto profonda risacca — o forse più propriamente *resaca*⁹⁸ — tale da metterne in crisi tutti gli approdi più rilevanti. La dottrina distingue la giurisprudenza in materia, avviatasi a partire dalla sentenza *Martínez Sala*⁹⁹, secondo due principali tendenze.

La prima traiettoria è quella che, a partire dagli artt. 18 e 21 del TFUE, secondo i principi della parità di trattamento e della libertà di circolazione e di fissazione della residenza in un altro stato membro, ha costruito «un nuovo statuto universalistico di accesso transnazionale ai diritti sociali»¹⁰⁰. Uno dei tratti essenziali di tale tendenza è stata quello di un’estensione progressiva, seppur solo tendenziale e mai definitiva¹⁰¹, al cittadino dell’Unione in quanto tale (che dimostri un determinato legame d’integrazione con la società del paese ospitante) di «quegli stessi potenti meccanismi di de-nazionalizzazione (e, in parte, di de-territorializzazione) della cittadinanza sociale, che il Trattato di Roma aveva originariamente riservato ai soggetti economicamente attivi, e ai lavoratori subordinati in particolare, come fondamentale veicolo di integrazione funzionale del mercato comune»¹⁰². Tuttavia, tale impostazione, in assenza di precisi approdi testuali¹⁰³, scontava sia i limiti intrinseci di una giurisprudenza sostanzialmente *case-based*, sia i limiti dell’approccio teorico adottato dalla Corte. Più nel dettaglio, l’apertura della Corte comunque si basa su un’impostazione legale che vede nel cittadino europeo lavoratore (subordinato) il riferimento e il cittadino non lavoratore a esso equiparato

⁹⁷ A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà* cit., p. 144.

⁹⁸ Il termine *resaca* è traducibile in italiano come la “risacca” dell’onda, tuttavia in castigliano assume anche il significato di “postumi della sbornia”.

⁹⁹ CGCE, sent. 12 maggio 1998, causa C-85/96, *María Martínez Sala c. Freistaat Bayern*. Sul punto si veda S. Giubboni, *Un certo grado di solidarietà. Libera circolazione delle persone e accesso al welfare nella giurisprudenza della Corte di giustizia CE*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 1, 2008, p. 27.

¹⁰⁰ S. Giubboni, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico* cit., p. 170.

¹⁰¹ Cfr. S. Giubboni, *Un certo grado di solidarietà* cit., p. 56.

¹⁰² S. Giubboni, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico* cit., p. 170.

¹⁰³ Sul punto S. Giubboni, *Un certo grado di solidarietà* cit., p. 24.

solo in determinate condizioni¹⁰⁴. Pertanto, essa continua a basarsi sulla stessa «logica funzionalistica» e sulla medesima «ratio mercantile» della libertà di circolazione originaria¹⁰⁵, operando quella che è stata definita «una sorta di radicalizzazione e di generalizzazione di quelle stesse premesse concettuali, ora rivivificate dall'afflato universalistico e unificante della cittadinanza europea»¹⁰⁶.

La seconda traiettoria giurisprudenziale — più tarda e «dalle basi ancor più fragili della prima»¹⁰⁷ — prende origine dalla sentenza *Zambrano*¹⁰⁸ e si caratterizza per il tentativo di sganciare i diritti scaturenti dalla cittadinanza dal concreto esercizio della libertà di circolazione tra stati, divenendo quindi una fonte autonoma di diritti e obblighi¹⁰⁹. Tale traiettoria interpretativa, se fosse stata effettivamente portata a compimento, avrebbe potuto determinare un mutamento radicale della concezione della cittadinanza: se non al livello della portata costituzionale del concetto¹¹⁰, quantomeno uno spazio autonomo di diritti e valori¹¹¹.

La crisi economico-finanziaria della fine del primo decennio degli anni Duemila, tuttavia, ha fatto registrare un netto cambio di passo nella giurisprudenza della Corte di giustizia — che sembra essersi quasi del tutto allineata alle posizioni politiche di alcuni paesi¹¹² fatte poi sostanzialmente proprie dalla Commissione europea¹¹³ — che, a partire dalle sentenze

¹⁰⁴ Cfr. *ivi*, p. 56.

¹⁰⁵ S. Giubboni, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico* cit., p. 170.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ *Ivi*, p. 171.

¹⁰⁸ CGUE, sent. 8 marzo 2011, causa C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi*.

¹⁰⁹ Sul punto C. M. Cantore, *La sentenza Zambrano della CGUE: Una 'rivoluzione copernicana'?*, in *Diritticomparati.it*, 13 giu. 2011.

¹¹⁰ Sui limiti della cittadinanza europea, si veda G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto pubblico*, 2, 2011, p. 440.

¹¹¹ In tal senso S. Giubboni, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico* cit., p. 171.

¹¹² In particolare Austria, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, sul punto A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà* cit., p. 128.

¹¹³ Cfr. *ibidem*.

Alessandro Francescangeli
La solidarietà europea alla luce del Recovery Plan

Brey¹¹⁴ e Dano¹¹⁵ e poi Alimanovic¹¹⁶ e Commissione c. Regno Unito¹¹⁷, ha valorizzato fortemente i limiti posti alla legalità della residenza come prerequisiti per l'accesso alle prestazioni sociali¹¹⁸, con esiti (volutamente?) paradossali.

Più nel dettaglio, nel momento in cui i requisiti per il soggiorno superiore ai tre mesi previsti dalla direttiva 2004/38/CE — e cioè «di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante» (art. 7) — diventano requisito di accesso alle prestazioni sociali, si attiva un meccanismo paradossale visto che «la richiesta di assistenza sociale nello Stato membro ospitante implica — pressoché automaticamente — la prova della insussistenza dei requisiti prescritti dalla Direttiva 2004/38 per poter soggiornare legalmente per un periodo superiore ai tre mesi»¹¹⁹. Inoltre, ulteriore paradosso appare quello dell'«onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante»: se infatti tale onere è interpretato in modo individualizzato rispetto alla singola prestazione, essa non potrà mai, *in re ipsa*, condurre a una insostenibilità del sistema delle prestazioni assistenziali, mentre se lo si interpreta in maniera sistemica, ogni prestazione, anche la meno dispendiosa, poiché generalizzabile verso un numero potenzialmente illimitato di individui, potrebbe portare al collasso dell'intero sistema assistenziale e quindi venire negata¹²⁰.

Il modello di “welfare europeo” così determinato si lega — secondo il rapporto tra solidarietà e determinazione del vincolo sociale già analizzato — alla definizione teorica della cittadinanza europea¹²¹, la quale, tuttavia, per i motivi menzionati, non sembra riuscita a «recidere il legame originario con

¹¹⁴ CGUE, sent. 19 settembre 2013, causa C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt c. Peter Brey*.

¹¹⁵ CGUE, sent. 11 novembre 2014, causa C-333/13, *Elisabeta Dano et al. c. Jobcenter Leipzig*.

¹¹⁶ CGUE, sent. 15 settembre 2015, causa C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln c. Nazifa Alimanovic*.

¹¹⁷ CGUE, sent. 14 giugno 2016, causa C-308/14, *Commissione europea c. Regno Unito*.

¹¹⁸ Si veda S. Giubboni, *La solidarietà come «scudo»* cit., p. 599.

¹¹⁹ S. Giubboni, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico* cit., p. 179.

¹²⁰ In tal senso A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà* cit., p. 27.

¹²¹ Sul punto, cfr. M. Campus et al., *Pago, dunque sono (cittadino europeo)* cit., p. 7.

il conio del *market citizen*¹²², tanto da configurarsi più come uno *status* personale che come una forma di cittadinanza costituzionalmente intesa¹²³. A tale regresso della solidarietà a livello di accesso alle prestazioni sociali, fa poi da sponda la collegata evoluzione della solidarietà a «livello macro», cioè dei rapporti tra gli stati nell'impostazione macroeconomica dell'unione monetaria¹²⁴.

In merito all'analisi dei testi dei trattati istitutivi con riferimento alla solidarietà, sono quindi distinguibili due principali fasi: una prima — quella degli originali trattati CECA e CEE — sostanzialmente priva di riferimenti e ancor più di applicazioni del principio di solidarietà¹²⁵; e una seconda fase, avviata dalla Carta dei diritti fondamentali e portata a termine dal Trattato di Lisbona che ha «generosamente cosparso i testi in vigore del TUE e TFUE di richiami alla solidarietà»¹²⁶. L'impostazione iniziale, invero, non deve stupire: l'iniziale progetto integrativo si basava sull'idea per cui le istituzioni europee «deputate alla instaurazione di un mercato comune prima settoriale e poi generale tra i paesi membri, avrebbero dovuto preservare intatte le dinamiche di funzionamento dei sistemi sociali nazionali, allora in fase di ricostruzione e sviluppo»¹²⁷, secondo un sistema duale di mutuo aiuto e rafforzamento tra affermazione delle istituzioni europee e riaffermazione dello stato nazionale, nella nota espressione del «salvataggio europeo dello stato nazionale»¹²⁸. In tal senso, nell'Europa del secondo dopoguerra — almeno fino agli anni Settanta — non appare «troppo avventuroso affermare che i due processi (creazione del mercato unico e rafforzamento della protezione sociale) si siano rinsaldati a vicenda, almeno per un po' di tempo»¹²⁹.

Tale «combinazione virtuosa tra forti sistemi di protezione sociale nazionali — solo coordinati ed assai parcamente armonizzati a livello comunitario — ed integrazione economica sopranazionale»¹³⁰, tuttavia,

¹²² S. Giubboni, *Cittadinanza europea, libertà di circolazione e solidarietà transnazionale: un riesame critico* cit., pp. 170-171.

¹²³ In tal senso A. J. Menéndez – E. D. H. Olsen, *Challenging European Citizenship. Ideas and Realities in Contrast*, Houndsmill, 2020, p. 166.

¹²⁴ Sul punto S. Giubboni, *La solidarietà come «scudo»* cit., p. 605.

¹²⁵ Così S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p. 544.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Così A. S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, 2ª ed., London-New York, 2000; su cui recentemente M. Dani – A. J. Menéndez, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE online*, 1, 2020, p. 289 ss.

¹²⁹ A. J. Menéndez, *The Sinews of Peace* cit., p. 376.

¹³⁰ S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p. 545.

entra in crisi almeno dalla fine degli anni Settanta, dove emerge una chiara tensione tra il perseguimento dei due diversi obiettivi: le dinamiche del mercato comune, infatti, «portano a sfide di fatto e di diritto alla base economica, sociale e giuridica del *welfare state*»¹³¹. Ciò avviene attraverso almeno due processi convergenti: quello dell’impatto crescente delle libertà economiche fondamentali e delle regole concorrenziali e quello della progressiva imposizione del concetto di stabilità macroeconomica nell’ambito del processo di adozione della moneta unica¹³².

Per quanto concerne il primo dei due aspetti, a svolgere un ruolo determinante, conformemente alla spinta politica che dà la Commissione in tal senso¹³³ è la Corte di giustizia. La stessa, infatti, sostanzialmente a trattati invariati, appare compiere un radicale mutamento di paradigma nell’interpretazione delle libertà economiche fondamentali: esse passano dal definire un modello di concorrenza del tipo «*state regulation under non-discrimination*»¹³⁴, ovvero «un sistema in cui gli Stati mantengono poteri di regolamentazione, ma sono allo stesso tempo tenuti a non discriminare prodotti o persone straniere nell’esercizio di tali poteri»¹³⁵, a un sistema basato sul «mutuo riconoscimento» delle rispettive decisioni regolatorie del sistema concorrenziale. Nel primo caso, infatti, «l’obiettivo di creare un *mercato interno* è declinato nel senso di istituire un *mercato comune*, all’interno del quale gli stati membri sono tenuti ad assicurare parità di trattamento ai cittadini di altri stati membri, senza che il contenuto di questo trattamento sia in alcun modo definito dal diritto comunitario»¹³⁶.

Il mutamento di prospettiva avviene col passaggio — dalla «natura squisitamente politica»¹³⁷ — al c.d. *mercato unico*, le cui scaturigini giurisprudenziali sono rinvenibili nella nota sentenza *Cassis de Dijon*¹³⁸: la Corte di giustizia avvia così una giurisprudenza che eleva «l’idea dell’accesso al mercato (in luogo del divieto di discriminazione in base alla nazionalità) come principale criterio di regolamentazione del mercato interno e creando

¹³¹ Cfr. A. J. Menéndez, *The Sinews of Peace* cit., p. 376.

¹³² In tal senso S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p. 545.

¹³³ Cfr. *ibidem*.

¹³⁴ M. Poiares Maduro, *We The Court. The European Court of Justice and the European Economic Constitution. A Critical Reading of Article 30 of the EC Treaty*, Oxford-Portland, 1998, p. 143.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ M. Dani – A. J. Menéndez, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?* cit., p. 307.

¹³⁷ *Ibidem*.

¹³⁸ CGCE, sent. 20 febbraio 1979, causa C-120/78, *Rewe-Zentral AG c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

le premesse per uno sviluppo dell'integrazione economica secondo un modello di tipo competitivo»¹³⁹. L'assenza (perlomeno in quel primo periodo) di un'armonizzazione delle regole a livello europeo, la mancanza di una solida dimensione sociale nel progetto europeo porta al c.d. *social dumping*¹⁴⁰, facilitato e coadiuvato dall'interpretazione delle libertà di stabilimento e di circolazione dei capitali fornita dalla Corte di giustizia¹⁴¹, aprendo la strada alla possibilità di scelta, da parte delle imprese, dei paesi con standard sociali e fiscali minori, nonché a una concorrenza al ribasso degli stati sulle tutele sociali e lavorative e la fiscalità¹⁴².

Parallelamente, il processo di costruzione dell'unione monetaria avviato nell'autunno del 1978 con l'accordo sul Sistema monetario europeo (SME)¹⁴³ ha determinato un sempre più pervasivo controllo sulle politiche di bilancio degli stati membri. Il principale effetto riscontrabile — ai fini del presente discorso — appare quello di «una progressiva, inarrestabile erosione dell'autonomia già goduta da parte degli Stati membri nel campo delle rispettive politiche fiscali e sociali (il perno della funzione redistributiva su cui poggiano i sistemi nazionali di solidarietà), perdita tuttavia non compensata dalla ricostruzione di un congruo apparato per interventi di “integrazione positiva” al livello dell'Unione europea»¹⁴⁴.

È proprio il varo dell'unione economica e monetaria (UEM) a far emergere un'ulteriore funzionalizzazione della *solidarietà transnazionale*. Se infatti essa si è caratterizzata per la sua funzionalizzazione al mercato unico nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori, nell'ambito della UEM essa appare trasformarsi, diventando strumento di sfogo degli squilibri

¹³⁹ M. Dani – A. J. Menéndez, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?* cit., p. 309. Sul punto si veda anche M. Dani – A. J. Menéndez, *Costituzionalismo europeo* cit., p. 59.

¹⁴⁰ In tal senso A. J. Menéndez, *The Sineus of Peace* cit., p. 376.

¹⁴¹ Cfr. CGCE, sent. 9 marzo 1999, causa C-212/97, *Centros Ltd c. Erbverns- og Selskabsstyrelsen*; nonché le successive sentt. 11 dicembre 2007, causa C-438/05, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union c. Viking Line* e 18 dicembre 2007, causa C-341/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet*; su cui, ex multis, M. V. Ballestrero, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia “bilancia” il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2008, p. 371 ss.

¹⁴² In tal senso A. J. Menéndez, *The Sineus of Peace* cit., p. 376.

¹⁴³ A livello del dibattito politico italiano l'adesione allo Sme segna, dopo il voto parlamentare del 1979, la fine di ogni tentativo di ingresso del Partito comunista italiano nella compagine governativa; sul punto parla di Pci «rinsavito» nel voto contrario allo Sme, S. Cesaratto, *Sei lezioni di economia. Conoscenze necessarie per capire la crisi più lunga (e come uscirne)*, Reggio Emilia, 2016, § 5.5.

¹⁴⁴ S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p. 546.

dell'unione monetaria¹⁴⁵. Difatti, un sistema come quello della UEM basato sulla forte competizione tra stati in un'area a cambio fisso¹⁴⁶, si basa, almeno teoricamente, su una mobilità dei lavoratori (*recte*: dei soggetti in cerca di lavoro) — e sulla deflazione salariale¹⁴⁷ — per il suo riequilibrio (teorico) in caso di *shock* asimmetrici¹⁴⁸. Il sistema di *welfare* europeo, quindi, «in assenza di trasferimenti para-federali, non solo ammette ma *implica*, in caso di shock asimmetrici tale solidarietà finanziaria tra cittadini europei»¹⁴⁹. Non solo, quindi, quanto sostiene la Corte di giustizia nella sentenza *Grzelczyk*¹⁵⁰, per la quale è necessaria «una certa solidarietà finanziaria dei cittadini di tale Stato con quelli degli altri Stati membri, specie quando le difficoltà cui va incontro il beneficiario del diritto di soggiorno sono di carattere temporaneo»¹⁵¹: la solidarietà appare necessariamente di carattere strutturale anche per il funzionamento dell'UEM per come è oggi (prescindendo comunque in tale sede dall'analisi dei costi sociali delle migrazioni, piuttosto che dei costi delle migrazioni sui sistemi sociali).

3.4. *C'è solidarietà nei meccanismi di stabilità macroeconomica?*

Uno dei temi su cui si è sviluppata la riflessione dottrinale con particolare intensità soprattutto a partire dalla crisi economica, è stato quello dell'ascrivibilità al paradigma della solidarietà tanto dei meccanismi di stabilità presenti all'interno del sistema dell'Unione, quanto quelli creati e/o utilizzati per il “contrasto” degli effetti della crisi economica¹⁵².

In primis, quindi, occorre analizzare le regole di stabilità macroeconomica vigenti in tempi ordinari. Come è noto, la disciplina di bilancio oggi vigente pone le proprie origini nel Trattato di Maastricht ed è stata compiutamente elaborata nel Patto di stabilità e crescita (PSC), firmato

¹⁴⁵ Per una lettura nei sensi di una sostanziale diversità, nonché di un possibile conflitto, tra il mercato unico e l'unione monetaria si veda O. Chessa, *La costituzione della moneta* cit., p. 481.

¹⁴⁶ Per tutti *ivi*, p. 464.

¹⁴⁷ A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà* cit., p. 127.

¹⁴⁸ Sul punto P. De Grauwe, *Economia dell'unione monetaria*, 10^a ed., Bologna, 2016, p. 100; A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà* cit., pp. 127 e 139.

¹⁴⁹ *Ivi*, p. 140.

¹⁵⁰ CGCE, sent. 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*.

¹⁵¹ *Ivi*, § 44.

¹⁵² Cfr. A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, p. 48; F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea* cit., p. 161.

nel 1997, e nei relativi regolamenti attuativi nell'ambito di implementazione della UEM¹⁵³. In estrema sintesi, l'implementazione dell'unione monetaria si è basata sul generale compromesso politico per cui la stessa, accelerata sostanzialmente da posizioni italiane e francesi a seguito della riunificazione tedesca, fosse accettata dalla sponda orientale del Reno a condizione di prevedere come elementi fondamentali quelli della dottrina economica dominante in Germania (in particolare di matrice ordoliberal¹⁵⁴) e sul necessario rispetto di una serie di parametri volti a ridurre le problematiche della “non ottimalità” dell'area valutaria comune (in particolare sugli squilibri macroeconomici commerciali verso l'esterno¹⁵⁵).

L'assetto che ne è derivato ha visto la divisione tra politiche fiscali, affidate agli stati ma sotto lo stretto rigore delle regole macroeconomiche, e politiche monetarie, affidate a una Banca centrale europea dotata di un tasso di CBI (*central bank independence*) addirittura più marcato del modello originario della Banca federale tedesca¹⁵⁶, predisposta all'obiettivo primario della stabilità dei prezzi (basso e stabile *inflation target*) e indipendente rispetto al decisore politico, tanto nazionale quanto europeo, rispetto alla determinazione dei tassi di interesse tanto delle operazioni finanziari quanto dei titoli di stato.

Le politiche fiscali, di competenza degli stati, sono state quindi sottoposte a una serie di regole fiscali (c.d. *balanced budget rules*) volte a vincolare il bilancio al sostanziale pareggio così da mantenere il debito pubblico al di sotto di una soglia “sostenibile” (priva di rischi di insolvenza,

¹⁵³ Sul punto, recentemente, E. Mostacci, *Fedele a se stessa: uem, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2020, p. 1025 ss.

¹⁵⁴ Sul punto, cfr. C. Kaupa, *The pluralist character of the European economic constitution* cit.; A. Guazzarotti, *Quanto è pluralista la “costituzione economica europea”? Si prega di riformulare la domanda*, in *Rivista Aic*, 3, 2018, pp. 1-13.

¹⁵⁵ Sul punto S. Cesaratto, *Chi non rispetta le regole? Italia e Germania, le doppie morali dell'euro*, Reggio Emilia, 2018.

¹⁵⁶ L'indipendenza della Bundesbank — per quanto fosse una regola “aurea” del diritto costituzionale dell'economia tedesco — era infatti garantita da un mero atto avente forza di legge (*Gesetz über die Deutsche Bundesbank*, 26 lug. 1957) e non inserita in dei trattati modificabili solo all'unanimità. Inoltre, il *BBankG*, al § 12, disponeva che «Nell'adempimento dei suoi compiti, la *Deutsche Bundesbank* è tenuta a sostenere la politica economica generale del Governo federale. Nell'esercizio dei poteri conferitile dalla presente legge, essa sarà indipendente dalle istruzioni del Governo federale» (si riporta la traduzione della formulazione originaria, ma il testo novellato non apporta modifiche sostanziali sul punto). Sull'indipendenza della banca centrale si veda in generale O. Chessa, *La costituzione della moneta* cit., p. 265; M. Pivetti, *Maastricht and the Political Independence of Central Banks: Theory and Facts*, in *Contributions to Political Economy*, 15(1), 1996, p. 81 ss.

anche parziale, per capitale prestato e interessi)¹⁵⁷. Il rispetto di tali regole è stato primariamente demandato alla “disciplina del mercato”, cioè al “giudizio” della finanza privata nella regolazione dei tassi di interesse dei titoli di stato e, quindi, della sostenibilità delle politiche pubbliche di spesa e, in via secondaria e successiva, una volta appurata l’erroneità di tale ipotesi, a una serie di regole e sanzioni — queste ultime rimaste storicamente sostanzialmente sulla carta — previste nei trattati europei e in alcuni accordi firmati parallelamente dagli stati¹⁵⁸.

Secondo alcuni autori, i comportamenti cui sono tenuti gli stati possono essere inquadrati secondo una logica di solidarietà¹⁵⁹. Pur scontando tale visione i limiti di un’idea di solidarietà come «modalità di coesione di gruppo, grazie alla quale i singoli membri agiscono all’unisono»¹⁶⁰ — cioè quella *solidarietà di produzione* che si era commentata con riferimento alla dichiarazione di Schuman¹⁶¹ — tale posizione assume interesse nell’analisi in oggetto. Secondo tale visione sono riscontrabili due forme di solidarietà: una *negativa* e una *positiva*. La prima implicherebbe comportamenti autonomi degli stati i quali avrebbero effetti positivi per l’interesse generale, mentre la seconda si caratterizza per un’azione nell’interesse generale attraverso comportamenti che avvantaggiano direttamente altri stati¹⁶². Nella prima categoria rientrerebbe il mero rispetto delle regole del Patto di stabilità e crescita, mentre nella seconda alcuni strumenti di risposta alla crisi quali il Meccanismo europeo di stabilità (MES)¹⁶³. Ulteriore differenziazione sarebbe riscontrabile tra una solidarietà *fattuale* e una *normativa*, la prima derivante dai vincoli di fatto derivanti

¹⁵⁷ Sul punto si veda O. Chessa, *La costituzione della moneta* cit., p. 398.

¹⁵⁸ Per un’analisi ampia e completa della questione, dal punto di vista del principio di solidarietà, si veda, anche per i relativi riferimenti bibliografici, F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell’Unione europea e governance economica europea* cit., §§ 3 e 4.

¹⁵⁹ *Ex pluribus*, V. Borger, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 9(1), 2013, p. 11.

¹⁶⁰ Ivi, p. 9; cfr. A. McDonnell, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?*, in L. S. Rossi – F. Casolari (a cura di), *The EU after Lisbon. Amending or Coping with the Existing Treaties?*, Cham, 2014, p. 60.

¹⁶¹ Cfr. *supra*, p. 3.

¹⁶² In tal senso V. Borger, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area* cit., p. 11.

¹⁶³ Su cui, recentemente, A. Mangia (a cura di), *MES. L’Europa e il trattato impossibile*, Brescia, 2020.

dall'ingresso nella UEM, mentre la seconda derivante dall'imposizione normativa del principio di stabilità macroeconomica¹⁶⁴.

Appaiono tuttavia evidenti anche i limiti di tale approccio rispetto al concetto di solidarietà: se la stessa diventa una mera messa in comune di utilità e si spoglia di qualsiasi valutazione sulle modalità e sui valori reggenti tale comunione di interessi, può diventare contenitore di qualsiasi modalità relazionale tra i soggetti, anche in senso contrario al principio solidale storicamente e costituzionalmente inteso. Non sorprende quindi — anzi appare opportuno concordare con — chi rileva una diversa caratterizzazione delle regole macroeconomiche, approntate al principio concorrenziale in luogo e in contrapposizione a quello solidale tra gli stati¹⁶⁵. Altrimenti, si rischia abbracciare una visione contrattualistica di tipo privatistico del rapporto tra gli stati, ripiegando l'idea di solidarietà su quella di buona fede, confondendo il dovere al rispetto dei patti con i doveri inderogabili di solidarietà. In tal senso, la costruzione europea più che una comunità basata su un'unione politica assomiglierebbe al principio privatistico del *condominio* più che a quello politico di *comunità*.

Ciò appare coerente con l'impostazione tenuta dalla Corte costituzionale federale tedesca, che nella sua giurisprudenza ha sempre sostenuto che la UEM dovesse considerarsi una «comunità di stabilità» (*Stabilitätsgemeinschaft*), di cui componenti essenziali appaiono la disciplina di bilancio finalizzata alla convergenza dei criteri macroeconomici a garanzia del principio cardine della stabilità dei prezzi nonché l'indipendenza e il divieto di finanziamento monetario, sia diretto che indiretto, della Banca centrale europea¹⁶⁶.

Il rispetto delle regole di stabilità macroeconomica non appare quindi riconducibile al principio di solidarietà, costituzionalmente inteso, a meno che, tali regole, non pongano obblighi di solidarietà (non risultando, però,

¹⁶⁴ In tal senso V. Borger, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area* cit., p. 11; sul punto cfr. A. McDonnell, *Solidarity, Flexibility, and the Euro-Crisis: Where Do Principles Fit In?* cit., p. 77; A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà* cit., p. 147; F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea* cit., p. 156.

¹⁶⁵ Cfr. sul punto E. Mostacci, *Il fascino discreto della competizione. Legami di solidarietà e pressione competitiva nel processo di integrazione europea*, in *DPCE online*, 4, 2015, p. 147; S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p. 547; A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa* cit., p. 133.

¹⁶⁶ *BVerfGE* 89, 155, del 12 ottobre 1993 (*Maastricht*); *BVerfG*, 2 BvR 1390/12, 12 settembre 2012, § 219 (*MES/Fiscal Compact*); sul punto cfr. F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea* cit., p. 131; S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p. 547; E. Olivito, *Atto primo: Il Bundesverfassungsgericht rinvia alla Corte di giustizia su OMT e poteri della BCE. Un'occasione per il futuro dell'Unione europea?*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013, p. 5.

elementi in tal senso). Più difficile definire se il mancato rispetto delle regole possa determinare comportamenti anti-solidali. In linea generale come il rispetto delle norme — che sul piano internazionale si traduce nel brocardo *pacta sunt servanda* — non si traduce automaticamente in un’espressione del principio di solidarietà e così il suo contrario, la violazione delle regole, non si traduce automaticamente in un comportamento anti-solidale. Anzi, il principio di solidarietà può essere anche invocato *contro* le norme, come causa giustificatrice della loro violazione¹⁶⁷.

Tuttavia, appaiono riscontrabili casi in cui il mancato rispetto delle regole possa ricondursi *anche* a una violazione dei doveri di solidarietà nella misura in cui ne derivi un danno per un soggetto più debole e un vantaggio per il soggetto più forte. Possono quindi considerarsi antisolidali politiche economiche *export-led* che creano squilibri all’interno di un’area economica a cambi fissi, perseguite tra l’altro attraverso la relativa — rispetto alla produttività — moderazione salariale¹⁶⁸, come potrebbero definirsi latamente anti-solidali politiche frutto di “azzardo morale” — qualora esse si siano mai verificate¹⁶⁹ — con riguardo all’indebitamento per la sovvenzione di politiche interne e un successivo salvataggio in conto a stati terzi. Tuttavia, in quest’ultimo caso, appare difficilmente ipotizzabile un effetto anti-redistributivo: è il soggetto povero che potrebbe approfittarsi tramite “*moral hazard*” di quello ricco, e non viceversa, ragione per la quale appare difficile ricondurre gli effetti di tale comportamento in una prospettiva anti-solidale strettamente intesa. Gli effetti anti-solidali di una specifica violazione delle regole, tuttavia, appaiono valutabili solo nel caso specifico, analizzando anche le diverse interazioni tra i vari livelli della solidarietà e i vari soggetti posti in relazione. In altre parole, se da un lato appare agevole evidenziare cosa sia coerente con il principio di solidarietà, dal lato opposto le cose si complicano, in quanto i confini tra ciò che è avulso dalla solidarietà e ciò che è contrario rispetto alla stessa (anti-solidale) non appaiono così definiti.

Questo, tuttavia, non basta per non far condividere la posizione di chi, guardando alle regole europee, le valuta estranee o addirittura

¹⁶⁷ Sulle cui implicazioni costituzionali cfr. G. Azzariti, *Diritto e conflitti* cit., p. 279; A. Buratti, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Milano, 2006.

¹⁶⁸ Sul punto cfr. S. Cesaratto, *Chi non rispetta le regole?* cit.; A. Somma, *L’altra faccia della Germania. Sinistra e democrazia economica nelle maglie del neoliberismo*, Roma, 2015.

¹⁶⁹ Cfr. P. De Grauwe, *The Eurozone as a Morality Play*, in *Intereconomics*, 5, 2011, pp. 230-231.

confliggenti con il principio di solidarietà¹⁷⁰. La c.d. *no bail out clause* di cui agli artt. 125 TFUE — unitamente agli artt. 123 e 124 del medesimo trattato, riguardanti rispettivamente i divieti di facilitazioni creditizie e di accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie — che proibisce tanto all’Unione quanto agli stati membri di rispondere e di farsi carico degli impegni economici pubblici, affermando quindi «il principio dell’autonomia dei bilanci nazionali e della piena responsabilità di ciascuno Stato o altra autorità, ente o impresa pubblica per il proprio debito»¹⁷¹, appare vietare, esplicitamente, meccanismi improntati al principio di solidarietà nei rapporti macroeconomici nell’Unione. Il meccanismo di sostanziale delega alla “disciplina” dei mercati della sorveglianza delle politiche pubbliche — per quanto erroneo e inverosimile¹⁷² —, non solo mette gli stati in competizione tra loro¹⁷³, ma assegna alle «virtù pedagogiche»¹⁷⁴ dei soggetti privati detentori di capitale, il cui fine è il profitto, un determinante potere di influenza sulle politiche (che dovrebbero essere) determinate dal circuito democratico¹⁷⁵. In tal modo, gli stati membri «sapendo di non poter contare sulla solidarietà dei propri *partner*, dovrebbero quindi far affidamento soltanto sulle proprie capacità di finanziarsi sui mercati, affrontando eventuali aggravii delle condizioni di prestito che i mercati stessi dovessero loro imporre»¹⁷⁶.

¹⁷⁰ In tal senso *ex pluribus*, S. Cafaro, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001, p. 13; S. Giubboni, *Solidarietà* cit., p. 546; cfr. F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell’Unione europea e governance economica europea* cit., p. 138.

¹⁷¹ Ivi, p. 139.

¹⁷² Sul punto M. L. Tufano, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 3, 2002, p. 510; A. Viterbo – R. Cisotta, *La crisi della Grecia, l’attacco speculativo all’euro e le risposte dell’Unione europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 4, 2010, p. 968.

¹⁷³ Cfr. E. Mostacci, *Il fascino discreto della competizione* cit., p. 139.

¹⁷⁴ M. L. Tufano, *Il principio del no bail-out nel diritto comunitario* cit., p. 507.

¹⁷⁵ Sul punto E. Mostacci, *Fedele a se stessa: uem, coordinamento delle politiche economiche e processi democratici* cit.

¹⁷⁶ A. Viterbo – R. Cisotta, *La crisi della Grecia, l’attacco speculativo all’euro e le risposte dell’Unione europea* cit., p. 968.

Il meccanismo previsto dall'art. 136 TFUE, ultimo paragrafo¹⁷⁷ — introdotto nel 2011 e entrato in vigore due anni dopo¹⁷⁸ — non pare infatti riuscire a bilanciare il “divieto di solidarietà” del *no bail-out*, anzi sembra rafforzarne portata e criticità. A spiegare la *ratio* della disposizione in oggetto viene in ausilio la posizione della Corte costituzionale tedesca che, esaminando le operazioni “non convenzionali” della BCE, evidenzia come «il PSPP migliora le condizioni di rifinanziamento degli Stati membri nella misura in cui consente loro di ottenere prestiti sui mercati finanziari a condizioni migliori di quanto sarebbe stato altrimenti»¹⁷⁹. Inoltre tale programma potrebbe «avere lo stesso effetto degli strumenti di assistenza finanziaria adottabili ai sensi dell'art. 12 e ss. del Trattato sul MES», con il rischio di disincentivare gli Stati membri «dall'adottare riforme finalizzate a una sana politica di bilancio»¹⁸⁰.

Il ricorso al MES — ovvero al meccanismo istituito sulla base dell'art. 136 TFUE, esterno al diritto dell'Unione, ma obbligato a rispettarlo¹⁸¹ — non deve essere quindi disincentivato da operazioni della BCE. Questo perché l'acquisto di titoli — anche dal mercato secondario — ha come effetto economico da un lato quello di abbassare il tasso di interesse sui titoli e, quindi di “limitare” la sanzione dei mercati e, dall'altra, evitare la necessità del ricorso a strumenti quali il MES, caratterizzati da onerosità, gerarchia e, soprattutto, condizionalità. In altri termini: sarebbe un aiuto “gratuito” e come tale incompatibile con i principi regolanti la convergenza

¹⁷⁷ «Gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

¹⁷⁸ L'introduzione di tale previsione è stata approvata dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, secondo la procedura semplificata di modifica dei trattati, ed è entrata in vigore il 1° marzo 2013 a seguito della ratifica degli allora ventisette stati membri dell'Unione.

¹⁷⁹ *BVerfG*, sent. 5 maggio 2020, 2 BvR 859/15, § 170. Si riprende la traduzione da A. Guazzarotti, *Cose molto cattive sulla ribellione del Tribunale costituzionale tedesco al Quantitative easing della BCE*, in *lacostituzione.info*, 10 mag. 2020.

¹⁸⁰ Al § 171 della sentenza citata.

¹⁸¹ È questa l'interpretazione data dalla Corte di giustizia nella sentenza *Pringle* (CGUE, sent. 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle c. Ireland*), dove «per proteggere il MES dalla censura di invalidità per essere venuto in essere in violazione delle competenze dell'Unione, Pringle è costretta a consentire la stipulazione di accordi internazionali tra Stati membri sovrapponibili a competenze dell'Unione ma esterni ad essa, a condizione che gli obblighi scaturenti da tali accordi rispettino il diritto Ue»; così F. Munari, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 4, 2015, p. 734.

macroeconomica in quanto distorsivo degli effetti del mercato. La solidarietà in tal senso — intesa in ogni accezione che va dal prestito con un tasso inferiore a quello di mercato, a politiche che abbiano effetti redistributivi — non può quindi essere un effetto delle politiche della BCE o di un'altra istituzione dell'Unione.

Il quadro normativo attuale, quindi, non sembra costituire una soluzione di continuità rispetto al passato e, in particolare, alle misure adottate durante la crisi economica¹⁸², che fin da subito si sono caratterizzate per l'onerosità (prestiti concessi al tasso di interesse di mercato), eccezionalità e fortissima condizionalità, intesa nel senso di cessione di competenze e dell'esercizio di sovranità¹⁸³. Il recente processo di riforma del PSC, in tal senso, non sembra apportare novità di sorta, anzi, al contrario — ad una prima analisi — sembra addirittura porre diverse e aggravate problematicità¹⁸⁴.

In definitiva, non sembrano quindi potersi condividere le posizioni di chi vede una connessione o addirittura sovrapposibilità tra il principio di solidarietà e i meccanismi di stabilità macroeconomica.

Più nel dettaglio, le posizioni di chi sostiene la corrispondenza *hic et nunc* dei meccanismi di stabilità macroeconomica e il principio di solidarietà scontano un'incomprensione di fondo sul significato, sulla portata e sul senso del concetto di solidarietà: se la solidarietà è soltanto una modalità di azione collettiva¹⁸⁵ o il rispetto comune delle regole¹⁸⁶, se si lega strettamente

¹⁸² Sul punto A. Viterbo – R. Cisotta, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea* cit., p. 966.

¹⁸³ Sul punto, in rapporto al principio di solidarietà, si vedano F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea* cit., p. 178; A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea* cit., p. 48; più in generale cfr. A. Somma, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell'Unione europea*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1, 2018, p. 183; sulla crisi greca rimangono imprescindibili i racconti di Y. Varoufakis, *Adulti nella stanza. La mia battaglia contro l'establishment dell'Europa*, Milano, 2018. Sul rapporto tra sovranità e democrazia, per tutti, D. Grimm, *Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept*, New York, 2015.

¹⁸⁴ Si consenta il rimando a A. Francescangeli, *Live in Brussels: un piano quinquennale per rifugiarsi sotto il Patto di Stabilità. Sullo stato della proposta di modifica delle regole del PSC della scorsa primavera*, in *Diritticomparati.it*, 4 dic. 2023.

¹⁸⁵ In tal senso V. Borger, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area* cit., p. 9, per il quale «solidarity is a mode of group cohesion, as a result of which individual members act in unison».

¹⁸⁶ Evidenzia vari esempi di tale impostazione F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea* cit., p. 157.

all'ambiguo concetto di responsabilità¹⁸⁷, se è emergenziale, volontaria, interessata, diseguale, condizionata, punitiva¹⁸⁸, se ha come effetto — o forse come scopo — quello di rompere i legami solidali tra individui¹⁸⁹, essa appare un concetto intrinsecamente incompatibile con l'accezione costituzionale di solidarietà politica e sociale già descritta. In altri termini, occorre rilevare quella che è stata efficacemente definita come una «contrapposizione “culturale” in merito allo stesso significato della solidarietà»¹⁹⁰ che rende inutile nonché probabilmente anche fuorviante ogni tentativo di composizione¹⁹¹.

Non appaiono, d'altra parte, nemmeno convincenti — in quanto viziate da quello che potrebbe definirsi un eccessivo *ottimismo della volontà* — le posizioni di chi fa leva sulla forza espansiva del principio di solidarietà nei confronti delle regole della UEM¹⁹². Secondo tale impostazione, non vi sarebbe «alcuna ragione per la quale la disciplina — emblematicamente incarnata dall'art. 125 TFUE, ma anche da varie altre disposizioni del sistema dell'UEM — debba prevalere sulla solidarietà; al contrario, pare possibile ritenere che un'interpretazione sistematica e teleologica delle disposizioni di diritto primario debba condurre al riconoscimento di un ruolo prevalente, almeno sul piano ermeneutico, per la solidarietà»¹⁹³. È tuttavia la stessa Corte di giustizia a smentire tale assunto, ad esempio nella sentenza *Pringle* in cui, sconfessando la posizione dell'avvocato generale, non fa mai

¹⁸⁷ Sul punto, criticamente, A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea* cit., p. 50.

¹⁸⁸ B. Celati, *Misure anticrisi e prospettive di solidarietà economica per l'integrazione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 23 lug. 2022, p. 2.

¹⁸⁹ Sul punto A. Schillaci, *Dalla crisi economica alla crisi democratica: la sfida populista alla solidarietà e l'identità europea*, in *Federalismi.it*, 13, 2020, pp. 17-18; cfr., più in generale, sull'impostazione politica delle misure “tecniche” di austerità, si vedano A. J. Menéndez, *The Crisis of Law and the European Crises: From the Social and Democratic Rechtsstaat to the Consolidating State of (Pseudo-)technocratic Governance*, in *Journal of Law and Society*, 44(1), 2017, p. 56 ss.; E. Brancaccio – M. Passarella, *L'austerità è di destra. E sta distruggendo l'Europa*, Milano, 2012.

¹⁹⁰ F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea* cit., p. 158.

¹⁹¹ Cfr., ad esempio, A. Guazzarotti, *Unione europea e conflitti tra solidarietà* cit., p. 147.

¹⁹² Si vedano, ad esempio, F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea* cit., p. 155; A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea* cit., p. 50.

¹⁹³ F. Croci, *Solidarietà tra stati membri dell'Unione europea e governance economica europea* cit., p. 155.

riferimento alla solidarietà¹⁹⁴, facendo assurgere la stabilità macroeconomica e la rigorosa condizionalità al rango di vero e proprio meta-principio del diritto dell'Unione¹⁹⁵.

In tal senso, si può quindi concordare con chi evidenzia come «il tipo di solidarietà su cui si basa l'UE oggi ha più a che fare con l'interdipendenza tra paesi che si è creata proprio attraverso l'integrazione economica (*de facto solidarity*), piuttosto che con un sentimento disinteressato e spontaneo (*affective solidarity*) che sembrava animare i trattati originari»¹⁹⁶.

Sostenere quindi che la solidarietà come principio giuridico e politico — tra l'altro nella sua accezione *costituzionale* e non *competitiva* — possa prevalere sulle norme chiare e direttamente efficaci che regolano la UEM, nonché sugli avversi e ben più strutturali principi fondamentali dell'Unione, quali la concorrenza¹⁹⁷ e le libertà economiche¹⁹⁸ non pare riuscire a oltrepassare anche le più larghe maglie del meno disincantato *pessimismo dell'intelligenza*¹⁹⁹. L'analisi empirica evidenzia poi come sia stata la pervasività di principi come la condizionalità a permeare ambiti che erano più propri della solidarietà — quali le politiche di coesione²⁰⁰ — e non viceversa.

4. *Solidarietà nel Recovery Plan*

Le misure adottate in occasione della pandemia, a livello europeo, presentano senz'altro alcuni elementi di novità rispetto al quadro descritto. Dal punto di vista della solidarietà, occorre innanzitutto analizzare le forme di finanziamento di *Next Generation EU* e, in particolare del *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* per evidenziare la presenza di forme di solidarietà, soprattutto nell'ottica di una redistribuzione delle risorse. Come è noto, una parte delle risorse messe a disposizione degli stati è erogata sotto forma di prestiti, mentre un'altra attraverso contributi diretti c.d. “a fondo perduto”,

¹⁹⁴ Sul punto *ivi*, p. 221 ss.

¹⁹⁵ CGUE, sent. *Pringle*, cit., § 137. Si veda anche P. Mengozzi, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario* cit., p. 113.

¹⁹⁶ O. Fontana, *Tra solidarietà europea e responsabilità nazionali: la tutela dei beni pubblici europei*, in Campus *et al.* (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo)* cit., p. 143.

¹⁹⁷ Sul punto E. Mostacci, *Il fascino discreto della competizione* cit.

¹⁹⁸ Cfr. A. J. Menéndez, *A European Union founded on capital?* cit.

¹⁹⁹ Evidenzia, in letture di diverso tenore, un «attivistico ottimismo della volontà», B. Pezzini, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea*, in M. Campus *et al.* (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo)* cit., p. 51.

²⁰⁰ Sul punto cfr. A. Somma, *Il mercato delle riforme* cit., p. 179; B. Celati, *Misure anticrisi e prospettive di solidarietà economica per l'integrazione europea* cit., p. 4.

la cui copertura economica deriverà dal bilancio dell'Unione europea (il quale a sua volta si finanzia attraverso devoluzioni di fondi o di potere impositivo degli stati).

4.1. *Nelle forme di finanziamento*

Il finanziamento di *Next Generation EU* si basa in prima battuta sul conferimento alla

Commissione «in via eccezionale e temporanea», del potere «limitato» di contrarre prestiti sui mercati di capitali, sulla base dell'art. 14 dell'ultima Decisione sulle risorse proprie²⁰¹. Tale scelta si pone se non in frizione, quantomeno in discontinuità, rispetto alla linea tenuta in passato con riferimento a quelle norme dei Trattati che prevedono l'obbligo del pareggio di bilancio per l'Unione (art. 310 del TFUE), nonché il divieto di assunzione delle obbligazioni degli stati da parte dell'Unione o degli altri stati membri (art. 125 TFUE)²⁰².

Appare opportuno chiedersi, a tal proposito, se l'emissione comune di debito a livello dell'Unione possa considerarsi come un'applicazione del principio di solidarietà interstatale²⁰³. A tal proposito, pare opportuno effettuare un distinguo sulla base della differenziazione operata dalla lett. b) dell'art. 5 della decisione sulle risorse proprie, dove si prevede che, dei complessivi 750 miliardi di euro di finanziamento a debito, fino a 360 miliardi di euro possono essere usati per erogare prestiti, mentre fino a 390 miliardi possono essere destinati alle spese.

Per quanto riguarda i primi, ovvero quelli che possono essere usati per essere a loro volta prestati agli stati, la fonte di finanziamento di capitale e interessi, seppur individuata nei confronti dei terzi dalla *Decisione* nel bilancio dell'Unione²⁰⁴, ai sensi della disciplina del Dispositivo per la ripresa

²⁰¹ Decisione 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom, §§ 14 e 22.

²⁰² Sul punto si veda F. E. Grisostolo, *Il piano "Next Generation EU" e la sua "architettura finanziaria" nella prospettiva della cittadinanza sociale europea*, in *La cittadinanza europea*, 1, 2022, p. 131 ss.

²⁰³ Cfr. S. Cecchini, *L'Europa aspira a diventare uno Stato sociale?*, in *Rivista Aic*, 4, 2021, p. 126.

²⁰⁴ Dove si legge infatti che «il rimborso del capitale e il pagamento dei relativi interessi sono a carico del bilancio dell'Unione», *Decisione* cit.

(art. 14 Regolamento RRF²⁰⁵), è in realtà traslata sugli stessi stati a cui i prestiti vengono concessi.

In altri termini, per quanto rispetto ai terzi a impegnarsi è l'intera Unione, all'interno della stessa gli stati che ottengono i prestiti dovranno ripagarli tanto nella quota capitale quanto nei costi di interesse. L'unico "beneficio" che essi ottengono è un tasso di interesse presumibilmente più basso — almeno per gli stati finanziariamente più "deboli" — rispetto a quello che avrebbero ottenuto se avessero proceduto in autonomia al proprio finanziamento sul mercato dei capitali. Tale beneficio, tuttavia, come si vedrà meglio *infra* non è "gratuito", ma rispetto alla emissione autonoma di debito pubblico da parte degli stati, è ricambiato attraverso rigorose condizionalità sull'utilizzo dei fondi. A proposito, appare opportuno evidenziare che «aiuti e sovvenzioni non esulano *per se* dal paradigma austeritario, ma rischiano di perpetuarlo allorché sono gravati da condizionalità» legate al contenimento del debito e della spesa pubblica²⁰⁶.

Appare a proposito significativo notare come la quasi totalità degli stati europei abbia ritenuto non conveniente accedere alla componente "a prestito" del *Recovery*²⁰⁷ e come per nessuno di essi, a parte l'Italia, tale componente risulti fortemente sbilanciata rispetto alle sovvenzioni dirette.

Pur tuttavia, non si può non rilevare come tale meccanismo rappresenti un inedito e assai significativo cambio di passo rispetto alla prospettiva per cui il mercato (e quindi gli *spread*) erano intesi come strumenti di "disciplina" fiscale nei confronti degli stati²⁰⁸. Per quanto un intervento dell'Unione di "calmierazione" del tasso di interesse sul debito pubblico non costituisca una novità, il dato che esso non sia svolto in via di fatto ad opera della BCE — la quale comunque è intervenuta, durante la pandemia, con uno specifico programma temporaneo di acquisto dei titoli di stato sul mercato secondario denominato *Pandemic emergency purchase programme* (PEPP)²⁰⁹ —, bensì sia frutto di una decisione pienamente politica

²⁰⁵ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

²⁰⁶ Così M. F. De Tullio, *La ripresa è per tutti o per pochi nell'Europa post-pandemica?*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2022, p. 87.

²⁰⁷ Hanno richiesto prestiti solo Italia, Romania, Grecia, Polonia e, in piccola parte Portogallo e Slovenia.

²⁰⁸ Sul punto F. Losurdo, *L'ordine di Maastricht e l'"economia di guerra". Il nodo gordiano del debito*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2, 2022, p. 120.

²⁰⁹ Sull'effetto redistributivo tra stati dell'azione della BCE si veda A. Guazzarotti, *Il ruolo della Banca centrale europea nella gestione della crisi pandemica*, in E. Mostacci – A. Somma (a cura di), *Dopo le crisi. Dialoghi sul futuro dell'Europa*, Roma, 2021, p. 127.

del Consiglio, rappresenta sicuramente un passo in avanti rispetto a una, più o meno ottimistica, «tensione verso uno sviluppo solidale dell'Unione»²¹⁰.

È bene tuttavia tenere presente che, come è stato efficacemente evidenziato, «il debito pubblico si pone in una relazione ambivalente con il dovere tributario»²¹¹, essendo quest'ultimo a costituire «la più immediata e tangibile manifestazione dei doveri di solidarietà che gravano sul cittadino»²¹². Tale ambivalenza deriva dal fatto che esso consente sì «di aumentare rapidamente la spesa senza chiedere un immediato corrispondente sforzo fiscale»²¹³, ma al prezzo di uno successivo e più oneroso. In altri termini, il potere pubblico, invece di tassare la ricchezza la remunera, con chiari effetti anti-redistributivi. Per questa ragione, il ricorso al debito rappresenta uno strumento tutt'al più neutrale (se compensato nella fase impositiva) rispetto alla redistribuzione e, quindi alla solidarietà: il vero fattore determinante appare quello della fiscalità volta alla restituzione dei prestiti e al pagamento degli interessi²¹⁴, questione che tuttavia si pone all'interno degli stati e non a livello europeo.

Discorso in parte diverso è quello relativo alla componente del *Recovery* che veicola fondi sotto forma di sussidi agli stati. Il meccanismo di finanziamento è simile, nel senso che l'Unione dapprima raccoglie le risorse sul mercato dei capitali e poi le trasmette agli stati sulla base dei PNRR approvati²¹⁵: in questo caso, tuttavia, la restituzione dei prestiti contratti dall'Unione non è a carico del singolo stato membro che riceve i fondi, ma a carico del bilancio dell'Unione, ovvero dagli stati nel loro complesso. Per far fronte a tali spese straordinarie, il massimale delle risorse proprie — cioè il limite di versamento rispetto al RNL che si può destinare complessivamente al bilancio europeo — viene aumentato dello 0,6% (art. 6 della Decisione).

La questione della solidarietà nel *Recovery* si trasforma così in quella, più risalente ma non per questo non più attuale, della solidarietà nel bilancio

²¹⁰ F. Covino, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica* cit., p. 191.

²¹¹ F. E. Grisostolo, *Il piano "Next Generation EU" e la sua "architettura finanziaria" nella prospettiva della cittadinanza sociale europea* cit., p. 135.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ Cfr. F. Gallo, *È il tempo di un sistema fiscale europeo?*, in *Rivista di diritto tributario internazionale*, 1, 2022, p. 7 ss.

²¹⁵ Sull'approvazione del PNRR italiano si consenta il rimando a A. Francescangeli, *Il Parlamento e il Piano nazionale di ripresa e resilienza: verso un'istituzionalizzazione dell'emergenza?*, in G. Azzariti (a cura di), *Costituzione e pandemia. Seminari dell'a.a. 2021/2022*, Napoli, 2023, p. 147 ss.

dell'Unione e, quindi, dei saldi di bilancio. Senza poter entrare nella presente sede nel dettaglio, la questione politica dei saldi ha lungamente inciso sull'evoluzione del bilancio: essi sono stati utilizzati, dal punto di vista politico, non solo per ottenere e giustificare il *rebate* britannico e le altre varie "correzioni"²¹⁶, ma anche per valutare sul piano della politica interna l'operato di un determinato governo in sede europea²¹⁷, col risultato che buona parte del bilancio comunitario risulta permeato dalla logica degli stessi²¹⁸.

D'altro lato, tanto la dottrina più "europeista", quanto la stessa Commissione, hanno da sempre osteggiato ogni lettura *politica* degli stessi, relegandoli a un mero esercizio contabile²¹⁹, tra l'altro effettivamente difficile, discrezionale e quindi potenzialmente fuorviante²²⁰.

Se, da un lato, si può concordare sul fatto che, anche solo in termini monetari, i saldi non rappresentano un valore particolarmente attendibile dei benefici di appartenenza all'Unione, la loro rilevanza politica e storica appare la spia di una problematica più profonda, che ricondotta alla propria radice aiuta a fare luce sull'identità stessa dell'Unione europea: ovvero, quale sia la funzione del bilancio dell'Unione.

In altri termini, se la questione del *juste retour* e dell'«*I want my money back*» di thatcheriana memoria risulta priva di attendibilità, prima ancora che di ogni virtuosità — non fosse altro per la scarsa rappresentatività economica dei saldi —, non pare altresì possibile ridurre il bilancio dell'Unione a mera questione tecnica²²¹.

Se, infatti, la solidarietà del *Recovery* passa per la solidarietà del bilancio, una visione — affine a quella della Commissione — per la quale il bilancio dell'Unione debba intendersi non «come un sistema di redistribuzione fiscale, ma piuttosto come uno strumento inteso a generare un valore

²¹⁶ Su cui cfr. G. Paramithiotti – A. Zatti, *Il bilancio dell'Unione Europea: origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia, 2015, p. 144; M. Greganti, *Il negoziato sulle prospettive finanziarie e le politiche di coesione dell'Unione europea per il periodo 2007-2013*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2008, p. 158; Z. Asatryan – A. Havlik – F. Heinemann *et al.*, *I saldi operativi netti: varianti, dati emergenti e storia*, PE 648.183, Parlamento Europeo. Dipartimento tematico Affari di bilancio, feb. 2020, p. 11.

²¹⁷ M. Nava, *La finanza europea. Storia, analisi, prospettive*, Roma, 2000, p. 129.

²¹⁸ In tal senso M. Greganti, *I saldi netti come vincolo esterno alle decisioni di bilancio*, in M. T. Salvemini – F. Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010, p. 46.

²¹⁹ Ad esempio Commissione europea, *Financial report 2018*, 15 ott. 2019, p. 72.

²²⁰ Cfr. M. Nava, *La finanza europea* cit., p. 121.

²²¹ Cfr. sul rapporto tra *Recovery Plan* e *juste retour* M. F. De Tullio, *La ripresa è per tutti o per pochi nell'Europa post-pandemica?* cit., p. 126.

aggiunto europeo»²²² evidenzia tutti i propri limiti: il bilancio, in tal senso, oltre a costituire un freno per l'integrazione, senza attenzione alla redistribuzione delle risorse farebbe giungere al paradosso per cui potrebbero essere gli stati più poveri (o quelli maggiormente colpiti dalla pandemia) a sostenere la ripresa di quelli più ricchi.

L'assurdità di questa prospettiva, tuttavia, non pare così lontana dalla realtà: il sistema di finanziamento dell'Unione non è pensato per essere redistributivo, quanto piuttosto per operare una correzione del mercato. Nello specifico, la risorsa iva presenta effetti regressivi²²³; i dazi doganali e l'imposta sugli imballaggi sono imposte indirette e in quanto tali non progressive; la risorsa basata sul reddito nazionale lordo, che astrattamente potrebbe essere l'unica in grado di operare in modo redistributivo, presenta significativi "sconti" per alcuni paesi ricchi, quali Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia e, comunque, non risulta necessariamente espressione di effettiva capacità contributiva²²⁴.

Non bisogna quindi stupirsi che, conti alla mano, le risorse del *Recovery* appaiano, dal punto di vista quantitativo, molto più modeste rispetto a quello che si è abituati a pensare: gli 68,88 miliardi di euro che l'Italia dovrebbe ricevere a titolo di sussidi in sei anni, al netto del saldo passivo che l'Italia ha nei confronti dell'Unione di circa 5 miliardi (dato 2022), diventerebbero meno di 6,5 miliardi di euro l'anno²²⁵. Con tutte le cautele necessarie date dalle problematicità dei saldi e dalla previsione della loro evoluzione nei prossimi anni, essa non appare certo una cifra esorbitante²²⁶.

L'importanza del *Recovery*, per quanto riguarda la solidarietà sembra quindi essere legata non tanto all'emissione di debito comune — seppur significativa —, né all'entità delle risorse messe in campo, quanto, piuttosto, alla necessaria risignificazione in senso politico del bilancio dell'Unione: ovvero, per quello che si potrebbe definire il passaggio dall'approccio del *juste retour* a quello di un *juste non-retour*. Definendo quindi *giusta* la redistribuzione delle risorse dagli stati ricchi a quelli più poveri.

De iure condendo, in una tale ottica, appare altresì evidente come al fine di rendere effettivamente redistributivo lo strumento del *Recovery* — non solo tra stati ma anche tra individui — l'Unione non possa disinteressarsi,

²²² Così Z. Asatryan *et al.*, *I saldi operativi netti* cit., p. 1.

²²³ Sul punto M. Nava, *La finanza europea* cit., p. 44.

²²⁴ In tal senso D. Canè, *Profili di un'imposta propria dell'Unione Europea*, in M. Campus *et al.* (a cura di), *Pago, dunque sono (cittadino europeo)* cit., p. 174.

²²⁵ Calcoli su dati della Commissione europea, disponibili su commission.europa.eu.

²²⁶ Cfr. sul punto M. F. De Tullio, *La ripresa è per tutti o per pochi nell'Europa post-pandemica?* cit., p. 127.

quantomeno a livello di armonizzazione, della progressività dell'imposizione fiscale all'interno degli stati (invertendo in tal modo una linea di tendenza che pare procedere nella direzione opposta, cioè verso l'indebolimento della progressività fiscale interna agli stati²²⁷). Per l'individuazione della percorribilità di tale ultima prospettiva, appare utile analizzare, con le lenti del principio di solidarietà, il contenuto del *Recovery*.

4.2. *Nel contenuto del Dispositivo*

Per definire quale tipo di solidarietà appare presa in considerazione nella definizione del *Recovery*, appare utile procedere secondo due piani di analisi. Il primo riguarda il Dispositivo per la ripresa e la resilienza in sé, i suoi obiettivi, i mezzi posti per il raggiungimento degli stessi, nonché gli indirizzi e i vincoli ai piani statali. Il secondo afferisce ai piani statali stessi, nel modo in cui essi hanno interpretato e declinato gli obiettivi posti dal Regolamento. Come appare evidente, per quanto i piani nazionali possano essere considerati parte integrante del *Recovery Plan* europeo, un'analisi che coinvolga ogni singolo stato si collocherebbe oltre le possibilità di questo scritto; per tale motivo ci si limiterà solamente a un breve accenno al caso italiano.

Nella lettura di obiettivi e mezzi del *Recovery*, appare opportuno utilizzare, in coerenza con la differenziazione tra solidarietà "competitiva" e solidarietà "politica", una differenziazione tra obiettivi economici e obiettivi politici.

Se è vero, infatti, che con il *Recovery* si sarebbero create le possibilità di «una visione teleologica del mercato quale strumento della politica, e non fine della stessa»²²⁸, come per la funzione che il bilancio è chiamato a svolgere, occorre vedere quanto ciò si sia effettivamente tradotto negli atti normativi.

Gli obiettivi del Dispositivo per la ripresa sono disciplinati dall'art. 4 del Regolamento, dove si pone come obiettivo generale del Dispositivo quello della «coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione», da raggiungersi «migliorando la resilienza, la preparazione alle crisi, la capacità di aggiustamento e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico di detta crisi, in particolare sulle donne,

²²⁷ Sul punto cfr. P. Boria, *Il potere tributario. Politica e tributi nel corso dei secoli*, Bologna, 2021, p. 445.

²²⁸ A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan*, in *Politica del diritto*, 2, 2022, p. 226.

contribuendo all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde, *contribuendo* al raggiungimento degli obiettivi climatici dell'Unione [...] e della transizione digitale, *contribuendo* in tal modo alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo».

Tale lungo e complesso periodo — ripreso qui anche omettendo qualche passaggio — appare oltretutto ambiguo: non appare infatti chiaro quale sia il rapporto logico e teleologico degli obiettivi posti nelle frasi subordinate (rette dai gerundi), rispetto all'obiettivo generale del Piano posto nella reggente. In altri termini, non è chiaro se tali obiettivi, di natura tanto economica quanto politica, si pongano come strumentali rispetto all'obiettivo principale, paralleli allo stesso, ovvero come finalità di quest'ultimo.

Un'indicazione sul punto può però derivare dal confronto con i testi inglesi e francesi del regolamento, dove tali periodi sono rispettivamente espressi come «*by improving*» e «*par l'amélioration*», espressioni che sembrerebbero meglio traducibili come “attraverso il miglioramento...”, piuttosto che come «migliorando» e che, quindi, starebbero ad indicare come tali obiettivi siano intesi come strumenti per il raggiungimento dell'obiettivo generale della coesione. Obiettivo generale che, come si è visto, rappresenta un concetto ben diverso rispetto a quello della solidarietà, la cui natura economica risulta coerente con l'art. 174 TFUE, richiamato nel *considerando* n. 3, dove si legge che l'azione di rafforzamento della coesione è finalizzata all'obiettivo economico dello «sviluppo»²²⁹.

Non costituisce un particolare aiuto ermeneutico per la lettura dell'art. 4, invece, il *considerando* n. 4, unico passaggio dove appare il termine “solidarietà”: «*oltre* a misure che rafforzano la competitività, il potenziale di crescita e la sostenibilità della finanza pubblica, è altresì opportuno introdurre riforme basate sulla solidarietà, l'integrazione, la giustizia sociale e un'equa distribuzione della ricchezza, *con l'obiettivo di* creare un'occupazione di qualità e una crescita sostenibile, garantire un pari livello di opportunità e protezione sociale, anche in termini di accesso, tutelare i

²²⁹ Sul significato economicistico di sviluppo, in contrapposizione a quello di progresso, si vedano le classiche pagine di P. P. Pasolini, *Sviluppo e progresso* cit., p. 176; cfr. G. Azzariti, *Diritto o barbarie* cit., p. 152; A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan* cit., p. 229.

gruppi vulnerabili e migliorare il tenore di vita di tutti i cittadini dell'Unione»²³⁰. In questo caso le misure solidali — invero assai pregnanti — sono finalizzate ad alcuni obiettivi spiccatamente economici o mercantilistici (la crescita, il pari livello di opportunità) ed altri politici (tutela delle vulnerabilità e miglioramento del tenore di vita).

Inoltre, il *considerando* n. 6 conferma la strumentalità degli obiettivi politici al funzionamento del mercato, definendo, invero, un quadro assiologico dotato di una tassonomia evidente. Leggiamo infatti che «riduzioni della spesa in settori come l'istruzione, la cultura e i settori creativi e nella sanità *può* rivelarsi controproducente *ai fini di una rapida ripresa*» e che «riforme e investimenti sostenibili e favorevoli alla crescita che affrontino le carenze strutturali delle economie degli Stati membri, e che rafforzano la resilienza degli Stati membri, *ne aumentino la produttività e conducano a una loro maggiore competitività*, saranno pertanto essenziali per riportare tali economie sul giusto corso e ridurre le disuguaglianze e le divergenze nell'Unione». In tal senso, il mercato, caratterizzato da apertura, produttività, competitività e stabilità macroeconomica, è considerato strumento di rimozione di disuguaglianze e divergenze, rientrando così pienamente in quel modello della solidarietà competitiva che ha caratterizzato l'assetto dell'Unione europea.

Dal punto di vista dei contenuti, i sei “pilastri” di cui all'art. 3 del regolamento non sembrano porsi in un particolare rapporto proficuo con il principio di solidarietà. Tali «aree di intervento di pertinenza europea» delimitano l'«ambito di applicazione» del dispositivo: trasformazione ambientale e digitale (lett. a, b), «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda *coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione*, e *un mercato interno ben funzionante con pmi forti*» (lett. c); «coesione sociale e territoriale» (lett. d); «salute e resilienza economica, sociale e istituzionale *al fine*, fra l'altro, *di rafforzare la capacità di risposta alle crisi*» (lett. e); «politiche per la prossima generazione» (lett. f).

La prospettiva dei sei “pilastri”, come appare evidente, non pare scostarsi da una visione strettamente economicistica e, quindi, da una solidarietà eventualmente intesa solo in senso competitivo²³¹. A tale visione, tuttavia, possono contrapporsi almeno due elementi.

Il primo è quello di una sostanziale genericità degli stessi, tale per cui l'effettiva portata dei piani appare demandata agli stati membri che

²³⁰ Regolamento n. 2021/241, cit., corsivi aggiunti.

²³¹ Per una visione diversa, si veda F. E. Grisostolo, *Il piano “Next Generation EU” e la sua “architettura finanziaria” nella prospettiva della cittadinanza sociale europea* cit., p. 134.

resterebbero liberi di interpretare nel modo (anche costituzionalmente) più consono i principi derivanti dal livello europeo. Il secondo elemento è quello per cui tanto più il *Recovery* rappresenta uno slancio di avanguardia verso i territori di confine delle competenze tra Unione e stati membri — estendendo verso territori inesplorati la portata del coordinamento delle politiche economiche²³², ai sensi dell'art. 5 TFUE — tanto più necessita di un approdo competenziale sicuro, da rintracciare nella coesione come strumento e garanzia di funzionamento del mercato unico²³³.

Tuttavia, i rischi di una tale prospettiva appaiono evidenti. Nel primo caso, quello di relegare la solidarietà a compito eventuale del livello statale, con ciò svalutando, forse irrimediabilmente il principio di solidarietà pur stabilito dai Trattati. Nel secondo caso, appare invece confermarsi la prospettiva di un'Europa “prigioniera” dell'impostazione ideologica dei suoi trattati, il cui processo di integrazione politica risulta impedito da una irriformabilità *de facto* degli stessi e i cui tentativi *a trattati invariati* risultano catturati dal principio concorrenziale²³⁴.

A definire più di tutto il tipo di solidarietà presente nel *Recovery* appaiono essere, tuttavia, le «invadenti»²³⁵ condizionalità che permeano tanto l'ammissibilità dei piani (art. 17) quanto l'erogazione delle risorse (art. 10).

Le disposizioni contenute nell'art. 10, rubricato «Misure per collegare il dispositivo a una sana *governance* economica», subordinano l'accesso o l'erogazione dei fondi all'assenza di disavanzi eccessivi, collegando le regole di stabilità macroeconomica (di cui si è detto *supra*) con quelle del Dispositivo per la ripresa.

L'art. 17, invece, disciplina l'ammissibilità dei piani, subordinandola alla coerenza «con le pertinenti sfide e priorità specifiche per paese individuate nell'ambito del semestre europeo, nonché con le sfide e le

²³² Su dove già si collochi tale confine, si veda P. De Sena – S. D'Acunto, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2020, p. 119 ss.

²³³ Sulle mutazioni delle competenze alla luce del *Recovery*, si veda F. Bilancia, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, 1, 2021, p. 48.

²³⁴ Sul punto D. Grimm, *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, in *European Law Journal*, 21(4), 2015, p. 460 ss.; A. J. Menéndez, *A European Union founded on capital?* cit.; sull'impostazione ideologica dei trattati cfr. C. Kaupa, *The pluralist character of the European economic constitution* cit.; A. Guazzarotti, *Quanto è pluralista la “costituzione economica europea”?* Si prega di riformulare la domanda cit.

²³⁵ Così M. Dani, *L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2023, p. 285 ss.

priorità individuate nell'ultima raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro per gli Stati membri la cui moneta è l'euro [... nonché] con le informazioni incluse dagli Stati membri nei programmi nazionali di riforma nell'ambito del semestre europeo [...].».

Come si è visto, la condizionalità, nonostante possa in alcuni termini configurarsi come strumento pluralistico di governo degli stati compositi²³⁶, appare privare lo strumento di ripresa della caratteristica del *disinteresse*, determinando in tal modo una sua caratterizzazione verso una solidarietà di tipo competitivo, piuttosto che politico e sociale. In altri termini, per quanto a differenza degli strumenti di “salvataggio” utilizzati durante la crisi del 2010 non ci sia una divisione tra paesi “creditori” e paesi “debitori”, attraverso il collegamento tra il Dispositivo e gli strumenti di stabilità macroeconomica e il conseguente baratto tra flussi di denaro e riforme, tale strumento perde il requisito solidale del disinteresse.

A ciò si aggiunge che la non stabilità dello strumento — anzi, la sua esplicita eccezionalità²³⁷ — riconduce il dispositivo descritto nel senso della solidarietà competitiva: non uno strumento di redistribuzione e solidarietà, ma un dispositivo *una tantum* di salvataggio del mercato.

Inoltre, a ben guardare, appare presente anche un giudizio morale sull'operato degli stati, soprattutto in caso di non rispetto del Piano. Oltre all'aggettivo «sana» con riferimento alla *governance* economica (art. 10), che come si è visto richiama un giudizio morale sulla finanza pubblica, l'art. 21 consente una richiesta di modifica del piano solo in caso di «circostanze oggettive» — e quindi fuori dal controllo dello stato, incolpevoli — che impediscano la realizzazione del piano (o, ovviamente, di parte di esso). Per quanto si possa dare una interpretazione anche molto estensiva di tali circostanze, un mero cambio di indirizzo politico dovuto, ad esempio, a nuove elezioni non sarebbe per sé sufficiente a una modifica del Piano, come invece è espressamente previsto nella proposta di modifica del Patto di stabilità²³⁸.

²³⁶ A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione europea*, Torino, 2023.

²³⁷ Sul punto M. F. De Tullio, *La ripresa è per tutti o per pochi nell'Europa post-pandemica?* cit., p. 119.

²³⁸ Nel momento in cui si scrive ancora non si ha contezza dell'effettivo nuovo testo del PSC, frutto dell'accordo raggiunto a fine dicembre 2023; si fa pertanto riferimento alla proposta della Commissione dell'aprile dello stesso anno, su cui si consenta il rinvio, anche per le relative valutazioni di merito, a A. Francescangeli, *Live in Brussels: un piano quinquennale per rifugiarsi sotto il Patto di Stabilità*. cit.

Sembrano, in tal senso, esaurirsi le virtuosità derivanti dal finanziamento delle misure del piano attraverso il bilancio dell'Unione e, quindi, dal superamento della *volontarietà* della partecipazione alla spesa, unico connotato che non pare presente, rispetto a quelli caratterizzanti la solidarietà competitiva.

Per quanto riguarda il Piano italiano, non sembrano potersi raggiungere conclusioni di segno opposto. L'impostazione ideologica che traspare dallo stesso appare di tipo spiccatamente funzionalista, risultando tanto le riforme quanto gli investimenti funzionalizzati agli obiettivi economici di crescita, "resilienza" e quindi competitività. In tal senso, le riforme appaiono come «il volano delle risorse, il moltiplicatore della bontà degli investimenti» secondo l'idea per cui «ogni investimento, se distratto da una cornice di Stato efficiente, non produce il risultato sperato»²³⁹.

Ciò appare evidente dal testo dello stesso Piano, dove si legge che le riforme sono volte «a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese» e il suo «clima economico»²⁴⁰ e dove l'equità appare anche essa un concetto esplicitamente di natura economica. Si legge infatti che «un fattore essenziale per la crescita economica e l'equità è la promozione e la tutela della concorrenza [... la quale] non risponde solo alla logica del mercato, ma può anche contribuire ad una maggiore giustizia sociale»²⁴¹, quest'ultima intesa primariamente come «pari opportunità e accesso al mercato del lavoro»²⁴².

5. Può uno scoglio arginare il mare? Prime conclusioni sul principio di solidarietà alla luce del Recovery Plan

Considerato quanto esposto, se si dovesse descrivere la situazione del principio di solidarietà nell'Unione lo si potrebbe fare con la seguente metafora: il rapporto tra concorrenza e solidarietà appare come quello tra un oceano e alcune sparse isole: quest'ultima, la solidarietà, composta da pochi territori, divisi, insidiati e sferzati dalla forza delle onde.

Tale metafora appare coerente anche con la giurisprudenza della Corte di giustizia dove, quando il principio di solidarietà svolge un ruolo nelle decisioni — quindi, in particolare, in campi diversi rispetto alla UEM

²³⁹ G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021, p. 130.

²⁴⁰ Governo, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, 23 apr. 2021, p. 47.

²⁴¹ Ivi, p. 4.

²⁴² Ivi, p. 10.

— il principio solidaristico ha rappresentato tutt'al più un limite al pieno dispiegarsi delle regole concorrenziali, risultando però privo di autonomia concettuale e quindi inidoneo a esprimere un principio — altrettanto se non più — fondamentale rispetto alle libertà economiche²⁴³.

Il *Recovery Plan* rappresenta per molti, nonostante le voci più critiche²⁴⁴, la possibilità più o meno concreta di una almeno «parziale svolta sociale dell'Europa»²⁴⁵. Tuttavia, come è stato correttamente evidenziato, non si può prescindere dal contesto, e quindi bisogna necessariamente misurarsi «con la natura dell'ordinamento sovranazionale, che è — e resta — ancora (troppo) marcatamente di natura economico finanziaria e che non ha, nemmeno storicamente, una decisa impronta sociale in qualche modo assimilabile a quella di cui si sono dotati gli ordinamenti democratici alla fine del Secondo conflitto mondiale»²⁴⁶.

Non pare così convincere la lettura di chi rileva una totale inversione di tendenza per la politica economica dell'Unione «in origine ripiegata egoisticamente sul benessere del mercato, ora porosa alla coesione sociale, diventa il fine ultimo di un'economia di libero scambio, declassata da obiettivo a mezzo tra i mezzi»²⁴⁷: la coesione, su cui si basa il *Recovery*, come argomentato *supra*, appare un concetto schiettamente economico, funzionalizzato all'ottimale funzionamento del mercato, non alla redistribuzione delle risorse²⁴⁸.

Non tutto, però, appare uguale a prima. Tuttavia, con il senno del poi rispetto ai primi commenti, anche alla luce del nuovo Patto di stabilità, sembra oggi poter prevalere il pessimismo dell'intelligenza: il *Recovery* non è divenuto il portato assiologico di una nuova e diversa visione del mondo, bensì è rimasto un mero strumento di preservazione «di “un” mercato che possa — o voglia — fare perno sui processi di decarbonizzazione»²⁴⁹. In altri termini, l'azione dell'Unione continua ad assumere come obiettivo se non *il* mercato forse *un* mercato, in cui determinate istanze possono trovare

²⁴³ In tal senso S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, 2003, p. 85.

²⁴⁴ Cfr. per tutti A. Somma, *Quando l'Europa tradì se stessa* cit.

²⁴⁵ A. Apostoli, *La declinazione del principio di solidarietà nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* cit., p. 168.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ G. De Minico, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza* cit., p. 139.

²⁴⁸ *Contra* cfr. *ibidem*.

²⁴⁹ A. Vernata, *La Costituzione e l'Europa alla prova del Recovery Plan* cit., p. 226, nota n. 3.

spazio, ma nel cui orizzonte devono trovare la loro soddisfazione²⁵⁰. Il che, tuttavia, rappresenta più una presa di coscienza dello *status quo* — comunque non banale né scontata²⁵¹ — che una rivoluzione guidata dal principio di solidarietà.

Ma se è vero che l'enfasi che, tanto la politica quanto parte della dottrina, hanno posto sul

Recovery Plan appare, se non altro *rebus sic stantibus*, quantomeno eccessiva, è forse proprio tale enfasi la soluzione di continuità che il *Recovery* ha posto: quello di ripolitizzare in chiave *anche* solidale, seppur temporaneamente e sulla base di un'emergenza — con tutti i limiti e i rischi che un tale approccio emergenziale comporta²⁵² — la sfera pubblica europea.

Nonostante gli approdi giuridici siano stati modesti e la prospettiva del nuovo patto di stabilità appare a tratti addirittura regressiva, l'impatto politico del *Recovery* appare assai maggiore di quello giuridico. In altri termini, tornando alla metafora con cui si è aperto, il *Recovery* rappresenterebbe non un approdo sicuro e stabile in un mare avverso per la solidarietà, ma piuttosto l'isola di Utopia. Quindi un'*isola che, nella realtà, non c'è*, ma che proprio attraverso «il *pensiero utopico*» può «avere la funzione di aprire alternative e margini di possibilità che spingono oltre le continuità storiche»²⁵³ e quindi dare nuova linfa a un'Europa sociale attraverso un ritorno, anche utopico, alla politica²⁵⁴.

ABSTRACT: This contribution aims to trace the evolution of the principle of solidarity in EU law and policy in order to assess the impact of the Recovery Plan on it. As the analysis progressed, it became necessary to define the concept of solidarity, distinguishing at least two different

²⁵⁰ Cfr., sulla funzionalizzazione delle regole concorrenziali, F. Bilancia, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica* cit., p. 64.

²⁵¹ Sul punto cfr. M. F. De Tullio, *La ripresa è per tutti o per pochi nell'Europa post-pandemica?* cit., p. 133.

²⁵² Sul rapporto tra costituzionalismo ed emergenza, si veda G. Azzariti, *Diritto e conflitti* cit., p. 149.

²⁵³ J. Habermas, *La nuova oscurità. Crisi dello Stato sociale ed esaurimento delle utopie*, Roma, 1998.

²⁵⁴ Sul punto *ivi*, *passim*.

Alessandro Francescangeli
La solidarietà europea alla luce del Recovery Plan

meanings of it: a *political and social* one, typical of the experience of constitutionalism, and a *competitive* one that differs from it in several, even opposing, features. In the light of this distinction, the integration process was then traced up to the most recent events.

KEYWORD: coesione – Unione europea – Recovery Plan – solidarietà sociale – solidarietà competitiva – fiscalità

Alessandro Francescangeli – Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
(alessandro.francescangeli@uniroma2.it)