



Rivista N°: 3/2021
DATA PUBBLICAZIONE: 16/07/2021

AUTORE: Giovanni Comazzetto*

LA SOLIDARIETÀ NELLO SPAZIO COSTITUZIONALE EUROPEO. TRACCE PER UNA RICERCA

Sommario: 1. Premessa. Alla ricerca della solidarietà. – 2. La solidarietà come concetto giuridico. – 3. Solidarietà e forma politica europea. – 4. La solidarietà nei Trattati e la sua 'crisi effettuale'. Conclusioni.

*«Incerti quo fata ferant, ubi sistere detur»
(Virgilio, Eneide, III, 7)*

1. Premessa. Alla ricerca della solidarietà

Come è noto, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea la sistemazione delle materie si incardina su sei Titoli, corrispondenti ad altrettante prospettive sulla realtà della comunità politica sovranazionale. Dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza, giustizia: trattasi di concetti fondamentali della tradizione costituzionale europea, concetti che sono sempre stati allo stesso tempo 'schermi' su cui si proiettavano aspettative, desideri e finanche ambizioni palingenetiche dei singoli e delle comunità, e oggetti di uno scontro ideologico permanente, finalizzato a delimitarne lo spettro semantico. Ci si concentrerà qui, in particolare, sul concetto di solidarietà. Se ci si sforza di dare 'consistenza giuridica' alla solidarietà, è quasi inevitabile incocciare nella difficoltà ad offrirne una definizione che non sia generalissima, e perciò poco utile all'indagine giuridica. La solidarietà deve essere necessariamente qualcosa di più di un ideale regolativo, di una utopia della quale le durezze della realtà costringono costantemente a constatare l'inattuazione, o – peggio – l'irrealizzabilità.

* Dottore di ricerca in Giurisprudenza (Diritto costituzionale) e Culture della materia, Università degli Studi di Padova.

Laddove si provi infatti ad abbassare lo sguardo dall'empireo dei Trattati e delle Carte dei diritti e a rivolgerlo alla cruda realtà delle diseguaglianze che attraversano gli Stati membri dell'Unione, così al loro interno come nei rapporti tra loro, si viene ineluttabilmente «scossi dalla lancinante contraddizione tra l'ipertrofia degli usi anche giuridici della parola 'solidarietà' e lo stato miserevole in cui versa la concreta attuazione del sottostante principio nelle effettive politiche pubbliche degli Stati democratici dell'Occidente»¹. Non è allora sufficiente leggere i testi giuridici per comprendere cosa sia la solidarietà, né è questo il punto dal quale partire. Occorre piuttosto abbozzare, nei limiti della presente indagine, una storia del concetto e collocare questo itinerario all'interno di una ipotesi interpretativa sulla natura dell'ordinamento dell'Unione.

È necessario partire, come si diceva, dalle origini. Non occorre risalire troppo indietro: la solidarietà è *concetto soltanto moderno*, che ha poco a che vedere sia con la *koinonia* aristotelica² sia con il 'corporativismo' medievale³. La sua affermazione come 'valore fondante' di molti ordinamenti giuridici contemporanei è tuttavia contrassegnata da sovrapposizioni e intrecci con un concetto spesso accostato alla solidarietà: la *fraternità*.

La fraternità compare nel celebre motto rivoluzionario, ed è forse il termine più controverso dei tre; le sue implicazioni giuridiche rimangono per lungo tempo incerte⁴; e nel frenetico susseguirsi di costituzioni e regimi politici che contrassegna il periodo della *Révolution* essa incontra certamente minor fortuna rispetto agli altri due elementi della triade. Sebbene sia sostanzialmente ignorata nella Dichiarazione dei diritti del 1789, la fraternità ha in ogni caso una funzione importante sul piano politico-culturale⁵; l'esitazione a valorizzarla sul piano giuridico è forse dovuta al timore di una sua successiva declinazione in senso *egualitario-radical* – dunque in chiave di eguaglianza materiale, e non solo formale, tra i cittadini. Non si può pertanto parlare di una sorta di debolezza intrinseca del concetto, in quanto è piuttosto la logica dell'«individualismo proprietario»⁶ che, *appropriandosi* – per così dire – dello svilup-

¹ S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 4/2012, pp. 526-527.

² Sebbene sia diffuso un atteggiamento 'attualizzante' nei confronti degli autori del passato, occorre tenere presente che se si guarda, ad esempio, alla realtà della *polis* greca e ai suoi pensatori attraverso gli occhiali dei concetti politici e giuridici moderni, si rischia di fraintendere del tutto il significato di ciò che si legge. Cfr. sul punto G. DUSO, *La logica del potere. Storia concettuale come filosofia politica*, Monza, Polimetrica, 2007.

³ Si tratta infatti di una realtà politica che, a differenza delle società moderne, è connotata dall'idea della insufficienza e della «naturale imperfezione» del soggetto singolo: osserva P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 17, che qui «il singolo, se sopravvive, sopravvive *uti socius* e non *uti singulus*, ossia come membro di una comunità e non come individuo solitario, inerme e fragilissimo al pari della formica fuori del suo formicaio o dell'ape fuori del suo alveare [...]. La realtà socio-politica medievale si presenta allo storico come una frammentatissima complessità comunitaria, una società di società, con un assetto che avrà vita lunga e che si dimostra ancora vegeto, pur in presenza ormai di creature politiche autenticamente statuali, sino alla fine dell'antico regime, alle soglie della rivoluzione francese».

⁴ Cfr. F. PIZZOLATO, *Fraternità (principio di)*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle discipline giuspubblicistiche*, Torino, Utet, 2012, p. 379.

⁵ Ivi, p. 380 ss.

⁶ L'espressione, come è noto, dà il titolo ad una delle opere più conosciute di Pietro Barcellona (*L'individualismo proprietario*, Torino, Bollati Boringhieri, 1987); osserva sul punto S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 23, che «la debolezza della fraternità non può esser fatta derivare da un suo carattere astratto, da un suo intimo formalismo. È piuttosto una sorta di sua incompatibilità con la sempre più trionfante logica proprietaria a determinarne l'emarginazione in un contesto così precocemente mutato». Non è allora casuale che Napoleone Bonaparte, nel suo proclama del 18 brumaio, espunga dalla triade

po rivoluzionario, rende fragile, finanche incomprensibile, ogni riferimento ad un legame sociale originario e non disponibile. Ma andando più alla radice, è lo stesso contrattualismo moderno – che ha alla sua base il giusnaturalismo razionalistico seicentesco – ad avallare un'idea di umanità il cui tratto fondamentale è l'*indipendenza*, più che la *relazionalità* costitutiva all'esistenza umana⁷. Può dirsi in questo senso che «alla possibilità che il concetto di fraternità assurga a vero e proprio concetto giuridico si oppone [...] la stessa logica dello Stato moderno, perfettamente delineata nel *Leviathan* di Thomas Hobbes»⁸. Non sorprende allora che la fraternità finisca per essere presto confinata «sostanzialmente in una zona d'ombra, al di fuori delle fasi 'polemiche' di affermazione del nuovo ordine socio-politico», o comunque 'racchiusa' «entro il corpo della Nazione, unificato dalla garanzia formale dell'equidistanza dei cittadini rispetto alla legge»⁹.

Nel corso dell'Ottocento la *fraternité* conosce una nuova vita: pressoché assente nelle costituzioni rivoluzionarie, essa compare finalmente nella costituzione repubblicana francese del 1848. Nel medesimo periodo, grazie alle lotte socialiste, acquistano nuovo vigore le istanze repubblicane; si riscopre, inoltre, il 'cristianesimo delle origini', cui l'idea di fraternità è indubbiamente connessa. Rimane peraltro controverso il rapporto tra gli elementi della triade rivoluzionaria: se, cioè, la fraternità sia compatibile con le idee di libertà e uguaglianza, essendo in qualche modo ciò che le porta a compimento, o se sia di queste piuttosto una contestazione¹⁰.

La fraternità, in ogni caso, «appare il principio che sostiene l'azione redistributiva e interventista della Repubblica, implicando la messa in opera di politiche di aiuto e di solidarietà sociale»¹¹. È in un tale contesto che si inizia a parlare anche di *solidarietà*; quest'ultima, anzi, incontra decisamente maggior fortuna¹². Solidarietà è infatti concetto che più facilmente rispetto alla fraternità si presta ad essere inteso come concetto giuridico, essendo un termine mutuato dal diritto romano in materia debitoria. Vi è anche chi ritiene che la solidarietà altro non sia che la fraternità «giuridicizzata»¹³.

Inizialmente la solidarietà ha una valenza prettamente politico-conflittuale, in particolare nelle teorie di socialisti come Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865), Louis Blanc (1811-1882) e Ferdinand Lassalle (1825-1864). Osserva Hasso Hofmann che a quell'epoca l'espressione «giustizia sociale», connessa alla solidarietà, «fu un lemma assolutamente nuovo. Per quanto vecchia sia anche la filosofia della giustizia, si iniziò a parlare di giustizia

rivoluzionaria proprio la *fraternité* e si presenti ai francesi come il difensore di «libertà, eguaglianza, proprietà» (ivi, pp. 21-22).

⁷ Cfr. G. DUSO, *La rappresentanza politica: genesi e crisi del concetto*, Milano, FrancoAngeli, 2003, sp. p. 55 ss.

⁸ F. PIZZOLATO-P. COSTA, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013, p. 5.

⁹ Ivi, p. 9.

¹⁰ Cfr. F. PIZZOLATO, *Fraternità (principio di)*, cit., pp. 381-382.

¹¹ Ivi, p. 381.

¹² Cfr. A. LANZA, *Fraternité e solidarité intorno al 1848. Tracce di un approccio sociologico*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, vol. XXVI, n. 51, 2014, p. 19 ss.

¹³ Vedi A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. Marzanati-A. Mattioni (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, Città Nuova, 2007, pp. 7-43.

sociale solo a partire dalla metà del XIX secolo»¹⁴. Il progresso del concetto non è peraltro dovuto «a un automovimento del pensiero filosofico, ma a una dura esperienza: al bisogno delle masse e alla miseria della classe senza proprietà ('proletariato') dell'epoca industriale»¹⁵.

La solidarietà diviene così nel corso dell'Ottocento una delle «*idées-forces*» per i movimenti progressisti¹⁶, in particolare per i movimenti dei lavoratori; è poi ovviamente categoria centrale – declinata in chiave social-liberale – per la corrente del 'solidarismo' francese, trovando una delle più significative elaborazioni nell'opera di Léon Bourgeois (1851-1925); rileva infine per la dottrina sociale cattolica¹⁷, alla ricerca di una 'terza via' rispetto all'individualismo liberale e al collettivismo socialista. Gradualmente l'obiettivo di costruire un ordinamento sociale *giusto* diventa comune alle correnti di pensiero più diverse; si inizia a parlare di *Stato sociale* come necessaria integrazione dello *Stato di diritto* – essendo strutturalmente incapace, quest'ultimo, di rimuovere quelle differenze sociali ed economiche che impediscono il progresso di tutti i suoi cittadini. Lo scarto si legge anche nei documenti costituzionali: nella Costituzione rivoluzionaria giacobina del 1793 si accoglie ancora una concezione 'negativa' di libertà, intesa come «il potere che appartiene all'uomo di fare tutto ciò che non nuoce ai diritti degli altri», mentre a tutt'altro spirito è informata la Costituzione di Weimar del 1919¹⁸. Lo Stato sociale è ritenuto qui essenzialmente connesso alla democrazia; è sancita la necessità di completare la *democrazia politica* con la *democrazia economica*, come intuito da costituzionalisti del periodo weimariano come Hermann Heller (1891-1933).

Nel corso del Novecento, l'accelerazione della differenziazione funzionale della società contribuisce a frantumare le vecchie forme di integrazione sociale e acuisce gli antagonismi di classe¹⁹. La regolazione del conflitto tra capitale e lavoro diviene elemento fondamentale della complessiva prestazione di integrazione politica e sociale messa in atto dagli Stati nazionali. Il processo storico di formazione e consolidamento dello Stato sociale troverà sicuramente una più compiuta espressione nelle 'costituzioni sociali' della seconda metà del Novecento, che daranno i frutti più vividi nel periodo dei *Trente Glorieuses*. Per tale via la soli-

¹⁴ H. HOFMANN, *Introduzione alla filosofia del diritto e della politica*, tr. it., Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 204.

¹⁵ Ivi, p. 205.

¹⁶ S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 532.

¹⁷ Rileva S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., pp. 533-534, che è in realtà «la sussidiarietà, prima e più della solidarietà, la parola chiave della dottrina sociale della Chiesa cattolica a partire dalla enciclica del 1891», ovvero la *Rerum Novarum* di Leone XIII; la solidarietà entra ufficialmente nel lessico delle encicliche sociali della Chiesa «solo con la *Mater et Magistra* di Giovanni XXIII (1961), per poi ricevere un uso diffuso con papa Giovanni Paolo II».

¹⁸ Vedi, *ex multis*, l'art. 151, ai sensi del quale «L'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo. In questi limiti è da tutelare la libertà economica dei singoli». Sulla Costituzione di Weimar come prima manifestazione della post-modernità giuridica, e dunque di una giuridicità «non più rattrappita entro la corazza costrittiva della legalità», vedi P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in Id., *L'invenzione del diritto*, Bari-Roma, Laterza, 2017, pp. 44-45.

¹⁹ J. HABERMAS, *Democracy, Solidarity and the European Crisis (Lecture delivered on 26 April 2013 in Leuven University)*, reperibile all'indirizzo <https://www.pro-europa.eu/europe/jurgen-habermas-democracy-solidarity-and-the-european-crisis/2/> (ultimo accesso: 20 febbraio 2021), 18 dicembre 2014.

darietà si è affrancata dal ruolo «subalterno e meramente compensativo fra libertà ed eguaglianza prima ricoperto»²⁰, trovando un riconoscimento espresso in molte costituzioni democratiche. Come ha rilevato la Corte costituzionale nella nota sentenza n. 75 del 1992, la solidarietà è «un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»²¹. Occorre tuttavia constatare come oggi – per quanto riguarda il contesto europeo, nei termini che si espliciteranno successivamente – essa stia indubbiamente vivendo una sorta di «crisi effettuale»²².

2. La solidarietà come concetto giuridico

Non esiste un concetto *univoco* di solidarietà, tale da riproporsi in diversi tempi e contesti conservando intatto un certo nucleo semantico. Si è visto come la 'fortuna' del concetto sia stata variamente connessa all'idea di fraternità: quest'ultima compare nella triade rivoluzionaria ma fatica ad acquisire un rilievo giuridico autonomo nelle prime costituzioni della *République*; quasi «scompare»²³ con l'avvento al potere di Napoleone, una eclissi che può spiegarsi – come ha rilevato Guido Alpa – alla luce del «liberismo economico più egoista, simbolo appropriato ad una struttura politica e sociale borghese e classista»²⁴, che pervade anche la struttura dei codici civili ottocenteschi. Questi ultimi sono impregnati dell'ideologia individualista: i soggetti sono considerati alla stregua di proprietari o commercianti, gli atti di generosità sono guardati con sospetto, non è sostenuta in alcun modo la cooperazione sociale. La solidarietà è allora un vincolo che rimane al di fuori della dimensione giuridica, ed è tutt'al più connesso a un legame di amicizia, come nelle *Lois civiles* di Domat²⁵.

Se si estende lo sguardo e si indagano quelli che si potrebbero definire i 'presupposti antropologici' della tradizione giuridica moderna, si comprendono le difficoltà a conferire alla solidarietà uno statuto giuridico che non ne svaluti le potenzialità al punto da farne quella che, con espressione di Durkheim, si potrebbe definire una mera *solidarietà negativa* – che secondo il sociologo francese non sarebbe neppure una vera forma di solidarietà²⁶. La solidarietà negativa che è sottesa all'individualismo proprietario, infatti, non produce reale interazione tra i soggetti e non qualifica la solidarietà moderna; è piuttosto un *sintomo*²⁷ che ci

²⁰ V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 4/2010, p. 9.

²¹ Corte cost., sent. 28 febbraio 1992, n. 75, par. 2 del *Considerato in diritto*.

²² S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., p. 527.

²³ G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, II/1994, p. 370.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ivi*, pp. 367-368.

²⁶ N. MARCUCCI, *L'istituzione della giustizia. La solidarietà come obbligazione dei moderni secondo Durkheim*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, vol. XXVI, n. 51, 2014, p. 69. V. sul punto É. DURKHEIM, *La divisione del lavoro sociale*, tr. it., Milano, il Saggiatore, 2016.

²⁷ N. MARCUCCI, *L'istituzione della giustizia*, cit., p. 69.

lascia ipotizzare l'assunzione di una diversa forma di solidarietà quale orizzonte dell'indagine. Si è già osservato come l'attitudine della solidarietà ad essere assunta come principio giuridico sia stata agevolata dal ricorso analogico ad istituti della tradizione privatistica – basti pensare all'*obbligazione solidale* nel diritto privato, che corrisponde ad una forma di responsabilità comune connessa ad un interesse comune²⁸. Proprio il concetto di *interesse*, tuttavia, in quanto consentaneo ad una visione individualistica della società, spiega come la solidarietà sia necessariamente esposta, nel suo uso giuridico, a rischi di meccanizzazione e «burocratizzazione»²⁹.

Il rischio testé accennato è, d'altro canto, inevitabile se ci si colloca entro il modo in cui si pensa il 'politico' nella modernità, ossia «mediante la razionalità formale che caratterizza quella moderna *forma politica* che è la creazione del Diritto naturale e che connoterà la successiva dottrina dello Stato»³⁰. Il *Leviathan* di Thomas Hobbes è in questo senso uno di quei 'luoghi' fondamentali per comprendere il dispiegarsi del modo moderno di pensare la politica e i legami sociali. Nell'opera del filosofo di Malmesbury gli individui, liberati dal peso di tradizioni inveterate e di diseguaglianze insostenibili e finalmente sciolti dai vincoli medievali, sono proiettati nello scenario artificiale del contratto sociale, ove temi come la religione e la giustizia, forieri di discordie e guerra civile, debbono essere messi da parte se si vuole costruire un nuovo ordine sociale finalmente pacifico. Si muove ora dall'individuo e si vuole tutelare al massimo grado la libertà dell'individuo³¹.

Questo modo di intendere la libertà è concepito nel Seicento ma solo alla fine del Settecento si impone anche a livello di organizzazione 'costituzionale' della vita in comune degli uomini³². Può dirsi allora che le idee di una *originaria connessione* e di una *strutturale relazione* tra gli esseri umani (ben presenti alla tradizione pre-moderna, ma entro società 'corporate' e organizzate secondo rigide gerarchie), incompatibili con la concezione giusnaturalistico-hobbesiana dell'assoluta indipendenza e libertà dell'individuo, hanno necessariamente assunto fin dall'inizio una portata fortemente critica nei confronti delle visioni riduzionistiche della libertà umana quali emergono dalle costituzioni liberali – critica che non proviene soltanto dagli ambienti conservatori. Si può richiamare, in questo senso, la celebre critica marxiana contenuta nella *Questione ebraica*. Commentando la costituzione rivoluzionaria più radicale, ossia quella del 1793, Marx osserva che i *droits de l'homme* non sono se non i diritti «dell'uomo egoista, dell'uomo scisso dall'uomo e dalla comunità»³³, in quanto la libertà è ivi

²⁸ F. PIZZOLATO-P. COSTA, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, cit., p. 7.

²⁹ F. PIZZOLATO, *Fraternità (principio di)*, cit., p. 386.

³⁰ G. DUSO, *Il potere e la nascita dei concetti politici moderni*, in S. Chignola-G. Duso (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Milano, FrancoAngeli, 2005, p. 163.

³¹ Osserva Giuseppe Duso che nello stato di natura hobbesiano «la molteplicità degli individui comporta che in ogni dove ognuno trovi ostacoli e dunque sia impedito di estrinsecare liberamente forza e iniziativa. Per pensare fino in fondo alla libertà di tutti gli individui, bisogna creare degli argini, delle corsie, che permettano ad ognuno di estrinsecare *liberamente* tutta la propria potenza, senza incrociare gli altri. E queste corsie da altro non sono tracciate che dalle leggi, le quali sono bensì vincoli, ma tali da permettere la realizzazione della libertà civile, quella in cui la libertà di ognuno è compatibile con quella di tutti gli altri» (G. Duso, *La logica del potere*, cit., p. 45).

³² Cfr. G. DUSO, *Il potere e la nascita dei concetti politici moderni*, cit., p. 162 ss.

³³ K. MARX, *Sulla questione ebraica*, tr. it., Milano, Bompiani, 2017, p. 139.

intesa come «il diritto di fare e di praticare tutto ciò che non danneggia gli altri»³⁴ e il diritto di proprietà, in particolare, come «il diritto di beneficiare a proprio piacimento (*à son gré*), senza curarsi degli altri uomini, a prescindere dalla società, dei propri beni e di disporre di essi, il diritto del proprio tornaconto»³⁵. La società appare allora «come una cornice esterna agli individui, come limitazione alla loro originaria indipendenza», ove il solo legame che tiene uniti gli individui è «la necessità naturale, il bisogno e l'interesse privato, il mantenimento della loro proprietà e della loro persona egoistica»³⁶. La critica marxiana all'elaborazione borghese 'astratta' dei diritti dell'uomo e del cittadino mira a definire i gradi dell'emancipazione umana: non sono sufficienti né l'emancipazione *religiosa*, né la successiva emancipazione *politica*, in quanto l'emancipazione autentica, umana in senso pieno, è quella *sociale*. Soltanto questa «libera gli individui dal loro isolamento alienato e dalle leggi di ferro della competizione che fanno di ciascuno un 'lupo' per l'altro»³⁷. Si noti che qui per «egoismo» non deve intendersi quanto noi intendiamo normalmente per egoismo morale, ma piuttosto l'*individualismo*: questo consiste nella costrizione del soggetto – per effetto di dispositivi giuridici e condizionamenti materiali – entro un modo di pensare che lo separa da ogni altro soggetto e dai gruppi di cui fa parte, un modo di pensare che il soggetto *subisce e necessariamente riproduce*.

È a partire da questa concezione della società incentrata sui rapporti di scambio tra individualità precostituite, dalle patologie ad essa connesse e dalla necessità di un suo superamento che si definiscono, ciascuna da una prospettiva differente, le grandi ideologie ottocentesche post-rivoluzionarie – socialismo, liberalismo e 'conservatorismo'³⁸. Sempre in contrapposizione critica all'individualismo si costituisce la sociologia di Comte e Durkheim.

Questa sostanziale 'riscoperta' dell'attitudine sociale dell'uomo determina una crescente attenzione ai *gruppi*, ossia alle organizzazioni sociali nelle quali – e in rapporto alle quali – necessariamente si svolge la vita di ciascuno; quegli stessi gruppi che il pensiero rivoluzionario francese avversava con forza, come dimostra l'abolizione delle corporazioni e associazioni sindacali da parte della legge *Le Chapelier* del 1791. Il problema, con particolare riferimento ai suoi riflessi sull'organizzazione costituzionale dello Stato e sulla stessa tenuta delle categorie del diritto pubblico, era percepito anche dai giuristi più lungimiranti. La celebre prolusione pisana di Santi Romano del 1909, intitolata *Lo Stato moderno e la sua crisi*, individuava in questo «risorgere di tendenze corporative a base professionale» addirittura il «maggior fatto dell'età contemporanea», la cui fonte principale stava nel bisogno di una «più

³⁴ *Ibidem*. Una tale idea di libertà influisce necessariamente sul modo di concepire gli altri diritti naturali e imprescrittibili: l'*égalité* non è se non «l'uguaglianza della *liberté* descritta prima, vale a dire: ogni uomo viene ugualmente inteso come una tale monade che resta in sé» (ivi, p. 143), e la *sûreté* – in accordo con la quale «l'intera società esiste al solo fine di garantire a ciascuno dei suoi membri la conservazione della sua persona, dei suoi diritti e della sua proprietà» – è intesa nel senso che la società non si elevi mai al di sopra del proprio egoismo, è anzi «la *garanzia* del suo proprio egoismo» (*ibid.*).

³⁵ Ivi, p. 141.

³⁶ Ivi, p. 145.

³⁷ É. BALIBAR, *Dall'antropologia filosofica all'ontologia sociale e ritorno: che fare con la sesta tesi di Marx su Feuerbach?*, in É. Balibar-V. Morfino (a cura di), *Il transindividuale. Soggetti, relazioni, mutazioni*, Milano, Mimesis, 2014, p. 164.

³⁸ Vedi P. MACHEREY, *Aux sources des rapports sociaux: Bonald, Saint-Simon, Guizot*, in *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 9, 1992, pp. 25-43.

salda e più organica compagine sociale»³⁹; di qui la speranza che, invece di portare alla dissoluzione dello Stato moderno, il sistema corporativo – considerato «nel suo svolgimento normale e non nelle sue degenerazioni» – potesse mitigare gli eccessi dell'individualismo e «sviluppare il sentimento di solidarietà fra i singoli», arrivando in un certo senso a completare le deficienze e le lacune del diritto moderno⁴⁰. Ma si noti anche quanto scriveva l'inglese Frederic William Maitland, circa nello stesso periodo, nell'introduzione alla sua traduzione (parziale) della monumentale opera di Otto von Gierke, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*: «In the second half of the nineteenth century corporate groups of the most various sorts have been multiplying all the world over at a rate that far outstrips the increase of 'natural persons', and a large share of all our newest law is law concerning corporations»⁴¹. Questa esigenza di una declinazione in senso sempre più 'materiale' del costituzionalismo trova un terreno più fertile nel secondo dopoguerra, nel tentativo di superare sia le rigidità dell'anticorporativismo rivoluzionario sia lo sciagurato pervertimento dell'idea di valorizzazione dei corpi intermedi che era stato messo in atto nel periodo fascista. Il nodo centrale di questo rinnovato sforzo di concretizzare l'idea di *felicità materiale* alla base del costituzionalismo è proprio la solidarietà. Non a caso il principio di solidarietà riveste un ruolo 'fondante' nel nostro sistema costituzionale. Lo si ritrova in particolare nell'art. 2 della Costituzione, che contiene un fondamentale riferimento alle 'formazioni sociali' – dunque all'idea dell'*individuo nella comunità*, che è altra cosa dal soggetto 'irrelato' delle costituzioni liberali – e stabilisce una connessione tra il principio di solidarietà e i doveri costituzionali – qui riferiti in particolare alla proiezione del soggetto nei campi della politica, dell'economia e della vita sociale, ciò che si ritrova nell'articolo successivo allorché l'impegno attivo della Repubblica nella promozione dell'eguaglianza sostanziale è finalizzato a consentire «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione *politica, economica e sociale* del Paese». Se già dalla scelta di costituzionalizzare il principio di solidarietà possono ricavarsi indicazioni tutt'altro che irrilevanti⁴², ulteriori riflessioni si possono articolare muovendo dalla constatazione di una fondamentale connessione tra il principio di solidarietà e il principio personalista. Può dirsi, in forza di quest'ultimo, che la persona umana ha sì «priorità di valore rispetto allo Stato come ad ogni altra autorità o struttura sociale»⁴³, ma non nel senso dell'individualismo liberale, bensì in accordo «alla visione dell'*homme situé*, dell'uomo radicato nella società umana e nel pluralismo sociale in cui vive»⁴⁴. Secondo la concezione personalistica, infatti, «ogni uomo sviluppa la sua personalità aderendo ad una serie progressiva di formazioni sociali, ad appartenenza naturale, volontaria o necessaria. L'appartenenza alla società e l'apertura relazionale

³⁹ S. ROMANO, *Lo stato moderno e la sua crisi*, in Id., *Lo stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 12.

⁴⁰ Ivi, p. 19.

⁴¹ F.W. MAITLAND, *Introduction* in O. VON GIERKE, *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 1900, p. xii.

⁴² Sull'assenza di riferimenti alla solidarietà in altre costituzioni, e sul suo significato, v. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e Società*, 1/1996, pp. 5-6.

⁴³ Ivi, p. 7.

⁴⁴ Ivi, p. 8.

sono dunque costitutive della persona e condizione ineludibile del suo sviluppo»⁴⁵. L'uomo è 'strutturalmente' fragile, bisognoso degli altri; vive necessariamente *nella* società e *grazie alla* società; la sua libertà è necessariamente *solidale* e *responsabile*⁴⁶.

Il principio-valore della solidarietà si svolge, entro questo quadro, in due direzioni diverse ma complementari: da una parte, su un piano *orizzontale*, come solidarietà «*doverosa* o *fraterna*»⁴⁷, intesa come moto cooperante da parte dei cittadini e concretizzata – ma non esaurita – nella costellazione dei doveri costituzionali (es. art. 4 Cost., art. 30, art. 48, art. 53); dall'altra parte, su un piano *verticale*, come solidarietà «*pubblica* o *paterna*» – ossia «il principio di solidarietà come motore della funzione attiva della Repubblica, nella prospettiva dell'art. 3, comma 2, Cost.»⁴⁸. Nella sua declinazione economico-sociale la solidarietà assume quel tratto *dinamico* e *progressivo* proprio dello sforzo di integrazione che si orienta all'eguaglianza sostanziale e alla dignità della persona umana come base dei diritti fondamentali e dell'intera struttura ordinamentale⁴⁹. Sotto questo profilo si può dire che il 'potenziale assiologico' del principio sia stato ulteriormente valorizzato nell'ultimo ventennio grazie all'esplicito inserimento in Costituzione – art. 118, comma 4 – del principio di sussidiarietà⁵⁰. È da menzionare, inoltre, il processo di 'adeguamento' della disciplina complessiva dei rapporti giusprivatistici ai valori costituzionali, processo entro il quale il principio di solidarietà è stato usato non solo quale fondamento di appositi interventi legislativi (ad es. rispetto alle leggi sul volontariato), ma anche (forse soprattutto) come *chiave interpretativa* per trasformare la fisionomia di istituti tradizionali come la proprietà, il contratto e la responsabilità civile⁵¹. Si pensi, poi, all'evoluzione del diritto di famiglia, al 'riempimento' di clausole vaghe come la «correttezza» del debitore e del creditore (art. 1175 c.c.), alla definizione della «funzione sociale» della proprietà. Per il futuro, possibilità di innovazione si profilano nel magmatico ma promettente ambito dei «beni comuni»⁵².

Una difficoltà costante, che ricorre anche negli ordinamenti – come quello italiano – che affermano la solidarietà quale valore fondante, *pietra angolare* della complessiva architettura costituzionale, è in ogni caso la conciliazione delle istanze alla base di questa con l'ipoteca individualistica che grava sulla tradizione giuridico-politica moderna. Lo sforzo di *risemantizzazione* del linguaggio giuridico ordinario sulla base delle 'idee direttrici' collocate a livello costituzionale sconta necessariamente la discendenza dei principali concetti

⁴⁵ F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, Città Nuova, 2012, p. 113.

⁴⁶ Cfr. *ivi*, p. 115 ss.

⁴⁷ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 10.

⁴⁸ *Ivi*, p. 15. Sul punto vedi ancora F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, cit., sp. pp. 121-128.

⁴⁹ V. sul punto F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Rivista AIC*, 3/2019, p. 565 ss. e Id., *Solidarietà (voce)*, in S. Cassese-M. Catenacci (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. 6, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 2482-2489.

⁵⁰ Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica*, cit., p. 10.

⁵¹ P. RESCIGNO-G. RESTA-A. ZOPPINI, *Diritto privato. Una conversazione*, Bologna, il Mulino, 2017, p. 113.

⁵² Vedi U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, Laterza, 2011.

giuspubblicistici dalle «premesse dissociative»⁵³ del diritto naturale. La solidarietà, in altri termini, rimane difficile da pensare nel quadro dei concetti tradizionali del diritto pubblico.

3. Solidarietà e forma politica europea

Le difficoltà a dare ‘consistenza giuridica’ al concetto di solidarietà risultano amplificate laddove sia in discussione la *solidarietà europea* – che può essere specificata, riduttivamente, come solidarietà inter-statale ovvero essere intesa, in una accezione più ampia, come comprensiva della solidarietà tra individui, tra gruppi (comunità territoriali, associazioni, sindacati, movimenti, etc.) e tra Stati. Prima di indagare, nelle pagine conclusive, su come sia declinato nei Trattati e nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione il concetto di solidarietà, è opportuno collocare la disamina in un quadro più ampio. Non è infatti possibile comprendere cosa sia – *rectius*: come possa essere intesa – la solidarietà europea fintantoché rimane incerta la stessa natura dell’Unione europea come realtà politica e costituzionale. Questo interrogativo – così come un tentativo di risposta – trascende necessariamente gli obiettivi e le possibilità di questo scritto; tuttavia, un tentativo di inquadramento del problema, e di definizione delle necessarie coordinate teoriche, è imprescindibile.

Nel momento in cui si tenta di mettere a fuoco il processo che ha portato alla creazione dell’Unione europea e i problemi che la attraversano in quanto comunità giuridico-politica, ci si trova di fronte ad una «sfasatura tra questa realtà [...] e i concetti politici che normalmente usiamo»⁵⁴. Le risposte al problema sono state innumerevoli, ma si possono ricondurre a tre principali orientamenti. Innanzitutto la concezione ‘internazionalistica’, ancora viva fino a qualche decennio fa, ma oramai improponibile – fatto salvo, forse, quel sottoinsieme di teorie che intendono l’Unione europea come confederazione di Stati – alla luce della portata delle competenze acquisite dall’Unione e della complessità del suo apparato istituzionale; poi la concezione ‘statualistica’, orientata, più precisamente, a leggere il processo di integrazione europea come processo federativo destinato a sfociare nella creazione di un ‘tipico’ Stato federale⁵⁵; e infine quell’insieme di teorie – forse l’opinione più diffusa⁵⁶ – che ritiene l’Unione europea ordinamento *sui generis*, incomprensibile sulla base delle categorie ‘classiche’ della scienza del diritto pubblico. Le *nuances*, soprattutto nell’ultimo insieme citato, sono pressoché infinite. Ciò che tuttavia sembra ricorrere in molta parte delle indagini sulla natura dell’Unione, è la sostanziale riproposizione, seppure con gli adeguamenti resi necessari dalle caratteristiche specifiche dell’oggetto indagato, proprio della griglia concettuale costruita e modellata, nel corso di secoli, sulla forma-Stato. Sembra, in altre parole, che anche laddove si tenti di ‘afferrare’ la natura dell’Unione europea tramite l’‘invenzione’ di nuove categorie, si

⁵³ L’espressione è di S. CHIGNOLA, *La transizione sociologica: pensare dopo la Rivoluzione*, in *Filosofia politica*, 2/2018, p. 304.

⁵⁴ G. DUSO, *Quali concetti politici per l’Europa?*, in *Scienza & Politica. Per Una Storia Delle Dottrine*, vol. 17, n. 33, 2005, p. 39.

⁵⁵ Questa ad esempio la posizione di G.F. MANCINI, *The Case for Statehood*, in *European Law Journal*, vol. 4, n. 1, 1998, pp. 29-42.

⁵⁶ Cfr. M. AVBELJ, *Theory of the European Union*, in *European Law Review*, vol. 36, n. 6, 2011, p. 818.

finisca per ricorrere alla concettualità giuspubblicistica che, incardinata sull'asse *individuo-popolo-sovrantà*, trattiene l'indagine sulla soglia invece di consentire – per così dire – il *salto*. È ciò che traspare ad esempio dalle pagine di un giurista sicuramente originale e innovativo quale Ingolf Pernice. Questi, in uno dei suoi saggi più noti⁵⁷, muove tre obiezioni decisive all'approccio internazionalista all'Unione europea: in primo luogo, la portata dei poteri pubblici affidati all'Unione, di tale ampiezza da non avere eguali in alcuna organizzazione internazionale; in secondo luogo, l'attribuzione al diritto dell'Unione di 'effetti diretti', sì che esso ha tra i propri destinatari non soltanto gli Stati ma anche – *direttamente*, appunto – i loro cittadini; in terzo luogo, la contraddittorietà dell'affermazione del primato delle costituzioni nazionali sul diritto dell'Unione e della fondazione di quest'ultimo sulle prime, in quanto – fatti salvi, da alcune corti costituzionali, i cosiddetti 'controlimiti' all'integrazione – il diritto dell'Unione prevale anche sul diritto costituzionale degli Stati membri⁵⁸. Questa è, d'altro canto, la direzione intrapresa dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in alcune decisive, celebri sentenze nelle quali ha affermato che «la Comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini» (*Van Gend en Loos*)⁵⁹, e che «la Comunità Economica Europea è una *comunità di diritto* nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla *carta costituzionale di base costituita dal Trattato*» (*Les Verts*)⁶⁰. Per quanto concerne, poi, il rapporto tra il diritto dell'Unione europea e il diritto costituzionale degli Stati membri, i giudici di Lussemburgo hanno oscillato tra l'orientamento più rigoroso – definito nella risalente sentenza *Internationale Handelsgesellschaft*⁶¹, e in fondo ribadito nelle sentenze *Kreif*⁶² e *Melloni*⁶³ – e uno più incline a valorizzare le tradizioni costituzionali degli Stati membri, come nelle decisioni *Omega*⁶⁴ e *Schmidberger*⁶⁵, o nella più recente *M.A.S. e M.B.*⁶⁶ (nota come «*Taricco II*»).

La proposta teorica di Pernice è allora orientata a conciliare, tenere insieme gli «elementi costituzionali presenti nell'approccio sovranazionale con l'esistenza incontestabile e persistente degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri»⁶⁷. Nel definire questo tentativo di conciliazione Pernice muove da alcune considerazioni del tutto condivisibili: le costituzioni degli Stati membri non possono più essere comprese nella loro totalità reale senza tener conto del diritto dell'Unione, e il diritto dell'Unione «non funziona né si spiega nella sua

⁵⁷ I. PERNICE-F. MAYER, *De la constitution composée de l'Europe*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2000, pp. 623-647, tr. it. *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Roma, Laterza, 2003, pp. 43-68.

⁵⁸ Ivi, pp. 47-48.

⁵⁹ Corte giust., sent. 5 febbraio 1963, causa 26/62.

⁶⁰ Corte giust., sent. 23 aprile 1986, causa 294/83.

⁶¹ Corte giust., sent. 17 dicembre 1970, causa 11-70.

⁶² Corte giust., sent. 11 gennaio 2000, causa 285/98.

⁶³ Corte giust., sent. 26 febbraio 2013, causa 399/11.

⁶⁴ Corte giust., sent. 14 ottobre 2004, causa 36/02.

⁶⁵ Corte giust., sent. 12 giugno 2003, causa 112/00.

⁶⁶ Corte giust., sent. 5 dicembre 2017, causa 42/17.

⁶⁷ I. PERNICE-F. MAYER, *La Costituzione integrata dell'Europa*, cit., p. 48.

natura e struttura senza riferimento alle costituzioni nazionali»⁶⁸. In questo senso diventa sempre più arduo sostenere non solo che gli Stati siano i ‘signori dei trattati’, ma anche che siano i signori delle loro costituzioni⁶⁹. I due ordinamenti – ordinamento dell’Unione e ordinamenti nazionali – sono pertanto *complementari*: possono essere intesi come elementi «di un sistema costituzionale unico, composito o integrato, in tedesco *Verfassungsverbund*, di una federazione costituzionale»⁷⁰. Potrebbe dirsi, mutuando questa volta un’osservazione da Peter Häberle, che la costituzionalizzazione *in progress* dell’ordinamento dell’Unione si accompagna alla progressiva «relativizzazione delle Costituzioni dello Stato nazionale in Costituzioni parziali»⁷¹. Condivisibile è, ancora, l’idea che il diritto costituzionale europeo sia un diritto costituzionale della diversità e non dell’omogeneità⁷².

Ciò che sembra meno persuasivo della riflessione di Pernice è tuttavia il ricorso all’idea di un «contratto sociale europeo» per fondare la legittimazione del *Verfassungsverbund*. È vero che la nozione di Costituzione, «se non vuole essere usata in un senso totalmente arbitrario per indicare un ordinamento di base qualsiasi, deve dar prova di una sua sufficiente specificità»⁷³; ma non sembra sufficiente a questo scopo ‘sganciare’ tale nozione dalla statualità e connetterla alla nozione della legittimità del potere pubblico. Questa operazione sembra infatti non andare abbastanza a fondo nell’indagine sull’adeguatezza dei concetti del diritto pubblico moderno ad esprimere i tratti essenziali di un ordinamento come quello europeo, che mira al duplice obiettivo di creare *un livello di governo comune* tra gli Stati membri rispetto a determinate materie, conservando al contempo in capo a ciascuno di essi *una propria esistenza politica*. Un passo ulteriore deve essere fatto nel modo che segue: dare conto, innanzitutto, della crisi della specifica – e *storicamente limitata*, non eterna – esperienza di organizzazione costituzionale della vita in comune corrispondente alla forma-Stato⁷⁴, crisi che connota non solo l’apparire dello Stato come unica fonte del diritto, ma anche la sua centralità quale unità analitica di riferimento dell’indagine filosofica, sociologica e giuridica⁷⁵; interrogare, poi, la tradizione giuridica moderna e il suo incardinarsi nella triade *individuo-popolo-sovrantà*, profilo che lascia intravedere – rispetto ai problemi qui posti, che attengono alla genesi di una costituzione sovranazionale – l’inadeguatezza della stessa e

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ivi*, p. 56.

⁷⁰ *Ivi*, p. 49.

⁷¹ P. HÄBERLE, *Dallo Stato nazionale all’Unione europea: evoluzioni dello Stato costituzionale. Il Grundgesetz come Costituzione parziale nel contesto della Unione europea: aspetti di un problema*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 460.

⁷² I. PERNICE-F. MAYER, *La Costituzione integrata dell’Europa*, cit., p. 52.

⁷³ *Ivi*, p. 51.

⁷⁴ Cfr. M. BERTOLISSI-G. DUSO, *Ripensare la costituzione? La questione della pluralità politica*, in M. Bertolissi-G. Duso-A. Scalone (a cura di), *La costituzione e il problema della pluralità*, Monza, Polimetrica, 2008, p. 9.

⁷⁵ Cfr. L. FERRARI BRAVO, *Globalizzazione: convergenza o integrazione?*, in *Id.*, *Dal fordismo alla globalizzazione. Cristalli di tempo politico*, Roma, manifestolibri, 2001, pp. 353-362.

forse l'utilità di una lettura del processo di integrazione sulla base degli studi sui processi federativi⁷⁶.

Quanto al primo profilo, è sufficiente osservare che da diverso tempo la maggior parte dei temi che dominano il dibattito pubblico oltrepassa, quanto alla portata dei problemi da affrontare e ai mezzi necessari per fronteggiarli in modo adeguato, la cornice dei confini degli Stati. Può anzi dirsi che i processi più rilevanti del nostro tempo si svolgono ormai «a scavalco dei confini»⁷⁷, ed impongono pertanto forme sempre più stratificate e complesse di cooperazione a livello transnazionale, sovranazionale e internazionale. Non si tratta di sancire la 'fine degli Stati'; essi, piuttosto, si collocano in uno scenario plastico e pluralistico, che rende sempre meno credibile la rappresentazione degli stessi quali soggetti 'sovrani'⁷⁸. La loro attuale configurazione è pertanto caratterizzata dall'inserimento in un *complesso di relazioni* nel quale essi figurano come *attori* – talvolta con un ruolo imprescindibile e decisivo, ma certo non esclusivo – *di fronte o accanto ad altri* – organizzazioni internazionali, comunità sovranazionali, *transnational corporations*, e l'elenco potrebbe proseguire⁷⁹.

Se i fenomeni globalizzatori impongono agli Stati nuove e sempre più intense forme di cooperazione, pena l'ulteriore esautoramento dalle loro funzioni, non è tuttavia scontata né agevolmente prevedibile la configurazione che tali rapporti verranno ad assumere dal punto di vista della scienza del diritto pubblico. Di certo vi è il carattere 'peculiare' dell'architettura giuridica dell'Unione rispetto ad altre forme di cooperazione tra Stati che hanno dato vita, altrove, a organizzazioni regionali sovranazionali meno complesse e raffinate, ma non meno

⁷⁶ Cfr. S. MEZZADRA, *Ripensare il federalismo nella crisi della forma politica moderna*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 40, 2011, p. 1141 ss. (il saggio compare anche in Id., *Un mondo da guadagnare. Per una teoria politica del presente*, Milano, Meltemi, 2020, pp. 21-45).

⁷⁷ A. BRANDALISE, *Lo spazio politico del migrante*, in Id., *Dentro il confine. Metamorfosi di concetti nella pratica interculturale*, Milano-Udine, Mimesis, 2019, p. 92. Sul punto v. anche Id., *Democrazia e decostituzionalizzazione*, in *Filosofia politica*, 3/2006, pp. 403-414.

⁷⁸ Condivisibile la diagnosi di S. CHIGNOLA-S. MEZZADRA, *Fuori dalla pura politica. Laboratori globali della soggettività*, in *Filosofia politica*, 1/2012, p. 66, per cui «lo Stato territoriale moderno [...] è la macchina che trasforma la libertà in obbligatione, l'obbedienza in diritto. E che, all'interno dei propri confini, assume a sovrana la legge e chi sia incaricato di 'farla' rappresentando la volontà di tutti. Questa macchina ci sembra ormai evidentemente inceppata». È inceppata «non soltanto per via di un'espansione dei mercati globali che reinveste altrimenti sui dispositivi di sovranità e che li adopera come articolazioni intermedie di una molto più ampia ridefinizione degli spazi e delle istituzioni della politica [...], ma anche per l'evidente disaffezione e sfiducia che, dall'interno, investe i meccanismi rappresentativi della democrazia matura, indebolendone ed erodendone le capacità di reazione rispetto ai processi che tendono a includerli, in posizione subordinata, negli schemi 'tecnici' di una *governance* post-statuale [...]. Nuovi assemblaggi di potere [...] sono pienamente operativi, e al loro interno gli Stati (e sempre più spesso singole strutture statuali) sono riarticolati in funzione di logiche e razionalità che li trascendono». Sul tema, per quanto concerne la dottrina costituzionalistica, vedi tra i molti M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012 e G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, Cedam, 2011. Si consenta, infine, di rinviare a G. COMAZZETTO, *Costituzione, economia, finanza. Appunti sul diritto costituzionale della crisi*, in *Rivista AIC*, 4/2019, sp. pp. 13-28.

⁷⁹ Sul punto v. quantomeno M.R. FERRARESE, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 101 ss. e G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, tr. it., Roma, Armando Editore, 2005.

efficaci sul piano dell'integrazione economica⁸⁰, così come è certa la difficoltà ad assimilare l'Unione ad un ordinamento federale in senso proprio⁸¹. Gli ostacoli che si frappongono al tentativo di sussumere la struttura costituzionale dell'Unione nelle categorie 'tradizionali' del federalismo non implicano peraltro che essa sia illeggibile secondo le coordinate offerte dai processi federativi. Occorre in un certo senso distinguere tra il federalismo come *processo* e il federalismo come *tipo organizzativo dello Stato*⁸². La difficoltà a leggere il processo di integrazione europea come processo federativo è appunto connessa all'irresistibile attrazione, per così dire, degli studi sul federalismo – soprattutto per ciò che riguarda la dottrina 'continentale', ma non solo⁸³ – nell'orbita statualistica: non sembra qui esserci scampo al cosiddetto «dilemma di Calhoun», declinato in chiave europea, per il quale «o restano sovrani gli Stati che danno origine all'Europa, o diventa sovrana l'Unione Europea, alla stregua di un nuovo mega-Stato»⁸⁴. In entrambi i casi la questione della sovranità è decisiva, e in entrambi i casi è risolta a favore dello Stato – gli Stati membri nel primo caso, il mega-Stato europeo nel secondo.

La sopra citata osservazione di Pernice – per la quale la rilevanza costituzionale dei poteri dell'Unione deve essere conciliata con l'esistenza «incontestabile e persistente» degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri – può tuttavia suggerire un percorso differente. Che, con riferimento all'Unione europea, cerchi di rispondere alla duplice esigenza sopra affermata: pensare ad una forma di organizzazione costituzionale *all'altezza dei problemi del nostro tempo*, e superare le difficoltà connesse alla fondazione della legittimazione politica europea sulla triade *individuo-popolo-sovrani* – ossia le difficoltà nelle quali incorre il neo-contrattualismo di Pernice.

Gli Stati, si diceva, non vogliono vedere annullata la propria *esistenza politica* – quella che l'art. 4, par. 2 del TUE definisce l'«identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale» –; ma al contempo, con il loro ingresso nell'Unione, riconoscono di *non poter conseguire in autonomia determinati obiettivi* – la garanzia di un ordine europeo (e mondiale) pacifico, il governo dei flussi finanziari e dei processi macroeconomici, la

⁸⁰ V. sul punto G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 5 ss.

⁸¹ Vedi sul punto G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 215 ss.

⁸² Commentando le teorie sul *federalizing process* di Friedrich, osserva A. LA PERGOLA, *L'«empirismo» nello studio dei sistemi federali: a proposito di una teoria di Carl Friedrich*, in ID., *Tecniche costituzionali e problemi delle autonomie «garantite». Riflessioni comparatistiche sul federalismo e sul regionalismo*, Padova, Cedam, 1987, pp. 126-127, che «operando con il solo supporto concettuale della dicotomia *Bundesstaat-Staatenbund*, il giurista ha finito col ridurre la complessa prospettiva del nostro problema al punto di vista secondo cui il federalismo non può costituire altra cosa, se non un modo di essere, una 'forma', dello stato; e così accade che egli veda il federalismo come 'stato' e non come 'processo', fermi l'attenzione sul solo dato strutturale, ma lasci passare del tutto inosservato l'aspetto dinamico del fenomeno». Sul punto – e sull'*impasse* in cui incorre la teoria dello stesso Friedrich in rapporto alla sua premessa antiformalistica – v. anche A. LA PERGOLA, *Residui «contrattualistici» e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 1969, sp. pp. 15-22.

⁸³ Vedi, sul punto, le dense e illuminanti considerazioni di L. FERRARI BRAVO, *Federalismo*, in A. Zanini-U. Fadini (a cura di), *Lessico postfordista. Dizionario di idee della mutazione*, Milano, Feltrinelli, 2001, sp. p. 120.

⁸⁴ G. DUSO, *Per una trasformazione della Costituzione in direzione federalistica*, in *La Costituzione domani. 60° anniversario della Carta fondamentale della Repubblica*, Venezia, Marsilio, 2008, p. 22.

tutela dell'ambiente, etc. D'altro canto, l'Unione non sta assumendo i caratteri di uno Stato, né si pone come soggetto sovrano – pena l'annientamento proprio di quella esistenza politica che gli Stati hanno inteso salvaguardare mediante la creazione di una organizzazione comune. In un tale quadro teorico, la questione della sovranità, più che rimanere *aperta* – come nella dottrina schmittiana della federazione, che per questa ragione incorre in una *impasse* teorica marcata dalla nozione di «omogeneità»⁸⁵ e dalla conseguente trasfigurazione della Federazione in una organizzazione necessariamente transitoria, semplice 'tappa' nella costruzione di uno Stato federale⁸⁶ – o essere *ridimensionata* come nelle teorie della sovranità «condivisa» o «integrata», deve essere rimossa, *accantonata*⁸⁷, in quanto, essendo connessa al problema dell'*unità decisiva* quale si poneva all'interno di una rappresentazione del paesaggio giuridico globale dominata dalla figura dello Stato, non è più concepibile all'interno di una scenografia *post-statuale* contrassegnata da figure e processi di carattere federativo. Si tratta perciò, nel caso dell'Unione europea, di una *unità plurale*, connotata da una costante tensione tra l'*unità d'intenti e d'azione* che si deve realizzare sul piano comune del governo sovranazionale e la *conservazione della pluralità* dei popoli europei, delle loro identità intese come forme di esistenza politica non assorbite dalla partecipazione al progetto di integrazione – ciò che peraltro implica una concezione *dinamica* e non statica/monolitica delle identità statali, in quanto esse stesse 'plurali', dunque identità che si trovano ad essere 'interrogate' dal confronto con le realtà degli altri Stati membri e con le istituzioni europee e modificate all'atto stesso della loro (incessante) ricostruzione. Può ancora dirsi che «mentre [...] l'unità descritta da Hobbes, all'origine della sovranità-rappresentanza, muove dalla insicurezza e dalla paura degli individui, ed è volta a garantire agli stessi una condizione di reciproca immunizzazione e indipendenza, assicurata dal sovrano stesso»⁸⁸, l'unità plurale europea è una «fondazione che suppone una dimensione teleologica e cooperativa, e cioè uno scopo comune, a cui le parti si impegnano a concorrere. Essa è cioè *istituzione* e non mero *contratto*»⁸⁹.

⁸⁵ Vedi C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, tr. it., Milano, Giuffrè, 1984, p. 490 ss.

⁸⁶ Emblematica, in questo senso, l'affermazione per cui «il concetto di una unità politica composta di Stati, permanente e che non abbandona il suo fondamento pattizio appare qualcosa di sommamente contraddittorio» (ivi, p. 489). V. sul punto A. SCALONE, *Federalismo e decentramento tra Schmitt e Kelsen*, in G. Duso-A. Scalone (a cura di), *Come pensare il federalismo? Nuove categorie e trasformazioni costituzionali*, Monza, Polimetrica, 2010, p. 233 ss.

⁸⁷ Per G. Duso, *L'Europa e la fine della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, vol. 31, 2002, p. 136 ss., quello che sta avvenendo in relazione all'Unione europea comporta una trasformazione delle costituzioni statali e non è riducibile a un semplice accordo temporaneo tra soggetti che rimangono sovrani; ma allo stesso tempo tale superamento della contingenza e temporaneità dell'accordo *non comporta la nascita di una nuova sovranità*. Il compito è piuttosto quello di «pensare tali processi e i soggetti che a questi processi danno luogo e che in essi si trovano con mezzi diversi da quelli della concettualità segnata dalla sovranità. Non solo dunque al di là del concetto di sovranità, ma al di là dei concetti che lo hanno prodotto e dei principi e delle procedure che nella costituzione sono ancora contraddistinti dalla logica della sovranità». Si consenta altresì di rinviare a G. COMAZZETTO, *Pensare l'Europa federale: contributo alla discussione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2020, pp. 1-16.

⁸⁸ F. PIZZOLATO, *Rappresentanza politica e Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2/2013, p. 386.

⁸⁹ *Ibidem*.

Occorre allora pensare l'Unione come *comunità federativa di carattere non-statale*, nella quale più Stati – considerati nella loro complessità costituzionale interna ed esterna, comprensiva delle autonomie territoriali e delle organizzazioni a base non-territoriale, di associazioni e movimenti *lato sensu* politici, delle istituzioni di cooperazione transnazionale, etc. – *cooperano per raggiungere determinati scopi mettendo in comune beni, risorse e attività*.

In un tale quadro la *solidarietà* diviene categoria fondamentale, in quanto dà il nome a questa *cooperazione necessaria* che sostiene il processo federativo e tiene insieme le parti dell'Unione-Federazione⁹⁰. Ciò non implica l'adesione a concezioni ireniche e pacificate dell'ordine giuridico europeo. Al contrario, la comunità federativa risulta attraversata da una tensione e da una conflittualità permanenti, e non può che essere così. Il carattere dinamico e flessibile del processo di integrazione, la volontà degli Stati di conservare la propria esistenza politica, l'ineludibile ricerca dell'accordo a livello sovranazionale, fanno sì che quello che si può (e si potrà) ottenere sia, tutt'al più, un «equilibrio instabile immanente»⁹¹. La previsione del diritto di recesso dall'Unione sembra, in questo senso, conforme allo spirito di una comunità federativa, per l'eventualità che l'evoluzione dell'ordinamento complessivo porti – o rischi di portare – all'annullamento dell'esistenza politica di uno degli Stati membri⁹².

Detto ciò, la questione della 'legittimazione democratica' dell'Unione quale ordinamento federativo rimane *tutta da (ri)pensare*. Ha osservato sul punto Maurizio Fioravanti che, a differenza dell'esperienza americana – ove il passaggio dal Trattato alla Costituzione è stato marcato sia dal coinvolgimento sempre maggiore della «voce popolare diretta», sia dal progressivo imporsi, nell'attività dei giudici statali, della clausola di supremazia a favore della Costituzione federale –, l'esperienza dell'integrazione europea sembra essere segnata da una costruzione della comunità federativa più sul lato dei giudici che sul lato del principio democratico tradizionalmente inteso⁹³. Da tempo, peraltro, si ha la sensazione che la legittimazione di stampo esclusivamente negoziale e funzionale abbia mostrato la corda⁹⁴. Del problema dà ampiamente conto Habermas, il quale critica il ricorso da parte di alcuni studiosi alla teoria schmittiana della federazione proprio in quanto – a differenza degli autori del *Fe-*

⁹⁰ Osserva G. DUSO, *Pensare il federalismo: tra categorie e costituzione*, in G. Duso-A. Scalone (a cura di), *Come pensare il federalismo?*, cit., p. 94, che «se i membri si riconoscono in una realtà comune e in un orizzonte condiviso, allora è chiaro che il loro bene non può essere perseguito a scapito degli altri membri, proprio per l'interdipendenza delle parti di un tutto. Questo non significa che il tentativo di realizzarsi al meglio per ogni membro abbia leggi, tempi e modalità identici, stabilite nell'ambito di una universalità astratta: al contrario le differenze comportano modi specifici e diversi di agire; ma l'aiuto solidale appare qui non tanto un imperativo morale, quanto piuttosto una necessità *costituzionale*».

⁹¹ L'espressione è di S. ORTINO, *Introduzione al diritto costituzionale federativo*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 7.

⁹² Cfr. M. BOZZON, *Unità politica e secessione oltre lo Stato. Considerazioni a partire dalla Brexit*, in *Filosofia politica*, 3/2019, pp. 445-464. Sui presupposti di un approccio giuridico alla secessione, indagati tramite l'attraversamento del pensiero di John Calhoun e del contributo canadese al diritto comparato della secessione, vedi il recente e illuminante lavoro di G. MARTINICO, *Il diritto costituzionale come speranza. Secessione, democrazia e populismo alla luce della Reference Re Secession of Quebec*, Torino, Giappichelli, 2019.

⁹³ M. FIORAVANTI, *La forma politica europea*, in M. Bertolissi-G. Duso-A. Scalone (a cura di), *La costituzione e il problema della pluralità*, cit., p. 33 ss.

⁹⁴ Ivi, p. 35.

deralist – essa evita la questione della legittimazione della comunità federativa⁹⁵. È tuttavia discutibile che il problema del ‘potere costituente europeo’ possa essere adeguatamente messo a fuoco tramite concetti modellati sull’idea della Costituzione come *new beginning* e sulla funzione unificante del *We, the People* – anche, e forse soprattutto, a causa della matrice individualistica di una siffatta impostazione del problema. La centralità degli individui nella fondazione della legittimità del potere pubblico europeo e la loro qualificazione quale «potere costituente dell’Unione»⁹⁶ appare qui *più come il problema che come la soluzione*. Non è sufficiente intendere l’Unione quale «creatura» dei cittadini piuttosto che degli Stati – in quanto questi ultimi sono intesi come semplici ‘mezzi’ a disposizione degli individui per raggiungere i loro scopi⁹⁷. Si rischia infatti, in questo tentativo di fondare il potere pubblico europeo per il tramite dei meccanismi formali che connotano le moderne democrazie, di pretendere – senza esserne consapevoli – nient’altro che la *statalizzazione* dell’Unione europea⁹⁸. La legittimazione democratica dell’Unione va piuttosto ripensata alla luce del ruolo fondamentale dei *gruppi* – Stati, comunità territoriali, associazioni, ‘reti’, movimenti – che ne costituiscono – e sempre più ne debbono costituire – l’architettura istituzionale, intesa *lato sensu* e soprattutto come architettura *dinamica*.

4. La solidarietà nei Trattati e la sua ‘crisi effettuale’. Conclusioni

Un abbozzo di conclusione può essere così articolato, alla luce di quanto detto fin qui: la solidarietà – in particolare, per quanto qui ci interessa, la *solidarietà europea* – ha un futuro solo se intesa, prima che come valore o principio giuridico positivizzato, come *categoria costituzionale dell’Unione europea intesa come ordinamento federativo*. La solidarietà consiste nella *cooperazione necessaria* che sostiene il processo federativo e tiene insieme le parti dell’Unione-Federazione. Essa esige la *messa in comune di beni, risorse e attività*. Esige il sostegno e l’aiuto reciproco tra le parti della Federazione. La solidarietà assume qui rilevanza sotto un profilo *strutturale*, nella sua qualità di principio che tiene insieme l’ordinamento e giustifica la scelta delle parti dell’Unione di associarsi – alla luce della loro inadeguatezza a perseguire determinate finalità *uti singuli*.

La solidarietà così intesa non implica ‘omogeneità’ nel senso schmittiano, in quanto ciò che rileva non è un ‘carattere’ presupposto, sia esso di tipo etnico, linguistico, religioso, etc., bensì una ‘condizione’ iniziale non scelta, che consiste in una minaccia – e una storia – comune (lo spettro delle guerre mondiali) e in un orizzonte ugualmente comune, che si tra-

⁹⁵ Vedi J. HABERMAS, *La crisi dell’Unione Europea alla luce di una costituzionalizzazione del diritto internazionale. Saggio sulla Costituzione dell’Europa*, in Id., *Questa Europa è in crisi*, tr. it., Roma-Bari, Laterza, 2012, p. 63 ss.

⁹⁶ I. PERNICE-F. MAYER, *La Costituzione integrata dell’Europa*, cit., p. 52.

⁹⁷ I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 544 ss.

⁹⁸ Era questo, a ben vedere, il nucleo essenziale delle considerazioni svolte verso la fine dello scorso secolo da Dieter Grimm, nell’ambito della sua celebre diatriba con Jürgen Habermas: v. D. GRIMM, *Una costituzione per l’Europa?*, in G. Zagrebelsky-P.P. Portinaro-J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Torino, Einaudi, 1996, pp. 339-367.

duce in alcune 'idee direttive' del percorso di integrazione (la creazione di un ordine mondiale pacifico, la ricerca di soluzioni alle principali sfide della globalizzazione); pertanto, la solidarietà ben si acconcia all'*unità plurale*, e allude ad un agire cooperativo che è un *agire insieme restando diversi*. Ed è anche, per le ragioni sin qui esposte, una *necessità*, implicando la dimensione del *vincolo*: in questo aspetto si ritrova, in un certo senso, la matrice giuridica dell'espressione, tratta dal diritto romano in materia debitoria. Vi è infine la dimensione dell'*interesse comune*, con la precisazione che non può esserci il bene di una parte a discapito di un'altra o di tutte le altre – non trattandosi, qui, di meri 'accordi tra interessi', indifferenti agli squilibri di potere tra le parti della Federazione, bensì della *ricerca di ciò che è comune* a queste parti, le quali, per il solo fatto di aderire al patto federativo, riconoscono la propria insufficienza e diventano qualcosa d'altro da ciò che erano in precedenza.

In quale misura l'attuale diritto costituzionale dell'Unione risponde a queste coordinate teoriche?

Si rende necessario, in questa parte finale dell'indagine, operare una breve ricognizione delle principali norme costituzionali europee in tema di solidarietà⁹⁹.

Occorre partire dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Documento solenne che «ambisce a costituire, di fatto, l'inizio di un 'mito di fondazione' squisitamente costituzionale, sostanzialmente federale, dei popoli europei»¹⁰⁰, la Carta di Nizza-Strasburgo¹⁰¹ dedica alla solidarietà il Titolo IV, nel quale la maggior parte delle previsioni riguarda la tutela del lavoro. Sono infatti garantiti ai lavoratori il diritto all'informazione e consultazione nell'ambito dell'impresa (art. 27), il diritto di negoziazione e di svolgere azioni collettive, compreso lo sciopero (art. 28), la tutela contro il licenziamento ingiustificato (art. 30), il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), il diritto a prestazioni di sicurezza e di assistenza sociale (art. 32). Vi sono poi alcune previsioni inerenti al diritto alla prevenzione sanitaria e ad ottenere cure mediche (art. 35), al diritto ad un elevato livello di tutela dell'ambiente (art. 37) e alla protezione dei consumatori (art. 38). Le potenzialità applicative di queste disposizioni – già peraltro attenuate dai rimandi alle legislazioni e prassi nazionali ai fini della determinazione dei livelli di tutela dei diritti garantiti, e dalla controversa distinzione tra «diritti» e «principi» nell'ambito della Carta – hanno trovato riscontro (solo parziale) in un atteggiamento ondivago della Corte di giustizia, che ha infatti oscillato tra orientamenti 'creativi' – ad esempio sul fronte della cittadinanza europea come *status* di «integrazione sociale transnazionale»¹⁰² – e la riproposizione di tecniche di «bilanciamento ineguale» tra diritti sociali e libertà economi-

⁹⁹ V. sul punto l'accurata analisi di F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione: dai diritti di cittadinanza ad una comunità sovranazionale di diritti e doveri*, in *Rivista AIC*, 4/2020, pp. 458-465.

¹⁰⁰ A. SPADARO, *La cultura costituzionale sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2/2016, p. 309.

¹⁰¹ Sulla collocazione della Carta nel sistema costituzionale europeo e sui suoi rapporti con le altre fonti v. A. RUGGERI, *La Carta di Nizza-Strasburgo nel sistema costituzionale europeo*, in *Rivista AIC*, 3/2020, pp. 130-144.

¹⁰² S. GIUBBONI, *La solidarietà come scudo. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, 3/2018, p. 592.

che¹⁰³. La necessità, in generale, di fare della Carta uno «strumento vivo»¹⁰⁴ dell'azione delle istituzioni europee rimane una sfida tutta da affrontare, forse appena iniziata.

La solidarietà è poi menzionata più volte nei Trattati: nel Preambolo, innanzitutto; nell'art. 2 del TUE, che riguarda i valori comuni agli Stati membri; nell'art. 3 del TUE, ove è intesa secondo tre profili diversi, ossia come solidarietà tra generazioni (par. 3), solidarietà tra gli Stati membri (ivi, subito dopo il cenno alla coesione economica, sociale e territoriale) e solidarietà tra i popoli (par. 5, dedicato ai rapporti dell'Unione con il resto del mondo). Si fa cenno poi alla «reciproca solidarietà politica» degli Stati membri nel quadro della definizione della politica estera e di sicurezza comune (art. 24 TUE), mentre la politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne è «fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi» (art. 67 TFUE). Sempre in materia di immigrazione e controlli alle frontiere, si specifica che le politiche dell'Unione «sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario» (art. 80 TFUE). Vi è poi l'art. 222 TFUE, rubricato «Clausola di solidarietà», ai sensi del quale «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo». È qui regolato sia l'intervento da parte dell'Unione in soccorso dello Stato colpito (par. 1) sia l'intervento da parte degli altri Stati membri (par. 2). Va peraltro sottolineato che la clausola in oggetto è contenuta nella parte del Trattato che concerne l'azione «esterna» dell'Unione, e che la Dichiarazione n. 37 allegata al Trattato specifica che «nessuna delle disposizioni dell'articolo 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro in questione». Ulteriori e più specifiche disposizioni rilevano in materia di politica economica: l'art. 122, par. 1, TFUE, per cui il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere «in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia»; l'art. 122, par. 2, TFUE, che prevede la possibilità di adottare misure di assistenza finanziaria «qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo»; l'art. 136, par. 3, TFUE, che consente misure di assistenza finanziaria nell'ambito del meccanismo europeo di stabilità, purché siano soggette a «rigorosa condizionalità».

Rileva infine, ai fini del nostro discorso, la 'triade' costituita dagli articoli 123, 124 e 125 del TFUE, che molto ha fatto discutere nel corso della crisi dei debiti sovrani nella zona euro. L'articolo 123 TFUE vieta agli Stati membri di finanziarsi attraverso la BCE o le banche

¹⁰³ Cfr. S. GAMBINO, *Diritti sociali e libertà economiche nelle Costituzioni nazionali e nel diritto europeo*, in L. D'Andrea-G. Moschella-A. Ruggeri-A. Saitta (a cura di), *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisdizionale, tutela dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 267 ss.

¹⁰⁴ S. RODOTÀ, *La Carta come atto politico e documento giuridico*, in *Riscrivere i diritti in Europa. Introduzione alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 57.

centrali. L'articolo 124 TFUE nega ogni accesso privilegiato degli Stati membri alle altre istituzioni finanziarie. L'articolo 125 TFUE, disponendo che «l'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro», ha lo scopo di impedire che gli Stati membri facciano affidamento sul fatto che il loro debito pubblico sia garantito incondizionatamente dall'Unione o da un altro Stato membro (cd. *no bail-out clause*).

Se gli articoli citati in precedenza concorrono a disegnare istituti di solidarietà di stampo piuttosto internazionalistico che federalistico¹⁰⁵, questi ultimi relativi al divieto di assistenza finanziaria, letti insieme alla disciplina della BCE e alla definizione degli obiettivi e dei limiti della politica monetaria europea (art. 127 TFUE e seguenti), sembrano ispirati a un approccio quasi *antisolidaristico* che, se radicalizzato, finirebbe per mettere in discussione la *ratio* stessa dell'Unione¹⁰⁶. Si tratta di un approccio che, peraltro, non ha retto alla prova della crisi economica deflagrata nel decennio appena spirato. Non occorre qui ripercorrere le vicende salienti della crisi dell'euro, dai regolamenti del cd. *Six Pack* all'adozione dei trattati *Fiscal Compact* e MES. È sufficiente ricordare come il tasso di coerenza del sistema abbia subito «rilevanti forzature sul piano giuridico»¹⁰⁷: da una parte, l'inadeguatezza del quadro normativo relativo alla governance economica dell'Unione ha portato all'adozione di misure di stabilizzazione formalmente 'esterne' ai Trattati (peraltro confermate dalla Corte di giustizia nelle sentenze *Pringle* e *Gauweiler*¹⁰⁸), e ha costretto la BCE ad assumere *de facto* quel ruolo di 'prestatore di ultima istanza' che ha suscitato le dure critiche, tra i molti, del *Bundesverfassungsgericht*¹⁰⁹; dall'altra parte, le misure assunte, ispirate ad una rigorosa condizionalità, hanno comportato per alcuni paesi europei l'avvio di tagli particolarmente consistenti alla spesa sociale – senza che si potesse contestare la legittimità delle misure di risanamento alla luce dei diritti sociali garantiti dalla Carta di Nizza-Strasburgo, avendo la Corte di giustizia escluso l'applicabilità di quest'ultima¹¹⁰.

L'Unione riemersa con difficoltà dalla crisi economica – e ora nuovamente precipitata nella recessione provocata dall'epidemia da Covid-19 – sembra ancora attraversata da una grave crisi d'identità, connessa agli squilibri del suo apparato istituzionale, alle costanti tensioni tra «Stati creditori» e «Stati debitori»¹¹¹, all'inconsistenza del «modello sociale europeo» per come finora è stato concepito (e all'interno del quale i diritti sociali, privi del soste-

¹⁰⁵ A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016, sp. p. 146 ss.

¹⁰⁶ È ciò che osservava l'Avv. Generale Kokott nelle sue conclusioni (sp. par. 143 e 144) relative alla causa poi decisa con la famosa sentenza *Pringle* (Corte giust., sent. 27 novembre 2012, causa 370/12).

¹⁰⁷ 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. 728.

¹⁰⁸ Corte giust., sent. 16 giugno 2015, causa 62/14.

¹⁰⁹ Vedi G. RIVOCCHI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il Fiscal Compact tra Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Quad. cost.*, 2/2014, pp. 425-429.

¹¹⁰ Corte giust., sent. 27 novembre 2012, causa 370/12 (*Pringle*) e Corte giust., ord. 7 marzo 2013, causa 128/2012 (*Sindicato dos Bancários do Norte e a. contro BPN – Banco Português de Negócios SA*).

¹¹¹ M. LA TORRE, *Miseria del costituzionalismo globale*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1/2017, p. 32 ss.

gno di politiche redistributive a livello sovranazionale, rimangono «una mera categoria culturale, un'idea astratta»¹¹²), all'affermazione di un linguaggio costituzionale regressivo¹¹³ che ha ulteriormente minato la fiducia dei popoli europei nel progetto di integrazione.

L'architettura istituzionale disegnata a Maastricht e confermata a Lisbona sembra in ogni caso mostrare la corda. Da tempo gli economisti più accorti segnalano l'insostenibile fragilità delle unioni monetarie incomplete come quella europea, in particolare le difficoltà connesse alla perdita (per gli Stati membri) degli strumenti necessari per fronteggiare gli shock asimmetrici e gli squilibri nella bilancia dei pagamenti, alla necessità di ricorrere alla flessibilità salariale e all'incentivo della mobilità della manodopera, all'instabilità dei mercati dei titoli pubblici nazionali¹¹⁴. Due passaggi in particolare non sembrano più eludibili: il completamento dell'unione monetaria con l'unione di bilancio¹¹⁵, e la riforma della BCE. Il primo risulta quello di più difficile realizzazione, nella misura in cui comporta un parziale consolidamento dei debiti pubblici nazionali in un unico debito comune e la definizione di meccanismi di trasferimento automatici ai paesi colpiti da shock economici negativi¹¹⁶ (dunque ben al di là degli strumenti offerti attualmente dai Trattati e dal meccanismo di stabilità). Sono peraltro prevedibili dei passaggi intermedi costituiti da un rafforzamento dell'unione bancaria, dall'emissione di titoli di debito comuni e dalla creazione di un'assicurazione comune contro la disoccupazione. Soltanto così si potrebbe disporre di strumenti utili a concretizzare una vera *solidarietà federale*, una solidarietà che non sia meramente «negativa»¹¹⁷.

Quel che è certo, in ogni caso, è che «lo stato di avanzamento del progetto di unificazione economico-monetaria impone ormai da sé dei vincoli solidaristici che [...] si atteggiavano ad essere più che a *dover essere*»¹¹⁸. Sotto questo profilo, la necessità di reagire alle conseguenze della crisi pandemica ha determinato alcune innovazioni di rilievo. Si può qui richiamare il programma SURE volto ad attenuare i rischi di disoccupazione, fondato significativamente sull'art. 122 TFUE, e il piano *Next Generation EU*. Quest'ultimo si caratterizza per

¹¹² F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria*, in *Rivista AIC*, 2/2014, p. 11.

¹¹³ M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit., p. 46 ss.

¹¹⁴ Cfr. P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, tr. it., Bologna, il Mulino, 2019, p. 131 ss.

¹¹⁵ Muovendo dall'idea che la solidarietà sia il concetto-chiave per il futuro dell'Unione, F. POLACCHINI, *Solidarietà e doveri per una cittadinanza europea in costruzione*, cit., p. 486 ss., osserva che nell'attuale sistema dei Trattati la petizione dei doveri è un «involucro vuoto privo di alcuna portata normativa», e sottolinea la necessità di costruire «un patrimonio di doveri idoneo a completare lo *status* di cittadino dell'Unione». L'istituzione di un dovere tributario europeo – fondato sul principio di solidarietà –, in particolare, potrebbe svolgere «il ruolo di motore dell'integrazione politica, rilanciando la coesione sociale come obiettivo centrale delle politiche pubbliche eurounitarie».

¹¹⁶ P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit., p. 175 ss.

¹¹⁷ Sulla distinzione tra solidarietà negativa e solidarietà positiva in relazione all'Unione vedi V. BORGER, *How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area*, in *European Constitutional Law Review*, 2013, pp. 7-36. Sottolinea l'importanza di associare a un potere fiscale europeo più ampio «una maggiore solidarietà economica, che, ovviamente, implica un impegno consistente per i Paesi più floridi a favore di quelli che presentano economie più deboli» G. COCCO, *Itinerario di un'Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, in *Politica del diritto*, 3/2020, p. 337 ss.

¹¹⁸ P. COSTA, *Tra divisione del lavoro e affinità. La dialettica della solidarietà europea*, in G. Bergonzini-F. Pizzolato-G. Rivosecchi-G. Tieghi (a cura di), *Libertà Giovani Responsabilità. Scritti in onore di Mario Bertolissi*, Napoli, Jovene, 2020, p. 282.

essere la prima vera creazione di uno stock di debito europeo¹¹⁹, dal momento che, per finanziare il fondo, la Commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti sui mercati finanziari; e per effetto di questo stanziamento il bilancio UE nel prossimo triennio sarà quasi raddoppiato. È ancora presto per stabilire se le innovazioni dovute alla crisi pandemica siano soltanto eccezioni temporanee all'ancora dominante paradigma di Maastricht-Lisbona o se, al contrario, costituiscano le premesse per il passaggio ad un modo di pensare e di agire 'federalistico', nel senso accennato in questo scritto.

Il destino del progetto di integrazione sembra comunque giocarsi qui, nel tentativo di *concretizzare* la solidarietà europea – le cui premesse sono iscritte nell'idea stessa dell'Unione come *comunità federativa* – scongiurando sia una sua persistente declinazione in chiave 'particolaristica', sia il suo mantenimento su di un piano di astratta tensione universalistica. Citando le parole di un ex primo ministro greco, può dirsi che «è la realtà stessa che ci spinge all'aiuto reciproco, e la misura di questo aiuto non è solo quella che sta scritta nei testi giuridici»¹²⁰.

¹¹⁹ Vedi L. LIONELLO, *Next Generation EU: has the Hamiltonian moment come for Europe?*, in *Eurojus*, 4/2020, sp. p. 33 ss.

¹²⁰ K. SIMITIS, *Flucht nach vorn*, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 dicembre 2012, reperibile all'indirizzo <https://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/eurokrise-flucht-nach-vorn-12007360.html> (ultimo accesso: 20 febbraio 2021), cit. in J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica. Un'arringa per la solidarietà europea*, tr. it., Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 31-32.