



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2017

LE RIFORME IN UNA DEMOCRAZIA COSTITUZIONALE

Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea: appunti sul principio di solidarietà

di ANGELO SCHILLACI

**GOVERNO DELL'ECONOMIA
E GESTIONE DEI CONFLITTI NELL'UNIONE EUROPEA
APPUNTI SUL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ**

di *Angelo Schillaci*
Ricercatore RTDB in Diritto pubblico comparato
«Sapienza» – Università di Roma

ABSTRACT

ITA

L'articolo analizza le diverse dimensioni del principio di solidarietà nel contesto del costituzionalismo europeo contemporaneo, avuto riguardo sia al diritto dell'Unione europea, sia all'incidenza del processo di integrazione sulle dinamiche costituzionali interne. In particolare, l'analisi del principio è inquadrata con riguardo alla gestione dei conflitti sorti in conseguenza della crisi economica e finanziaria che ha interessato l'Europa negli ultimi anni. Nella prima parte dell'articolo, si analizza il rilievo del principio di solidarietà nell'applicazione degli strumenti interni di controllo sulle misure di austerità adottate in conseguenza della crisi, anche in relazione al rapporto tra principio di solidarietà e pluralismo territoriale. Nella seconda parte dell'articolo, specificamente dedicata all'ordinamento dell'Unione europea vengono prese in esame quattro dimensioni del principio nel diritto dell'Unione (solidarietà fra stati, solidarietà fra cittadini, apertura del principio alla dimensione politica e compresenza di obblighi di prestazione, obblighi di lealtà e obblighi di responsabilità) analizzando la giurisprudenza della Corte di giustizia che ha fatto applicazione del principio e, soprattutto, l'ambiguo carattere solidaristico delle misure di sostegno agli stati membri in difficoltà. In conclusione, l'Autore riflette, a partire dalle esperienze analizzate nel corso dell'articolo, sul legame tra solidarietà e conflitti, mettendo in luce come la dimensione normativa del principio – pur con le ambiguità che

le sono connaturate - possa rappresentare uno strumento di gestione dei conflitti, senza negare la valenza costitutiva nella dimensione politica.

EN

The paper considers multiple facets of solidarity in the context of European constitutionalism: referring both to EU law and to the influence of the integration process on national constitutional experiences, the A. focuses on the relation between solidarity and conflicts arising as a consequence of the economic crisis that violently hit Europe since 2008. In the first three paragraphs, the article focuses on the influence of solidarity when assessing the constitutional legitimacy of austerity measures adopted due to the crisis, and it also takes into account the relation between solidarity and federal and regional models. In the fourth and fifth paragraph, specifically concerning EU law, the A. identifies four dimensions of solidarity (Solidarity among States [1]; solidarity among citizens [2]; facets and effectiveness of solidarity in EU law fundamental texts [3]; internal multidimensionality of the principle, that is the coexistence of different duties of loyalty, responsibility and specific performances [4]), assessing both ECJ case law that applied solidarity clauses, and the deceptive reference to solidarity in European measures supporting States with severe debt crisis. As a conclusion, the A. drafts some general remarks - related to the previous fields of analysis - on the relation between solidarity and conflicts, pointing out that the legal dimension of solidarity could represent a tool to organize and possibly solve conflicts, without undervaluing their constitutive function in the political dimension.

**GOVERNO DELL'ECONOMIA
E GESTIONE DEI CONFLITTI NELL'UNIONE EUROPEA
APPUNTI SUL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ**

di *Angelo Schillaci*

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Principio di solidarietà, sviluppo democratico e ruolo delle Corti (e dei Parlamenti) nel governo dell'economia; 3. Principio di solidarietà e pluralismo territoriale; 4. Le quattro dimensioni del principio di solidarietà nell'Unione europea; 5. L'ambiguo carattere solidaristico delle misure anticrisi; 6. Rilievi conclusivi: conflitti, democrazia, solidarietà.

1. Premessa

L'analisi del rapporto tra governo dell'economia e sviluppo democratico dell'Unione europea offre un'occasione per riflettere sui conflitti che si agitano sullo sfondo del processo di integrazione europea, non solo sul piano della loro articolazione istituzionale o interordinamentale, ma anche con riguardo alla loro più profonda attinenza alle concrete dinamiche di inclusione sociale. La gestione della crisi economica e finanziaria che ha interessato gli stati membri dell'Unione europea (ed in particolare, gli stati dell'area mediterranea) negli ultimi anni, ha infatti messo in luce – conclamandola – la profonda debolezza del processo di integrazione sul piano dell'articolazione e della gestione dei conflitti sociali, particolarmente accentuati in conseguenza delle politiche di austerità poste in essere nel tentativo di arginare gli effetti della crisi sulla stabilità finanziaria dei paesi aderenti alla moneta unica.

In premessa, pare tuttavia necessario stabilire cosa si intenda per “governo dell'economia”, quali siano le sue relazioni con un altro concetto utilizzato di frequente nel medesimo campo semantico – quello di *governance* – e soprattutto, quali specifici problemi ponga la

relazione tra governo dell'economia e sviluppo democratico sul piano costituzionale¹.

Detta relazione, se riguardata dall'angolo visuale del diritto costituzionale, pone un problema di rilievo, vale a dire quello della legittimazione democratica degli strumenti di governo dell'economia e, più in generale, quello relativo alla portata e al significato ultimo dello stesso concetto di "costituzione economica", che si ritiene ancora preferibile rispetto a quello di *governance*. Si tratta, evidentemente, di questioni che hanno sollevato un dibattito ricco e articolato, e non solo con riferimento al costituzionalismo del secondo dopoguerra: il rapporto tra economia e diritto, e il tentativo di dare una cornice costituzionale alla gestione delle dinamiche del mercato, al fine di orientarne lo svolgimento nel senso di un contenimento delle disuguaglianze ed in vista dell'attuazione di un progetto costituzionale di liberazione e promozione sociale della persona segna, a ben vedere, l'intero itinerario storico del costituzionalismo moderno².

¹ Il dibattito sul concetto di *governance* è molto ricco. Per un inventario dei problemi posti da tale concetto sul piano costituzionale v. in particolare F. BALAGUER CALLEJÓN, *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2016, specie per l'affermazione che «l'alternativa tra *governance* e governo nasconde l'alternativa tra modello costituzionale e democratico e un diverso modello di decisione, basato sulla legittimazione funzionale e (apparentemente) tecnica, che mira a neutralizzare il conflitto politico ed eludere la responsabilità» (p. 11). Una ricostruzione critica del concetto di *governance* è offerta, di recente, da G. COMMISSO, *La governance nell'economia sociale di mercato. Una interpretazione foucaultiana*, in *Materiali per una storia del pensiero giuridico*, 2015, pp. 265 ss. Come rileva Comisso, in particolare, a posizioni che vedono nella *governance* un «processo in grado di favorire prassi consensuali, trasparenti, inclusive e responsabili mettendo in opera molteplici saperi/competenze e differenti reti di attori che hanno l'obiettivo di comporre le fratture che attraversano la politica e l'economia» (p. 266), si contrappongono posizioni critiche, le quali rilevano che «nel suo funzionamento concreto, la *governance* si articola in un insieme di strategie discorsive e tecniche di potere tese a produrre le condizioni di esercizio della libertà economico-politica necessaria all'ampliamento degli scambi economici e ai movimenti del capitale globale» (p. 267). Nella prospettiva del diritto costituzionale, simile polarità rinvia al nesso tra neoliberalismo, individualismo metodologico e orientamento delle dinamiche economiche secondo le finalità costituzionalmente rilevanti di tutela dei diritti e garanzia dell'eguaglianza, e dunque alla tensione tra prospettiva neoliberale di autonomia del mercato e recupero di una istanza solidaristica che rinvia alla dimensione sociale e comunitaria: sul punto, v. ancora G. COMMISSO, cit., pp. 269 ss. e 274 ss., ma soprattutto P. RIDOLA, *I diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, 2006, pp. 154 ss.

² Sul punto, oltre a P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella «costituzione europea»*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, pp. 139 ss., v. almeno M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, 2012, pp. 92 ss.; C. PINELLI, *La dicotomia fra democrazia e mercato e i costi dell'incertezza*, in ID., *Nel*

Con riferimento al processo di integrazione europea, si pongono peraltro problemi specifici, legati – come ovvio – al ruolo preponderante svolto da (alcuni) governi nazionali nell'articolazione delle politiche di gestione della crisi economico-finanziaria scoppiata a partire dal 2008: tale circostanza ha riproposto, con forza in parte inedita (anche alla luce dell'irrobustirsi di una coscienza pubblica del problema, attraverso prassi di resistenza e lotta di movimenti anti-austerità negli stati del sud dell'Unione³), il problema del cd. “deficit di democrazia” dell'Unione ma, soprattutto, il problema della legittimazione democratica e costituzionale delle scelte di politica economica, specie sotto il profilo della loro capacità di incidere sulla tenuta e sull'effettività dei diritti sociali fondamentali e della stessa dignità della persona.

Più in generale, molte sono le dimensioni del rapporto tra governo dell'economia e sviluppo democratico dell'Unione europea che possono essere analizzate. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, al ruolo dei Parlamenti nel controllo sulle decisioni nazionali ed europee adottate nell'ambito dell'articolazione delle politiche di gestione della crisi economica e dei loro effetti nonché, più in generale, al profilo del controllo, da parte delle Corti, sulle decisioni che incidono sul governo dell'economia; o ancora, al rilievo del pluralismo territoriale, e delle ambiguità cui dà luogo nell'articolazione del rapporto tra governo dell'economia e sviluppo democratico; infine, si consideri la tensione – che nel processo di integrazione europea si presenta come costitutiva e permanente – tra diritti e mercato, e dunque tra integrazione economica e integrazione politica ma anche, su un piano più generale, tra legittimazione delle decisioni secondo criteri di efficienza – un aspetto che si lega strettamente alle ambiguità insite nel concetto stesso di *go-*

lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza, Napoli, 2012, pp. 281 ss.; G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, 2015; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, nonché, da ultimo, F. SAIITTO, *Economia e stato costituzionale*, Milano, 2016.

³ Si consenta sul punto il rinvio, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, ad A. SCHILLACI, *Democrazia, diritti, movimenti. Dimensioni costituzionali della crisi*, in F. BALAGUER CALLEJÓN, M. AZPITARTE SÁNCHEZ, E. GUILLÉN LÓPEZ, J. F. SÁNCHEZ BARRILAO (a cura di), *The impact of the economic crisis on the EU institutions and Member States/El impacto de la crisis económica en las instituciones de la UE y de los Estados miembros*, Granada – Cizur Menor, 2015, pp. 655 ss.; v. anche A. BAYLOS GRAU, *Modello sociale e governance economica. Uno sguardo dal sud dell'Europa*, in *Lavoro e diritto*, 2013, pp. 585 ss.

vernance – e legittimazione costituzionale degli strumenti di governo dell’economia.

Nel quadro di questo contributo, si tenterà di traguardare gli ambiti così sinteticamente tratteggiati attraverso il prisma del principio di solidarietà e della sua specifica portata nella materia all’esame⁴.

Le ragioni di simile scelta rinviano, anzitutto, alla necessità di continuare a riflettere, nel panorama del costituzionalismo europeo, sul nesso tra democrazia e solidarietà: come è stato affermato, infatti, «solo la presenza effettiva di segni della solidarietà consente di continuare a definire democratico un sistema politico»⁵. Si delinea, in tal senso, una reinterpretazione del concetto di democrazia nel panorama del costituzionalismo democratico e sociale del XX e del XXI secolo, che lo riporta ad una delle sue declinazioni classiche, vale a dire quello di democrazia “sociale” o “integrale”⁶: una democrazia, la cui effettività non è cioè affidata soltanto ai congegni della rappresentanza, ma che entra piuttosto in continuo confronto dialettico con il radicamento delle pratiche di partecipazione politica nelle concrete esperienze di vita – l’«intersecarsi tra storia e usi quotidiani»⁷ – e dunque anche con l’effettività dei diritti sociali, secondo criteri di eguaglianza sostanziale e materiale, come consacrato, ad esempio, dall’art. 3, comma 2 della Costituzione italiana⁸. Una solidarietà che si traduca – a livello normativo e di concreta articolazione delle politiche pubbliche – in strumenti di effettività dei diritti sociali e dunque di garanzia dell’eguaglianza sostanziale può insomma rappresentare la precondizione per l’esercizio efficace, consapevole e responsabile delle libertà politiche e dunque contribuisce a migliorare la qualità della vita democratica.

⁴ Il che, evidentemente, consentirà di affrontare solo incidentalmente le molte altre questioni che pulsano sullo sfondo della ricostruzione del principio di solidarietà: per tali suggestioni si rinvia, da ultimo, ad A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016.

⁵ Così S. RODOTÀ, *Solidarietà*, Roma – Bari, 2014, p. 10.

⁶ Si consenta, sul punto, il rinvio ad A. SCHILLACI, *Crise économique et crise démocratique en Europe: le défi d’une démocratie intégrale*, in F. BALAGUER CALLEJON, A. VIALA, S. PINON (a cura di), *Le droit constitutionnel européenne a l’épreuve de la crise économique et démocratique de l’Europe*, Clermont Ferrand, 2015, pp. 239 ss.

⁷ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 57.

⁸ Sul punto, v. anche A. APOSTOLI, *Il consolidamento...*, cit., p. 5, nonché, più in generale, C. PINELLI, *Dei diritti sociali e dell’eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in ID., *Nel lungo andare...*, cit., pp. 381 ss.

Nel prisma del principio di solidarietà, in altri termini (e come meglio si vedrà in conclusione), è possibile inseguire il conflitto, in Europa, nelle molteplici dimensioni in cui si manifesta, e la sua gestione può essere condotta nella direzione di un recupero delle sacche di marginalizzazione. Inoltre, la riflessione sul principio di solidarietà è idonea ad attraversare le dimensioni della relazione tra governo dell'economia e sviluppo democratico europeo segnalate in apertura, e cioè il ruolo dei Parlamenti e delle Corti, il ruolo del pluralismo territoriale, la tensione tra diritti e mercato, e l'ambiguo carattere solidaristico delle misure anticrisi.

2. Principio di solidarietà, sviluppo democratico e ruolo delle Corti (e dei Parlamenti) nel governo dell'economia

La crisi economico-finanziaria che ha interessato l'Europa negli ultimi anni – ed in particolare la crisi del debito che ha colpito gli stati dell'Europa meridionale (ma prima di loro l'Irlanda) – ha avuto effetti significativi sugli equilibri tra ruolo dei Parlamenti e ruolo dei governi, sia a livello europeo, che a livello nazionale (con sfumature diverse).

Le misure adottate dalle istituzioni dell'Unione, e la loro attuazione all'interno degli stati interessati, restituiscono il quadro di un vero e proprio corto circuito tra impatto della crisi economica e crisi della democrazia rappresentativa, già in atto, con diversa intensità, ad entrambi i livelli⁹. Le vicende degli ultimi anni hanno visto una decisa riespansione dell'elemento intergovernativo nell'articolazione delle misure anticrisi a livello europeo; allo stesso tempo, il ruolo centrale dei governi ha determinato la progressiva marginalizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali, sia sul piano del controllo delle scelte effettuate in sede europea dai rispettivi governi, sia sul piano della loro ca-

⁹ Sul punto v. tra i molti, in generale, E. CHITI, P. G. TEIXEIRA, *The constitutional implications of the European responses to the financial and public debt crisis*, in *Common Market Law Review*, 2013, pp. 683 ss. Per un'analisi non drammatizzante delle risposte – istituzionali e sul piano del governo dell'economia – nel quadro dell'evoluzione del costituzionalismo contemporaneo, v. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2014, pp. 79 ss.; ID., *Crisi economica e integrazione politica in Europa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014 (12.9.2014) <http://www.rivistaaic.it/crisi-economica-e-integrazione-politica-in-europa.html>).

pacità di incidere sui contenuti delle misure adottate a livello europeo. In aggiunta, non si può dimenticare che l'indebolimento della posizione dei Parlamenti, quando siano in discussione misure di contenimento della spesa pubblica suscettibili di incidere sull'effettività dei diritti sociali fondamentali, si riflette direttamente sulla finalizzazione costituzionale dell'uso delle risorse a disposizione.

2.1 *Ruolo dei Parlamenti*

Per un verso, infatti, l'adozione di misure di "salvataggio" degli stati in difficoltà – avvenuta per lo più al di fuori delle procedure previste dal diritto dell'UE, attraverso l'adozione di Trattati internazionali, la cui relazione con il diritto europeo è ancora in fase di definizione – ha determinato una ulteriore contrazione del ruolo (già per vero debole) del Parlamento europeo, spostando (ancor di più) l'asse dei processi decisionali sul versante intergovernativo¹⁰; inoltre, la scelta di intervenire al di fuori del quadro del diritto UE, ha determinato l'impossibilità di ricorrere agli strumenti previsti dai Trattati in relazione al controllo delle misure adottate da parte dei Parlamenti nazionali¹¹.

Tale spostamento di baricentro ha inciso sul ruolo dei Parlamenti nazionali, tuttavia, anche sotto altro profilo. Da un lato, infatti, essi di-

¹⁰ Come afferma C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014, p. 1, «il *crisis management* fa perdere quota alle istituzioni rappresentative a vantaggio dei governi, ma per una ragione che concerne specificamente l'assetto dell'Unione. Con la crisi dell'eurozona l'UEM è divenuta giocoforza un luogo privilegiato dei processi decisionali dell'Unione, così di fatto accentuando la differenziazione fra stati membri a seconda della loro adesione all'euro; per giunta, i disaccordi fra stati sulle risposte da fornire alla crisi hanno portato come è noto a superare lo stesso metodo intergovernativo, e a ricorrere ad accordi internazionali quali quelli del Fiscal Compact e dell'istituzione dei fondi salvastati, previa modifica dell'art. 136 TFUE. Il PE, al quale già il diritto primario riserva un ruolo marginale in sede UEM, ne è risultato ulteriormente «marginato» (<http://www.costituzionalismo.it/articoli/470/>).

¹¹ Sul ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea, v. ora, in generale, N. LUPO, C. FASONE (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Oxford, 2016. Per un'analisi dell'impatto della crisi sul ruolo dei parlamenti nazionali, v. invece gli atti del Convegno su *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, consultabili all'indirizzo <http://www.nomos-leattualineldiritto.it/news/anticipazioni-convegno-finale-prin-2010-2011-parlamentazioniazionali-e-unione-europea-nella-governance-multilivello-in-memoria-di-antonio-zorzi-giustini-1949-2015/>.

vengono, almeno in potenza, l'ultimo baluardo per l'esercizio del controllo sulle decisioni adottate dai governi, e per la sorveglianza sui loro effetti, specie a livello sociale. D'altro canto, la crisi della democrazia rappresentativa a livello nazionale, e soprattutto la crisi della capacità integrativa del processo politico – unitamente all'approccio emergenziale alla gestione degli effetti della crisi – hanno fatto sì che non sempre i Parlamenti nazionali abbiano potuto esercitare compiutamente dette funzioni di controllo e riequilibrio, anche in conseguenza, come è stato affermato, della «significativa riduzione dell'ambito di incidenza del potere legislativo, specie in relazione all'espansione del ricorso agli atti governativi aventi forza di legge, ed in particolare ai decreti legge, e alla limitazione dei poteri parlamentari di controllo non solo per ciò che riguarda le politiche europee ma anche con riguardo alla politica interna»¹². Una simile tendenza si inserisce peraltro nel quadro della più generale incidenza dei vincoli finanziari di fonte europea, che hanno significativamente ridotto l'ambito della discrezionalità politica in tema di uso e destinazione delle (già scarse) risorse disponibili¹³.

La riflessione sul ruolo dei Parlamenti nel governo dell'economia rileva, dunque, essenzialmente su due piani. Per un verso, essa non può che rinviare all'impatto dispiegato dalla crisi sul rapporto tra istituzioni parlamentari ed esecutivi, sia con riferimento agli assetti istituzionali interni, sia per ciò che concerne la possibilità di una partecipazione parlamentare ai processi decisionali europei. Per altro verso, il problema del ruolo dei Parlamenti nel governo dell'economia rinvia – in relazione al rapporto tra gestione della crisi, misure di austerità e

¹² Così, in particolare, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Parlamenti nazionali...*, cit., pp. 12-13.

¹³ Sul punto, cfr. ancora C. PINELLI, *La giurisprudenza...*, cit., p. 7: «la natura fondamentale intergovernativa delle vecchie e delle nuove istituzioni dell'eurozona esalta un altro tipo di differenziazione. Mentre i governi dei paesi creditori restano legati ai tradizionali circuiti di responsabilità politica nei confronti dei rispettivi parlamenti, quelli dei paesi debitori si sentono più responsabili nei confronti di istituzioni non elettive e dei mercati finanziari, da cui dipende la loro stessa sopravvivenza». Sulla discrezionalità politica nell'uso e nella destinazione delle risorse, in relazione all'effettività dei diritti sociali, oltre allo stesso C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in ID., *Nel lungo andare...*, cit., pp. 269 ss., v. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015 nonché, da ultimo, F. SAITTO, *'Costituzione finanziaria' ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017 (<http://www.rivistaaic.it/costituzione-finanziaria-ed-effettivit-dei-diritti-sociali-nel-passeggio-dallo-stato-fiscale-allo-stato-debitore.html>).

tenuta del principio democratico nell'UE – anche al profilo del controllo sulla discrezionalità politica in tema di uso e destinazione delle risorse.

2.2 *Ruolo delle Corti: il Bundesverfassungsgericht e le misure di sostegno per la crisi dell'Eurozona*

Il recupero della centralità degli organi di garanzia, ed in particolare delle Corti, si è misurato, negli ultimi anni, non soltanto con riferimento al sindacato sugli strumenti posti in essere a livello europeo per garantire il “salvataggio” di alcuni stati membri, ma anche con riguardo alla possibilità di riequilibrare alcuni effetti delle misure di austerità che a tali piani di risanamento erano collegate. D'altro canto, il rapporto tra istituzioni politiche e organi di garanzia nell'articolazione di risposte alla crisi che non misconoscano o rinuncino all'effettività dei diritti sociali fondamentali, non appare esente da profili problematici, che coincidono, in larga parte, con la dibattuta questione della legittimazione delle Corti, con il significativo corollario che «è la qualità effettivamente democratica di tali istituzioni l'ingrediente fondamentale affinché i diritti sociali non siano brutalmente sacrificati durante le crisi economiche»¹⁴.

Con riferimento al primo profilo – ruolo delle Corti nel controllo sugli strumenti di gestione della crisi finanziaria, posti in essere a livello europeo – va ricordato, almeno, il ruolo del Tribunale costituzionale federale tedesco, in dialogo con la Corte di giustizia dell'UE, con riferimento al Meccanismo europeo di stabilità e agli OMT (vale a dire agli aiuti nei confronti dei singoli stati in difficoltà, consistenti nel sostegno indiretto del debito sovrano attraverso l'acquisto di titoli di stato sui mercati secondari da parte della BCE). Con una prima sentenza, del settembre 2012, il Tribunale costituzionale federale dichiarava la non contrarietà alla Legge fondamentale del Meccanismo europeo di Stabilità e del cd. *Fiscal compact*, anche sulla base del rilievo della persistenza di un ruolo significativo del Parlamento nazionale sulle dinamiche di applicazione dei meccanismi previsti dai trattati in

¹⁴ Così, in particolare, A. GUAZZAROTTI, *Crisi economica e ruolo delle Corti: quali contropassi alla governance europea e internazionale?*, in *Diritto pubblico*, 2013, pp. 1011 ss., 1011-1012. Sul punto, v. anche F. SAITTO, *La 'solitudine' delle corti costituzionali? Sindacato sulle misure di austerità e protezione dei diritti sociali tra giudici nazionali e Corte EDU*, in *Diritto pubblico*, 2016, pp. 421 ss.

discorso¹⁵. Successivamente, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di un insieme di decisioni riconducibili alla BCE e relative all'attivazione di operazioni monetarie definitive (*Outright Monetary Transactions* – OMT), aventi l'effetto di sostenere il debito degli stati membri in difficoltà, il *BVerfG* sollevava rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia¹⁶, per l'accertamento della compatibilità di tali decisioni con il diritto primario dell'UE, ed in particolare con gli artt. 119, 123 par. 1 e 127, parr. 1 e 2 del TFUE (ma anche con gli artt. da 17 a 24 del Protocollo n. 4 sul Sistema europeo delle banche centrali). La Corte di Lussemburgo si esprimeva nel giugno del 2015¹⁷, affermando che tali decisioni non travalicano le competenze dell'UE nell'ambito della politica monetaria; la decisione finale del *BVerfG* è stata pubblicata il 21 giugno 2016.

Nel primo caso il Tribunale costituzionale federale ha avuto un ruolo sinergico rispetto a quello delle istituzioni parlamentari (in entrambi i casi, i giudizi dinanzi al *BVerfG* erano stati instaurati anche su iniziativa di membri del *Bundestag*) nell'interpretazione delle misure anti-crisi alla luce dei principi del diritto costituzionale nazionale, ma anche del diritto europeo, con particolare riguardo al rilievo del necessario coinvolgimento del Parlamento nazionale, così alleggerendo la conflittualità costituzionale interna cui le misure europee avevano dato luogo; nel secondo caso, l'attivazione del rinvio pregiudiziale contribuisce a traslare in sede europea il conflitto sorto all'interno dell'ordinamento nazionale, ottenendo dalla Corte un intervento chiarificatore sull'estensione delle competenze europee, ma anche sui limiti delle stesse, con riferimento, in particolare, all'importanza fondamentale del nesso di condizionalità tra OMT e perseguimento di politiche di risanamento all'interno degli stati.

Nella decisione sulla legittimità delle OMT a seguito della pronuncia della Corte di giustizia, infine, il Tribunale costituzionale federale

¹⁵ Su tali decisioni, oltre a C. PINELLI, *La giurisprudenza...*, cit., v. P. RIDOLA, «*Karlsruhe locuta causa finita?*». *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in *Federalismi.it*, 2012; A. DI MARTINO, *La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul meccanismo europeo di stabilità e sul fiscal compact: una lettura alla luce della giurisprudenza precedente*, in *Federalismi.it*, 2012.

¹⁶ Su tale decisione, v. A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it*, 2014.

¹⁷ Corte di giustizia UE, 16 giugno 2015, *Gauweiler*, in c. C-62/14.

riconduce il sindacato sulle misure in oggetto nell'alveo della propria giurisprudenza sulla legittimazione e sui limiti del processo di integrazione comunitaria. In quest'ottica, la sostanziale adesione alle conclusioni della Corte di giustizia – e dunque, l'esclusione della natura di atti *ultra vires* delle decisioni istitutive del sistema delle OMT, così come di una loro incidenza negativa sull'identità costituzionale tedesca – è resa possibile, in estrema sintesi, dall'ancoraggio dell'intera vicenda ai due principi della responsabilità integrativa degli organi costituzionali tedeschi (*Integrationsverantwortung*) e del controllo "amichevole" sugli atti dell'Unione (*Europarechtsfreundlichkeit*). Allo stesso tempo, tuttavia, la responsabilità integrativa non è declinata solo con riferimento al passato – con riferimento cioè alla acquiescenza di governo e Parlamento alle misure adottate in sede europea – ma anche, significativamente, con riferimento al futuro: in tal senso, il Tribunale costituzionale federale delinea una serie di condizioni, il rispetto delle quali appare fondamentale per mantenere la compatibilità delle misure in esame con l'identità costituzionale tedesca¹⁸.

2.3 *Segue: ruolo delle Corti, principio di solidarietà e misure di austerità*

Il secondo profilo di analisi del ruolo delle Corti riguarda, come accennato, il controllo di legittimità su alcune misure di austerità adottate all'interno degli stati membri, nell'ambito delle politiche anticrisi impostate a livello europeo.

Con riferimento a tale seconda tipologia di interventi, è possibile recuperare, in qualche misura, la portata del principio di solidarietà come possibile contrappeso, al momento di orientare l'esercizio del

¹⁸ Sul punto, v. almeno E. DENNINGER, *L'identità costituzionale tedesca e l'Unione europea: riflessioni a partire dalla pronuncia sulle OMT*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016, pp. 261 ss.; A. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale Costituzionale Federale tedesco alla sentenza della Corte di giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in *Federalismi.it*, 29 giugno 2016; P. FARAGUNA, *Il caso Gauweiler/OMT torna dalla Corte di giustizia al BVerfG: ricorsi infondati (ma non troppo)*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016, pp. 593 ss. nonché, più di recente, D. MURSWICK, *Die Eurokrise vor dem Bundesverfassungsgericht: «Euro-Rettungsschirm», Europäischer Stabilitätsmechanismus und Rettungsmaßnahmen der EZB: Dokumentation der Schriftsätze und systematische Einführung*, Baden-Baden, 2016; F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa: istanze «controdemocratiche», principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso OMT*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

potere politico ed assicurare il controllo della discrezionalità del legislatore nell'adozione delle misure di austerità. In altri termini, si tratta di domandarsi, nell'ottica qui prescelta, se ed in quale misura il principio di solidarietà possa rappresentare un valido criterio di orientamento e soprattutto di controllo della ragionevolezza dell'uso discrezionale del potere da parte del legislatore quando si tratti di amministrare risorse scarse.

Sembra rilevante, in questo senso, la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale italiana, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale del blocco della rivalutazione automatica delle pensioni di anzianità e di vecchiaia, una delle misure cardine delle politiche di austerità poste in essere in Italia dal 2011 in poi. In particolare, la dichiarazione di illegittimità costituzionale è pronunciata sulla base della rivendicazione, da parte della Corte, della necessità di un «corretto bilanciamento tra controllo della spesa e tutela dei diritti», ritenendo in particolare «irragionevolmente sacrificato sulla base di esigenze finanziarie non illustrate nel dettaglio il diritto ad una pensione adeguata» che, secondo la Corte, rappresenta «espressione certa, seppure non esplicita, del principio di solidarietà e del principio di eguaglianza sostanziale»¹⁹.

Dunque, il controllo della Corte investe il rapporto complesso tra politiche di austerità e tenuta del principio di solidarietà, chiamando direttamente in causa la portata e i limiti del ruolo dei Parlamenti e del potere politico nell'articolazione del governo dell'economia in relazione a politiche di austerità, nonché, più in generale, il profilo dei rapporti tra governo dell'economia e qualità della vita democratica.

¹⁹ La sentenza è stata oggetto di un vasto dibattito anche (ma non solo), in relazione alle sue conseguenze finanziarie e al seguito legislativo della decisione, realizzato con il Decreto Legge n. 65/2015 (su tale aspetto v. ad esempio le critiche di M. ESPOSITO, *Le inadempienze del legislatore prima e dopo la sentenza della Corte costituzionale sul c.d. blocco delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale.*, 2015, pp. 568 ss. In generale, la dottrina è tornata a riflettere con vivacità sul rapporto problematico tra effettività dei diritti sociali e del dovere di solidarietà e tenuta del bilancio pubblico, anche alla luce del nuovo art. 81 Cost. Tra i molti contributi, cfr. il dibattito ospitato dalla Rivista *Federalismi.it* (*fasc. 10/2015*); cfr. altresì A. ANZON DEMMIG, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Giur. Cost.*, 2015, pp. 551 ss.; F. GHERA, *Il blocco della perequazione delle pensioni tra Corte costituzionale e legislatore*, ivi, pp. 990 ss.; E. MONTICELLI, *Il complesso dibattito in materia di diritti previdenziali e vincoli di bilancio: un commento alla sentenza n. 70/2015*, in *OsservatorioAIC*, luglio 2015.

Si consideri, peraltro, che nell'articolazione delle politiche di austerità determinate dalla contingente emergenza di gestire l'impatto della crisi, il ruolo dei Parlamenti è limitato in origine dalla fisiologica tendenza degli esecutivi a sfruttare al massimo le proprie attribuzioni costituzionali: ad esempio, nel caso deciso dalla Corte costituzionale italiana, il blocco delle pensioni era contenuto in un decreto legge, su cui il Parlamento aveva avuto possibilità di intervenire solo con lo strumento della conversione, in un passaggio politico convulso e caratterizzato da una gestione di tipo emergenziale.

Sembrerebbe così dischiudersi – in primissima approssimazione – la possibilità di fare ricorso al principio di solidarietà come elemento funzionale ad orientare il governo dell'economia verso finalità di tipo costituzionale, così superando una troppo rigida polarizzazione tra strumenti di *governance* e decisioni politiche adottate nell'ambito del circuito della rappresentanza. In questa prospettiva, peraltro, il principio di solidarietà può rilevare in più dimensioni: l'irrobustimento della dimensione cooperativa degli strumenti di partecipazione sociale e politica, ma anche l'arricchimento dei contenuti delle misure anticrisi, nella misura in cui ne orienta le virtualità verso la salvaguardia del modello sociale, e l'inclusione delle marginalità.

3. Principio di solidarietà e pluralismo territoriale

Con riferimento, invece, al ruolo delle autonomie e del pluralismo territoriale nell'articolazione del governo dell'economia, il principio di solidarietà assume rilevanza nel quadro di un suo possibile profilo di tensione con il principio autonomista.

Il principio autonomista, se riguardato come sede di articolazione delle politiche anticrisi, rischia infatti di rinviare all'idea di uno sviluppo asimmetrico dei territori, se non si rifletta sulla necessità di ricercare equilibri nel rapporto tra pluralismo territoriale, solidarietà, sussidiarietà ed eguaglianza. Simile tensione tra unità e pluralismo, tra principio autonomista e principio solidarista, chiama in causa, per un verso, la compresenza – nelle matrici culturali del principio solidarista – di istanze volte alla difesa dell'autonomia e, viceversa, di attenzione al riconoscimento delle interdipendenze, vale a dire la dialettica tra autonomia e corresponsabilità nella costruzione culturale del principio di

solidarietà²⁰. Per altro verso, anticipando considerazioni che si svolgeranno in seguito, se riportata alla dimensione europea, tale tensione rinvia a quella tra solidarietà e sovranità, che investe le relazioni tra gli stati membri, ma anche tra questi e le istituzioni dell'Unione²¹: una dialettica, quella tra sovranità e solidarietà, che – se può apparire, specie nell'oggi, nettamente sbilanciata a favore del primo elemento – presenta al tempo stesso significative virtualità di *Ausgleich*, di bilanciamento tra le due istanze, nel quadro delle dinamiche tipiche dell'apertura in senso cooperativo dello stato costituzionale²².

Peraltro, nell'articolazione delle esperienze europee di federalismo e regionalismo, il principio solidarista è abbastanza presente. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, all'art. 2 della Costituzione spagnola, che richiama con forza l'istanza di solidarietà tra le Comunità autonome; ma anche all'art. 119, comma 5, della Costituzione italiana, in tema di interventi perequativi da parte dello stato come specifica misura di correzione e contenimento degli effetti distorsivi e delle asimmetrie determinate dal principio di autonomia finanziaria delle regioni; o ancora, sempre con riguardo alla Costituzione italiana, l'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, relativo alla competenza legislativa statale esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali.

Allo stesso tempo, il ricorso al principio di solidarietà è spesso apparso funzionale – specie nell'esperienza italiana – a legittimare deroghe al riparto di competenze tra stato e regioni, a favore del legislatore

²⁰ Per il legame tra *solidarity* e *social responsibility*, v. ancora K. P. SOMMERMANN, *Some reflections...*, cit., p. 13 e anche, con riferimento specifico alla UE, pp. 19 ss.; di vera e propria «Verantwortungs-Solidarität», che nasce dalla reciproca responsabilità (*wechselseitigen Verantwortung*) di tutti gli attori coinvolti nel processo politico (UE, stati, cittadini) parla R. BIEBER, *Gegenseitige Verantwortung – Grundlage der Verfassungsprinzip der Solidarität in der Europäische Union*, in C. CALLIESS (a cura di), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, Tübingen, 2013, pp. 67 ss., 67.

²¹ Si tratta, come notano M. KOTZUR e K. SCHMALENBACH, di una tensione che percorre tutta la vicenda del principio di solidarietà nell'ambito del diritto internazionale: «the shadowy existence of the legal principle international solidarity does not come as a surprise given the strong tension between sovereignty and solidarity. Sovereignty drives the States' desire to retain a policy area and to act unconstrained by concerns of others; solidarity, in contrast, promotes the need to work cooperatively in order to address complex issues that are of common concern» (*Solidarity among Nations*, in *Arch. Öff. Rechts*, 2014, pp. 68 ss., 89).

²² Sul punto, v. per tutti P. HÄBERLE, *Der kooperative Verfassungsstaat – aus Kultur und als Kultur*, Berlin, 2013, specie pp. 96 ss.

nazionale, chiamato a riequilibrare gli effetti asimmetrici del decentramento. Si pensi in particolare, a tale proposito, alla giurisprudenza costituzionale relativa ad interventi para-assistenziali, adottati nell'esercizio della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. (livelli essenziali delle prestazioni). Ad esempio, nella decisione n. 10/2010 – relativa alla cd. carta acquisti (*social card*), introdotta dal legislatore statale (D.L. n. 112/2008) per sostenere persone in situazione di particolare difficoltà economica, consentendo loro di acquistare generi di prima necessità – la Corte costituzionale ha escluso la violazione della competenza esclusiva regionale in tema di servizi e assistenza sociale: l'intervento dello stato nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), deve infatti ritenersi ammissibile «nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo»²³. La deroga al riparto delle competenze, con l'accentramento nelle mani dello stato di competenze già attribuite alle regioni si giustifica, in questo caso, alla luce dello stretto legame che sussiste tra il titolo di competenza in oggetto, e l'attuazione dei principi di eguaglianza e solidarietà di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Nella medesima prospettiva, la Corte ha rinvenuto nell'esigenza di assicurare l'adempimento ai doveri di solidarietà una delle giustificazioni all'esercizio del potere sostitutivo da parte dello stato: chiamata a pronunciarsi su una forma particolarmente penetrante di potere sostitutivo – consistente nella possibilità per il governo nazionale di rimuovere un Presidente di regione responsabile di una situazione di grave dissesto finanziario dell'ente – la Corte ha ritenuto tale ipotesi coerente con il sistema delle autonomie disciplinato dalla Costituzione. In particolare, afferma infatti la Corte, «autonomia non significa

²³ C. Cost., sent. n. 10 dell'11 gennaio 2010, Cons. dir., par. 6.3. Su tale decisione v., F. SAITTO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 182 ss. mentre, per un inquadramento critico del provvedimento oggetto di giudizio, v. C. PINELLI, "Social Card", o del ritorno alla carità di stato, in *Id.*, *Nel lungo andare...*, cit., pp. 253 ss.

[...] potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base di principi e valori insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»²⁴.

Il rapporto tra principio autonomista e principio solidarista chiama così in causa, in definitiva, le tensioni fra i tre principali modelli federali che hanno caratterizzato le esperienze costituzionali europee: federalismo unitario, federalismo competitivo e federalismo cooperativo²⁵.

Si tratta, in quest'ottica, di valutare se ed in che termini il principio di solidarietà possa dispiegare le proprie virtualità nella composizione – in sede teorica ma anche in sede applicativa – delle disarmonie e delle tensioni tra simili modelli. In prima approssimazione, sembra possibile affermare che una chiave di lettura utile ad illuminare e superare la polarizzazione tra le alternative possa incentrarsi sul rilievo del principio di sussidiarietà, proprio nella prospettiva di un approfondimento dei suoi rapporti con il principio di solidarietà. Molto affascinanti, in questo senso, le possibilità aperte da quelle letture del principio di sussidiarietà che ne sottolineano la dimensione cooperativa, superando l'idea di un suo rapporto esclusivo con un assetto rigido della separazione di competenze tra livello di governo centrale e livelli decentrati, rinviando piuttosto ad un assetto per così dire “fluidificato” del riparto di competenze: in simile assetto, infatti, l'allocazione efficiente delle competenze secondo criteri di massima prossimità democratica – scopo classico del principio di sussidiarietà – è rideterminata continuamente sulla base del confronto e della concertazione tra i livelli di governo interessati, attraverso dinamiche di tipo cooperativo²⁶. Il legame tra moduli cooperativi e solidarietà, allontanando l'integrazione tra comunità e livelli di governo da uno schema neces-

²⁴ C. cost., sent. n. 219 del 16 luglio 2013.

²⁵ Spunti in P. RIDOLA, *Federalismo europeo e modelli federali*, in ID., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., pp. 417 ss.

²⁶ Per l'affermazione che al principio di sussidiarietà sia «connaturato un certo margine di flessibilità [nel senso che] esso orienta gli assetti autonomistici nella direzione del perseguimento di obiettivi e finalità comuni, piuttosto che in quella di una rigida ripartizione di compiti», v. P. RIDOLA, *Sussidiarietà «verticale», autonomie e principio federativo*, in ID., *Diritto comparato...*, cit., pp. 379 ss., 399. In generale, v. anche G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009.

sariamente oppositivo, può contribuire a sciogliere alcune delle ambiguità pure insite nel rapporto tra autonomia, sussidiarietà e solidarietà.

Una tale prospettiva può contribuire, peraltro, a recuperare un profilo importante del federalismo cd. unitario, vale a dire quello rivolto alla correzione delle asimmetrie e delle disuguaglianze fra territori, così recuperando, al tempo stesso, l'istanza solidarista. Il rilievo obbligante del principio di solidarietà appare, infatti, quale passaggio centrale nella realizzazione di una convergenza cooperante verso l'obiettivo condiviso di garantire promozione sociale, uguaglianza sostanziale e tutela dei diritti. Si tratta, in altri termini, di domandarsi se ed in che termini il riferimento al principio di solidarietà possa arricchire le dimensioni del principio di sussidiarietà, già declinato in termini cooperativi, contribuendo alla sua ricostruzione quale fondamentale correttivo delle asimmetrie che possono essere prodotte da una interpretazione troppo rigida del rapporto tra autonomia e sussidiarietà stessa²⁷.

Allo stesso tempo, il principio di sussidiarietà può contribuire a rafforzare l'effetto integrativo della solidarietà stessa, fornendo all'allocazione efficiente delle competenze criteri diversi, in ragione della diversa intensità dei gradi di interdipendenza che si riscontrano ai vari livelli di governo²⁸.

Il rapporto tra sussidiarietà e solidarietà – nel quadro della composizione della tensione tra diversi modelli di federalismo e regionalismo – chiama in causa, dunque, la problematica connessione tra sussidiarietà e socializzazione dell'articolazione delle politiche pubbliche, tanto su base orizzontale (rapporti tra pubblico e privato) quanto – per ciò che qui maggiormente rileva – della articolazione dei rapporti tra livelli di governo: il rapporto tra sussidiarietà e socializzazione sembra poter essere ulteriormente illuminato dal rilievo del principio di solidarietà, proprio nella misura in cui esso funge da correttivo del rischio di asimmetrie tra i territori²⁹.

²⁷ Per ulteriori considerazioni sul punto, v. soprattutto P. RIDOLA, *Sussidiarietà «verticale»...*, cit., pp. 408 ss.

²⁸ Così K. P. SOMMERMANN, *Some reflections...*, cit. p. 23.

²⁹ Per l'affermazione del legame tra sussidiarietà e «socializzazione dell'organizzazione territoriale», v. ancora P. RIDOLA, *Sussidiarietà «verticale»...*, cit., p. 379. Sul punto, v. anche P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in Id., *Diritto comparato...*, cit., pp. 353 ss., specie pp. 357 ss.

La stessa partecipazione – dei livelli di governo, ma anche delle istanze sociali coinvolte – alle dinamiche di decisione e di gestione dei rapporti tra livelli di governo assume così un ruolo potenzialmente nuovo, nella misura in cui moduli cooperativi aperti alla rappresentazione degli interessi sociali e territoriali coinvolti possono arricchire la legittimazione democratica delle decisioni politiche e amministrative in tema di allocazione del potere³⁰, migliorando la qualità della vita democratica attraverso l'intreccio in parte inedito tra sussidiarietà e solidarietà.

4. Le quattro dimensioni del principio di solidarietà nell'Unione europea

Con riferimento al terzo profilo del rapporto tra governo dell'economia e sviluppo democratico europeo qui considerato, è necessario soffermarsi sul rilievo del principio di solidarietà nel diritto dell'Unione europea.

Nell'esperienza del processo di integrazione europea, il principio di solidarietà presenta anzitutto un carattere multidimensionale, almeno sotto quattro profili.

In primo luogo, vi è una multidimensionalità per così dire “interna” al principio di solidarietà, ben descritta ad esempio da Bieber quando afferma che esso comporta ad un tempo obblighi di prestazione, obblighi di lealtà e obblighi di responsabilità³¹. Questa triade – che anima il principio di solidarietà quale «principio costituzionale multidimensionale» dell'UE (*mehrdimensionalen Verfassungsprinzip*) – rinvia peraltro ad una serie di snodi problematici, che saranno oggetto di qualche considerazione critica, specie con riferimento alla questione del “nesso di condizionalità” come tratto tipico delle misure di salvataggio poste in essere dagli stati dell'Eurozona; valga rilevare, per ora, che essi ripetono, del principio di solidarietà, gli aspetti controversi legati alla tensione tra autonomia e interdipendenze, ma anche al rapporto tra solidarietà, riconoscimento e inclusione delle differenze.

³⁰ Che una chiave dell'effetto integrativo del principio di solidarietà stia nello sviluppo di pratiche solidali e cooperative sostenute dalla partecipazione dei cittadini è affermato, ad esempio, da K. P. SOMMERMANN, *Some reflections...*, cit., p. 24. Sul punto v. anche, diffusamente, S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., pp. 36 ss.

³¹ Cfr. R. BIEBER, *Gegenseitige Verantwortung...*, cit., p. 77.

In secondo luogo, qualche elemento del carattere multidimensionale del principio di solidarietà può essere ricavato dalla stessa analisi testuale dei riferimenti a tale principio contenuti nei Trattati istitutivi dell'Unione europea e nel diritto primario. Vengono in rilievo, anzitutto gli artt. 2 e 3 del TUE in cui, come ben noto, la solidarietà figura, per un verso, tra i caratteri del modello sociale europeo, nella misura in cui l'art. 2 afferma che i valori di dignità, libertà democrazia, eguaglianza, stato di diritto e tutela dei diritti umani – compresi quelli delle persone appartenenti a minoranze – 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». Tale affermazione di principio è per altro verso meglio specificata dall'art. 3, che al par. 3 iscrive la lotta all'esclusione sociale e la solidarietà tra generazioni tra i caratteri fondativi del mercato interno. Si pensi, inoltre, al Titolo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, specificamente intitolata alla solidarietà, pur con tutti i suoi limiti e le sue ambiguità, nella misura in cui rinvia all'opera dei legislatori nazionali e lascia dipendere da essi, in buona sostanza, l'effettività dei diritti sociali ivi riconosciuti.

Una terza dimensione del principio di solidarietà nell'UE è poi riconducibile al profilo della solidarietà tra gli stati membri: tale principio, legato a quello di leale cooperazione ma con esso non pienamente coincidente³², è ad esempio enunciato, nella materia che ci occupa, dall'art. 122 del TFUE. Tale disposizione prevede che – in caso di gravi difficoltà incontrate da uno stato membro nell'approvvigionamento di alcuni prodotti – il Consiglio possa adottare le misure adeguate per fare fronte a tale situazione «in spirito di solidarietà».

Si tratta, invero, di un profilo assai problematico, poiché rinvia non soltanto all'assetto cooperativo del processo di integrazione europea ma anche, e soprattutto, ad ambiguità molto forti. Si pensi, solo per fare alcuni esempi, alla persistenza e alla resistenza del principio sovranista – variamente incarnato dalle logiche del modello intergovernativo – ma anche al complesso legame, che si è intravisto all'opera pro-

³² Per l'affermazione di un legame tra principio di solidarietà e principio di leale cooperazione tra stati, v. ad esempio M. KOTZUR – K. SCHMALENBACH, *Solidarity among Nations*, cit., p. 74: in particolare, secondo gli autori, se è vero che i due principi rimangono necessariamente distinti, «loyalty without a minimum degree of solidarity would theoretically be inconceivable and practically be impossible».

prio nelle vicende di gestione della crisi, tra solidarietà interstatale e dinamiche *lato sensu* egemoniche³³.

Allo stesso tempo, tuttavia, il principio di solidarietà tra stati ha conosciuto una qualche forma di effettività giuridica, come dimostra ad esempio la giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla solidarietà finanziaria tra stati membri, in rapporto all'obbligo di riscossione e conseguente conferimento al bilancio comunitario (all'epoca) dei proventi del dazio di importazione (art. 30 TFUE) per attrezzature di carattere militare. In quei casi, all'obiezione statale secondo cui all'obbligo di conferimento si opponeva il carattere delle merci importate, strettamente legato alle prerogative sovrane dello stato in tema di sicurezza nazionale (e dunque asseritamente rientrante nella deroga di cui all'art. 346 TFUE), la Corte di giustizia rispose in termini severi, consolidando un orientamento in base al quale la solidarietà finanziaria che si attua attraverso il conferimento del dazio al bilancio dell'Unione non può conoscere deroghe, neanche se giustificate dall'istanza sovranista: in altri termini, tra autonomia e coscienza delle interdipendenze, tra libertà e solidarietà, devono prevalere in questo caso le seconde³⁴.

Una quarta dimensione del principio di solidarietà nell'UE rinvia infine alla solidarietà tra cittadini degli stati membri dell'UE. Anche a tale proposito, può essere richiamata una interessante serie di pronunce della Corte di giustizia dell'UE in tema di tutela dei lavoratori transfrontalieri ed in particolare in relazione al diritto del lavoratore cittadino UE, stabilito in altro stato membro, di accedere al locale sistema di *welfare* e sicurezza sociale. In particolare, nel caso *Brey*³⁵ la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla titolarità, da parte del lavoratore transfrontaliero, del diritto ad una prestazione previdenziale integrativa per inattività lavorativa sopravvenuta, mentre nei casi *Dano* e *Alimanovic* si controverteva sulla spettanza dell'indennità di disoccupazione involontaria per ricerca di primo impiego nello stato membro di destinazione.

³³ Per questa ricostruzione, v. ad esempio F. BALAGUER CALLEJÓN, *Parlamenti nazionali e Unione europea...*, cit., pp. 13 ss.

³⁴ Si vedano ad esempio CdG 4 marzo 2010, *Commissione c. Portogallo*, in c. C-38/06; CdG, sent. 15 dicembre 2009, *Commissione c. Italia*, in c. C-387/05, nonché, in pari data, *Commissione c. Danimarca*, in c. C-461/05; *Commissione c. Grecia*, in c. C-409/05; *Commissione c. Germania*, in c. C-372/05.

³⁵ CdG, 19 settembre 2013, *Brey*, in c. C-140/12.

La Corte di giustizia – con severità forse minore nel caso *Brey*, e con maggiore nettezza negli altri due casi – ha composto il dissidio tra libertà di circolazione dei lavoratori (e cittadinanza sociale europea) da un lato, e tenuta del sistema di sicurezza sociale del singolo stato membro, dall'altro, in maniera alquanto ambigua.

In particolare, nei casi *Dano* e *Alimanovic*³⁶, la Corte adotta una posizione di maggiore apertura rispetto al margine di discrezionalità dello stato membro nella concessione delle prestazioni assistenziali, affermando il vincolo tra sussistenza delle condizioni di soggiorno ai fini della Direttiva 2004/38 (per finalità di impiego) e diritto alla prestazione di assistenza. Al contrario, nel caso *Brey*, la Corte aveva ravvisato la sussistenza del diritto del lavoratore a percepire l'indennità integrativa controversa, affermando che, per un verso, esiste un obbligo di solidarietà finanziaria tra i cittadini dell'Unione ma che, per altro verso, spetterà al giudice del rinvio verificare se ed in che termini la corresponsione dell'indennità appaia sostenibile, nel caso concreto, in vista della tenuta del sistema interno di *welfare*. In altri termini, ad essere censurata da parte della Corte di giustizia è l'automatica esclusione delle prestazioni integrative, qualora il lavoratore non dimostri una sufficiente capienza reddituale: detto automatismo, infatti, «non consente alle autorità competenti dello stato membro ospitante, qualora le risorse dell'interessato siano inferiori all'importo di riferimento per la concessione di tale prestazione, di procedere [...] a una valutazione globale dell'onere che rappresenterebbe, in concreto, la concessione di tale prestazione per il sistema di assistenza sociale nel suo complesso a seconda delle circostanze individuali che caratterizzano la situazione dell'interessato» (par. 77). Una volta esclusa la compatibilità dell'automatismo con il diritto europeo, la Corte delega il giudice del rinvio a valutare, nel caso di specie, «se la concessione di una prestazione quale l'integrazione compensativa a una persona nella situazione del sig. Brey possa rappresentare un onere eccessivo per il sistema nazionale di assistenza sociale» (par. 79).

Da un lato si registra, pertanto, l'importante affermazione di principio sulla capacità del principio di solidarietà (europeo) di pervadere anche la sfera delle relazioni tra cittadini: afferma infatti la Corte che «la direttiva 2004/38 ammette [...] una certa solidarietà finanziaria dei

³⁶ CdG, 11 novembre 2014, *Dano*, in c. C-333/13 e CdG, 15 settembre 2015, *Alimanovic*, in c. C-67/14.

cittadini dello stato membro ospitante verso quelli degli altri stati membri, in particolare se le difficoltà incontrate dal beneficiario del diritto di soggiorno sono temporanee» (par. 72); d'altro canto, la delega al giudice del rinvio – strumento frequentemente utilizzato dalla Corte di giustizia nelle vicende relative a diritti, e che presentino un elevato potenziale di conflittualità, sul piano dei principi, tra Unione e stato membro³⁷ – può mettere a rischio l'effettività degli obblighi di protezione derivanti dallo stesso principio di solidarietà.

Ulteriore profilo del principio di solidarietà nel diritto europeo attiene ai rapporti fra territori nelle esperienze di decentramento. Con una rilevante serie di decisioni, la Corte di giustizia si è pronunciata sulla compatibilità con il diritto europeo di disposizioni tributarie interne, adottate da alcuni territori autonomi, contenenti un regime favorevole per le imprese e i soggetti operanti in tali territori. Emerge, in questi casi, una tensione tra finalità solidale delle misure adottate – e loro funzione di correzione delle asimmetrie fra territori – e ricostruzione di esse, da parte della Corte, secondo i criteri interpretativi tipici delle decisioni in materia di aiuti di stato, e dunque in una logica di tutela della concorrenza nel mercato.

In particolare, nella decisione relativa alle agevolazioni fiscali concesse dalla regione autonoma delle Azzorre³⁸, la Corte afferma che «il solo fatto che il sistema fiscale regionale sia concepito in modo da assicurare la correzione di tali disparità non consente di ritenere che qualsiasi beneficio fiscale concesso dalle autorità della regione autonoma in questione sia giustificato dalla natura e dalla struttura del sistema fiscale nazionale» e che «agire sulla scorta di una politica di sviluppo regionale o di coesione sociale non è sufficiente affinché una misura adottata nel contesto di tale politica sia considerata per ciò solo giustificata» (par. 82). Viceversa, nella decisione relativa al regime fiscale favorevole adottato in alcune province del Paese basco, e contestate da soggetti economici e sindacali di territori limitrofi³⁹, la Corte opera un bilanciamento più meditato tra tutela della concorrenza (la

³⁷ Per un caso analogo di delega al giudice del rinvio, in ambito differente, cfr. CdG, 29 aprile 2015, *Léger*, in c. C-528/13: su tale decisione, per qualche riflessione ulteriore sui rapporti tra Corte di giustizia e giudice rimettente, si consenta il rinvio ad A. SCHILLACI, *La prudenza non è mai troppa? la Corte di giustizia e il divieto di donazione di sangue per gli omosessuali*, in *Quaderni di SidiBlog*, n. 2/2015, pp. 167 ss.

³⁸ CdG, 6 settembre 2006, *Commissione c. Portogallo*, in c. C- 88/03.

³⁹ CdG, 11 settembre 2008, *UGT- Rioja*, in cc. C- 428 a 434/06.

logica di analisi resta comunque quella degli aiuti di stato) autonomia legislativa dei territori – e dunque autonomia del processo politico e del governo dell’economia rispetto alle logiche del mercato – e soprattutto rilievo dell’istanza solidarista. Se quest’ultima – pure invocata dai soggetti intervenuti in giudizio – resta peraltro sullo sfondo, maggiore rilevanza assumono le concrete condizioni di autonomia politica dei territori: sarà infatti il giudice del rinvio, sulla base dei criteri elaborati dalla Corte nella sentenza relativa al regime fiscale delle isole Azzorre, a dover valutare se «le *normas forales* in esame, adottate dai *Territorios Históricos*, costituiscano un aiuto di stato ai sensi dell’art. 87, n. 1, CE», verificando «se i *Territorios Históricos* e la Comunità autonoma del Paese Basco dispongano di un’autonomia istituzionale, procedurale ed economica sufficiente affinché una norma adottata da tali autorità nei limiti delle competenze ad esse conferite sia considerata di applicazione generale in seno a tale ente infrastatale e non abbia carattere selettivo ai sensi della nozione di aiuto di stato di cui all’art. 87, n. 1, CE» (par. 141).

I casi analizzati mostrano, pertanto, un problema assai serio proprio sul piano dei rapporti tra logica mercatista e logica solidarista nell’analisi dei processi di decisione politica in Europa, con ripercussioni significative sia sulla tenuta del principio di solidarietà (anche in termini di correzione delle asimmetrie fra territori) che sulla tutela dei diritti fondamentali coinvolti ma anche, in definitiva, sulla stessa qualità della vita democratica.

5. L’ambiguo carattere solidaristico delle misure anticrisi

Un ultimo ambito di riflessione è rappresentato dal complesso rapporto tra politiche di gestione della crisi economica – specie con riferimento al “salvataggio” o all’aiuto finanziario a stati membri in particolare difficoltà – e principio di solidarietà. Si tratta di verificare, in altri termini, se le misure anticrisi adottate dai governi degli stati membri possano essere analizzate attraverso il prisma di una dinamica di tipo cooperativo e solidale tra gli stati membri⁴⁰ nonché, più in generale, quale sia la relazione tra esse e la risalente alternativa culturale

⁴⁰ Così, almeno in parte, F. DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, pp. 337 ss.

- nella genesi e nelle dinamiche evolutive del processo di integrazione
- tra integrazione (solo) economica e istanza solidaristica⁴¹.

La risposta non è agevole, benché sia innegabile che proprio l'analisi delle vicende di gestione della crisi abbia risvegliato l'interesse della dottrina europea per il principio di solidarietà: si pensi, però, all'affermazione, autorevolmente formulata, secondo la quale la solidarietà non è un percorso unidirezionale⁴². Allo stesso tempo, è stato suggestivamente affermato che le misure “anticrisi” si inseriscono in una fase di sviluppo del processo di integrazione che, dopo la “primavera costituzionale” dei primi anni 2000, pare caratterizzata da «una sorta di ‘controcostituzione’ che ha il suo più forte pilastro nel cd. Fiscal compact e di cui può essere ricostruita una più risalente genealogia che, tuttavia, rimanda ad una storia che aveva mantenuto una forte consapevolezza della necessità non solo di arginare le tendenze neoliberiste, ma di dare all'UE una più forte legittimità fondata proprio sui diritti»⁴³.

La dinamica solidale che può essere ravvisata alla base delle misure anticrisi, in altre parole, non sarebbe diretta soltanto dall'Unione europea – o meglio dai governi di alcuni stati economicamente avvantaggiati dell'Eurozona – verso lo stato in difficoltà, ma dallo stato in difficoltà deve poi potersi dirigere nuovamente verso “l'Europa”, in termini di gestione responsabile delle proprie finanze e dunque, più in generale, in termini di *corresponsabilità* verso la tenuta e la stabilità del sistema economico e finanziario dell'Eurozona. Alla “concessione” di una misura di solidarietà da parte del livello europeo – e già il riferimento ad una logica concessoria in una dinamica solidale presta il fianco a significativi profili di ambiguità – deve dunque corrispondere l'impegno da parte dello stato membro ad adottare misure interne

⁴¹ Sul punto, v. ad esempio H. BRUNKHORST, *Europe at crossroads: between the kantian mindset of democratic capitalism and the managerial mindset of capitalist democracy*, in *Arch. Öff. Rechts*, 2014, pp. 25 ss., 38 ss. Sul punto, v. anche M. DANI, *Il diritto pubblico europeo...*, cit., pp. 339 ss., specie 342 ss.

⁴² La solidarietà, afferma I. PERNICE, *Solidarität in Europa*, in Aa. Vv., *Europäische Solidarität...*, cit., pp. 25 ss., rinvia ad una relazione fondata sulla reciprocità (*ein Gegenseitigkeitsverhältnis*) e che dunque non può essere concepita come un percorso a senso unico («Sie ist dabei keine Einbahnstraße», p. 26). Analogamente C. CALLIESS, «*In Vielfalt geeint*» - *Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität?*, ivi, pp. 5 ss., 17.

⁴³ Così S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., p. 6.

di austerità – sul piano del governo dell’economia ma anche a livello normativo⁴⁴ – idonee a stabilizzare e risanare il proprio bilancio.

Il rilievo del principio di solidarietà, in altri termini, sembra non poter essere disgiunto – almeno nella lettura richiamata – dal rinvio altrettanto forte al nesso tra solidarietà e responsabilità⁴⁵: la solidarietà, in altri termini, viene immediatamente connessa al correlativo obbligo di rispettare una serie di parametri normativi e di concreti obblighi sul piano del governo dell’economia⁴⁶.

Il cd. “nesso di condizionalità”, che ha caratterizzato tutte le operazioni di “solidarietà” nei confronti degli stati mediterranei – e soprattutto la vicenda del risanamento greco – apre dunque una serie di riflessioni ad ampio raggio sulla rilevanza effettiva del principio di solidarietà in queste fattispecie: si consideri, peraltro, che proprio la presenza di una forte condizionalità è stata tra le ragioni che hanno consentito alla Corte di giustizia – nella richiamata sentenza *Gauweiler*, ma anche nella precedente sentenza *Pringle*⁴⁷ – di ritenere tanto il Meccanismo europeo di stabilità, quanto il cd. *Fiscal compact* compatibili con il diritto europeo e soprattutto con i principi che presiedono alla disciplina dell’Unione economica e monetaria.

Ci si potrebbe domandare, tuttavia, se davvero la corresponsabilità si traduca – nell’ottica del principio di solidarietà – in una mera dinamica di reciprocità, e ad una relazione di tipo sinallagmatico tra prestazione solidale ed obbligo di adottare misure di austerità in vista del risanamento finanziario dello stato membro.

Soccorre, a questo proposito, la tradizione del diritto internazionale, nella quale, per un verso, il principio di solidarietà si è affacciato proprio in quegli ambiti della vita internazionale in cui è esclusa

⁴⁴ Si pensi, solo per fare un esempio, all’art. 3, comma 2, del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria (cd. *fiscal compact*), ai sensi del quale l’effettività regola del pareggio di bilancio e dei principi in materia di stabilità finanziaria dovranno essere garantite attraverso «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio».

⁴⁵ Nella richiamata prospettiva di R. BIEBER, *Gegenseitige Verantwortung...*, cit.

⁴⁶ La misura di solidarietà finalizzata al «salvataggio» dello stato in difficoltà non è, insomma, un «act of generosity»: tale prospettiva è assunta, criticamente, dall’editoriale introduttivo del fascicolo monografico che l’*Archiv des Öffentlichen Rechts* ha dedicato, nel 2014, al tema «Transnational Solidarity: an interdisciplinary approach» (cfr. p. 8).

⁴⁷ Cdg, 27 novembre 2012, in c. C- 370/12. Su tali decisioni, v. anche O. PORCHIA, *Il ruolo della Corte di giustizia dell’UE nella governance economica europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, pp. 593 ss.

l'applicazione del principio di reciprocità (come le azioni umanitarie, o la stessa protezione dei diritti umani) e, per altro verso, ha mantenuto una forte tensione etica: come è stato affermato, «solidarity is one of the multifunctional, constituent elements of the concept of justice in public international law»⁴⁸.

Più in generale, le dinamiche del principio di solidarietà nel diritto internazionale rinviano alla tensione tra universalismo e particolarismo, e soprattutto alla possibilità che tale polarizzazione venga superata attraverso l'assunzione di una prospettiva critica, incentrata sul rilievo delle concrete relazioni tra gli attori della comunità internazionale, e le concrete realizzazioni di giustizia cui esse danno vita. Il discorso sarebbe, evidentemente, molto lungo e complesso, in quanto rinvia alle stesse alternative culturali che hanno condizionato la nascita del diritto internazionale moderno: da un lato, la sovranità dello stato e la sua pretesa espansiva; dall'altro, l'aspirazione a realizzare un complesso normativo universale, solidamente fondato su principi di ragione, e valevole a prescindere dalle concrete condizioni storiche di sviluppo della comunità internazionale. Tra affermazione dell'istanza soggettiva e spinta – uguale e contraria – dell'istanza oggettiva, il profilo delle concrete relazioni tra i soggetti del diritto internazionale, dunque la sua componente sociale (che implica il principio di solidarietà), pare senz'altro suscettibile di aprire nuove prospettive, specie con riguardo al rapporto tra volontà e relazione nella fondazione del diritto internazionale⁴⁹.

Una interpretazione troppo rigida del nesso di condizionalità, invece, rischia di non considerare adeguatamente gli effetti delle misure di austerità sulla tenuta del modello sociale – e del processo integrativo – non solo all'interno dello stato membro interessato ma anche al livello europeo, specie sul piano della tenuta dei presupposti di cultura costituzionale che dovrebbero animare il processo di integrazione europea. L'impatto, a questo proposito, è stato dirompente, ed ha segnato il passaggio ad una nuova fase di sviluppo del processo di integrazione, i cui esiti sono – oltre che del tutto incerti – particolarmente fragili nelle premesse. I problemi, infatti, non si pongono soltanto con riferimento

⁴⁸ Così, in particolare, K. WELLENS, *Revisiting solidarity as a re-emerging constitutional principle: some further reflections*, in R. WOLFRUM – C. KOJIMA (a cura di.), *Solidarity: a structural principle in International law*, Berlin-Heidelberg, 2010, pp. 3 ss., 7.

⁴⁹ Ho approfondito questi profili in *Diritti fondamentali e parametro di giudizio. Per una storia concettuale delle relazioni tra ordinamenti*, Napoli, 2012, specie pp. 37 ss.

alla tenuta del principio di solidarietà tra gli stati, ma anche e soprattutto con riguardo all'effettività – ma si dovrebbe forse dire alla messa a repentaglio – del principio di solidarietà *all'interno* degli stati interessati, nella misura in cui le misure di austerità mettono a rischio – vanificano – molte delle conquiste del costituzionalismo democratico e sociale, specie sul piano della tutela di alcuni diritti sociali fondamentali, come quello alla salute o quello alla previdenza.

Torna allora alla mente la riflessione di Hermann Heller, sia con riferimento alla sua critica dell'internazionalismo socialista sia con riferimento alla sua riflessione sul rapporto tra democrazia politica ed omogeneità sociale: due posizioni teoriche strettamente connesse tra loro, nella misura in cui il rifiuto dell'internazionalismo discende, in Heller, dalla convinzione che la cornice della statualità fosse – all'epoca – l'unica dimensione in grado di contenere e gestire le dinamiche di integrazione del corpo sociale secondo criteri di promozione dell'eguaglianza sostanziale, ed è da tali dinamiche di integrazione che discende, al tempo stesso, la buona qualità della vita democratica⁵⁰.

Ecco, seppure non sembri proponibile, ad oggi, favorire lo sviluppo democratico e sociale in Europa attraverso un ritorno alla dimensione nazionale, non si può negare che proprio l'impatto delle misure anti-crisi – e del nesso di condizionalità sociale delle stesse – possa in qualche misura richiamare l'attenzione sull'importanza del legame fra tenuta dei modelli sociali e qualità della vita democratica. L'accentramento a livello europeo delle misure anticrisi non può avvenire, in altri termini, privilegiando l'aspetto competitivo, a discapito delle logiche imposte dal principio di solidarietà, ma anche di leale cooperazione tra stati; e non può avvenire con indifferenza rispetto alla tenuta del modello sociale interno ai singoli stati. Lo sviluppo democratico dell'Unione europea passa anche attraverso l'approfondimento della legittimazione sociale dei processi di decisione politica e, soprattutto, dei loro effetti.

In altre parole, il processo di integrazione europea – sul piano politico – non può avvenire, con un'erosione crescente della responsabilità

⁵⁰ Il riferimento è ad H. HELLER, *Sozialismus und Nation*, Berlino, 1925, (ora in ID., *Gesammelte Schriften*, Tübingen, 1992, Bd. I, pp. 437 ss.), nonché ID., *Democrazia politica e omogeneità sociale* (1928), ora in ID., *stato di diritto o dittatura? e altri scritti*, a cura di U. Pomarici, Napoli, 1998, pp. 9 ss. Per ulteriori approfondimenti, si consenta nuovamente di rinviare ad A. SCHILLACI, *Diritti fondamentali...*, cit., pp. 93 ss.

degli attori politici e dunque della legittimazione democratica dei processi di decisione⁵¹; allo stesso modo, le dinamiche di gestione della crisi non possono prescindere dalla tenuta del modello sociale, e dunque dal rilievo del principio di solidarietà, con il suo fondamentale corollario rivolto alla correzione delle asimmetrie nello sviluppo e delle disuguaglianze non solo tra gli stati membri, ma anche al loro interno.

Qualcosa di analogo, a ben vedere, si sta verificando sul fronte della gestione delle frontiere esterne, in cui – ai numerosi tentativi di avviare, in sede europea, dinamiche di gestione cooperativa delle frontiere meridionali in relazione ai flussi migratori, al fine di garantire la conciliazione tra accoglienza dei migranti, sicurezza e condivisione della responsabilità nei loro confronti tra stati frontalieri e altri stati dell'Unione – si sono regolarmente contrapposte le resistenze di numerosi stati membri, che si sono spinti, talora, fino alla sospensione degli accordi di Schengen e alla chiusura delle frontiere⁵².

Anche in questo caso, dunque, il rifiuto della solidarietà *fra* stati si è tradotto nella vanificazione del principio di solidarietà *all'interno* degli stati, nel suo legame più prossimo con la stessa tutela della dignità della persona umana.

⁵¹ Cfr. sul punto alcuni lavori di F. BALAGUER CALLEJÓN, ed in particolare *Il Trattato di Lisbona sul lettino dell'analista. Riflessioni su statualità e dimensione costituzionale dell'Unione europea*, in *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 5, Napoli, 2009, pp. 13 ss., ma anche ID., *Crisi economica*, cit., specie laddove afferma che il processo di integrazione europea avrebbe rappresentato per i governi degli stati membri una vera e propria “fuga” dalla responsabilità politica. Nel senso che vi sia una connessione molto stretta tra l'aspirazione a liberarsi dal controllo democratico («*get rid of democratic control*») e preminenza dell'istanza economicistica nello sviluppo del processo di integrazione europea, v. H. BRUNKHORST, *Europe at crossroads...*, cit., p. 41. Analogamente, v. C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra stati e Unione europea*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2016, pp. 639 ss.

⁵² Questi profili sono stati approfonditi da A. ROMANO, sia in *governo della frontiera e libertà di circolazione degli stranieri tra stati membri e Unione europea*, tesi di dottorato discussa il 30.06.2014 nell'Università di Roma «Sapienza» che, da ultimo, in *La rinascita delle frontiere interne: il declino (reversibile?) di Schengen*, in M. SAVINO (a cura di), *La crisi dei migranti tra Italia e Unione europea. Rapporto IRPA 2016*, in corso di pubblicazione, pp. 90 ss. Sul punto, v. anche A. CIERVO, *Ai confini di Schengen. La crisi dell'Unione Europea tra “sistema hotspot” e Brexit*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017.

6. Rilievi conclusivi: conflitti, democrazia, solidarietà

Tanto le dinamiche di gestione della crisi economica, quanto la problematica gestione delle frontiere e dei flussi migratori dimostrano dunque che esiste una stretta connessione tra tenuta della solidarietà tra stati membri ed effettività della solidarietà all'interno degli stati, sia con riguardo ai diritti dei cittadini, quanto con riferimento all'accoglienza degli stranieri e alla garanzia dei loro diritti fondamentali.

In questo quadro, un riferimento forte al principio di solidarietà potrebbe arricchire l'intreccio – tipico del processo di integrazione - tra apertura cooperativa degli stati membri e resistenza dell'istanza sovranista, nel senso di approfondire e rendere effettivo il senso di quella che Markus Kotzur ha definito – in altro ambito – «corresponsabilità cooperativa» (*kooperative Mitverantwortung*)⁵³. Inoltre, l'interazione virtuosa tra solidarietà interstatale e solidarietà infrastatale potrebbe contribuire ad approfondire la legittimazione del processo di integrazione europea proprio sul piano dell'effettività dei diritti fondamentali, e dei diritti sociali in particolare, così recuperando una delle istanze fondamentali del costituzionalismo democratico e sociale europeo: l'idea di una democrazia “integrale”, in cui la legittimazione e la gestione dei conflitti siano affidate non soltanto a congegni procedurali, ma anche e soprattutto a dinamiche di integrazione sociale – attraverso il godimento di diritti sociali fondamentali – capaci di qualificare la cittadinanza in senso sostanziale e sociale, rendendo effettiva la partecipazione politica e, così, migliorando la qualità del processo politico, garantendone il pieno sviluppo in senso democratico.

Con riguardo al contesto europeo occorre dunque domandarsi, in altri termini, se il principio di solidarietà possa essere ricompreso tra gli strumenti di gestione dei conflitti che emergono dalla crisi economica e dai metodi e mezzi prescelti per affrontarla. L'analisi sin qui condotta dimostra che una maggiore attenzione al principio di solidarietà potrebbe infatti contribuire a (ri)mettere al centro delle politiche pubbliche dell'Unione la possibilità di articolare il conflitto sociale attraverso un allargamento e un approfondimento del processo politico

⁵³ V. ad esempio M. KOTZUR, *Kooperativer Grundrechtsschutz. Eine Verfassungsperspektive für Europa*, in *Jahrbuch öff. Rechts*, 2007, pp. 337 ss.

europeo, così affrontando una tradizionale carenza – il principale profilo di debolezza – dello stesso processo di integrazione⁵⁴.

D'altro canto, il rilievo del principio di solidarietà ripropone un tratto conflittuale del processo di integrazione, che rinvia alle sue stesse radici culturali: la tensione tra esigenze del mercato e tutela dei diritti che, se da un lato caratterizza l'intera traiettoria storica dello sviluppo di un sistema europeo di protezione dei diritti fondamentali, non cessa di porre interrogativi sul piano della tenuta dei principi del costituzionalismo sociale che ha caratterizzato le esperienze costituzionali nazionali nella seconda metà del XX secolo⁵⁵.

I conflitti sui quali può incidere il principio di solidarietà, non sono così soltanto quelli relativi ai rapporti tra Unione e stati membri, o al ruolo dei Parlamenti, o dei territori, ma anche quelli attinenti alla dimensione materiale di esperienza che si intreccia (ed entra in conflitto) con la dimensione istituzionale; dunque, i conflitti che sono originati dall'inasprirsi delle marginalizzazioni, dagli effetti dei vincoli di austerità sull'articolazione delle politiche sociali e, di conseguenza, sulle concrete condizioni di vita dei consociati, e dunque proprio quella dimensione con la quale il diritto pubblico europeo fa più fatica ad entrare in relazione⁵⁶.

In questa prospettiva, occorre dunque tornare a riflettere sul legame tra solidarietà, riconoscimento, ed articolazione politica dei conflitti, al fine di verificare se il principio di solidarietà possa svolgere la funzione di argine al consolidamento di un «ordine giuridico e politico»

⁵⁴ Nel senso che il diritto pubblico europeo «sembra evolvere in una direzione opposta a quella della legittimazione e mediazione dei conflitti» v. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, p. 311.

⁵⁵ Per una ricostruzione classica, v. tra gli altri P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella «Costituzione europea»*, cit.; con accenti in parte diversi, G. AZZARITI, *Il valore della Carta dei diritti fondamentali nella prospettiva della costruzione europea: dall'Europa dei mercanti all'Europa dei diritti?*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo stato*, Milano, 2003, pp. 393 ss.; con posizione forse ingenerosa nei confronti degli itinerari di sviluppo del sistema europeo di protezione dei diritti, M. DANI, *Il diritto pubblico...*, cit., pp. 336-337 ritiene che «una volta normalizzati all'interno delle strutture di regolamentazione del mercato, i diritti fondamentali sono privati del loro potenziale emancipatorio e, almeno in parte, della loro autenticità».

⁵⁶ Ivi, p. 312. Sul punto, v. anche E. OLIVITO – G. REPETTO, *Perché pensare la crisi dell'UE in termini di conflitti costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, specie pp. 6-10.

che, come è stato affermato, «continua ad essere insensibile [ai conflitti] e a coltivare un ethos contrario alla loro istituzionalizzazione»⁵⁷.

6.1 Solidarietà e conflitti: un rapporto problematico

Allo stesso tempo, il rapporto tra solidarietà e conflitti appare caratterizzato da un'intima, profonda, tensione. Potrebbe temersi, infatti, che il riferimento alla solidarietà finisca per riproporre il rischio "irenico"⁵⁸, da più parti indicato come vizio originario dell'integrazione (costituzionale) europea, consistente, in ultima analisi, nell'obliterazione dei conflitti in una dimensione non caratterizzata dalla polarizzazione politica tipica delle democrazie pluraliste⁵⁹.

Eppure, il riferimento al principio di solidarietà non sembra implicare necessariamente l'idea di un superamento del conflitto, né tantomeno la rinuncia ad esso come strumento di interpretazione delle dinamiche storiche e della loro traduzione sul piano politico, costituzionale nonché, più in generale giuridico⁶⁰. Se è vero, infatti, che il concetto stesso di solidarietà può rinviare, in prima battuta, all'idea di un contesto sociale pacificato, è altrettanto vero che, come insegna Hermann Heller, «omogeneità sociale non può [...] mai significare eliminazione della struttura necessariamente antagonistica della società» e che «la comunità pacifica e priva di conflitti [può] avere senso solo come promessa profetica»⁶¹.

Tentare di articolare il rapporto tra solidarietà e conflitti, in questo senso, non significa rinunciare alla consapevolezza che «i soggetti storici sono attraversati da conflitti spesso non riducibili»⁶². Piuttosto, è possibile domandarsi se l'attenzione al ruolo del principio di solidarietà non consenta anch'esso di «*tornare al conflitto*, assumendolo entro

⁵⁷ Così ancora M. DANI, *Il diritto pubblico europeo...*, cit., p. 322.

⁵⁸ L'espressione è tratta da M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, pp. 1643 ss.

⁵⁹ Con specifico riferimento al contesto europeo, cfr. le riflessioni di F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. ANDÒ, F. VECCHIO (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura di, Padova, 2012, pp. 333 ss.

⁶⁰ Sul punto, v. in generale G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, 2010.

⁶¹ Così H. HELLER, *Democrazia politica e omogeneità sociale*, cit., p. 19

⁶² Così G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, cit., p. 360

la prospettiva del costituzionalismo democratico»⁶³, ad esempio chiamando in causa la moltiplicazione dei *cleavages* – delle differenze – rilevanti ai fini del riconoscimento e della gestione del conflitto⁶⁴, con un ancoraggio forte alle radici che i conflitti stessi affondano nelle dinamiche storiche, nell'evoluzione culturale e sociale della comunità di riferimento.

La relazione tra solidarietà e conflitti condiziona peraltro anche il problema della declinazione normativa del principio. Se, ad esempio, un concetto obbligante di solidarietà finisce per sopravvalutarne il nesso con la coesione sociale, deve essere tuttavia considerato il legame altrettanto profondo tra la codificazione costituzionale del principio solidaristico e le situazioni asimmetriche che esso è chiamato a comporre⁶⁵, così recuperando la dimensione del conflitto. Allo stesso modo, la contrapposizione tra solidarietà intesa come esito di comportamenti spontanei e, viceversa, come oggetto di prescrizioni normative⁶⁶ – che chiama in causa la profonda tensione, che pervade l'intera storia del costituzionalismo, tra autonomia personale e rilievo (obbli-

⁶³ Ivi, p. 361

⁶⁴ Cfr. efficacemente, al riguardo, G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, pp. 125 ss., 160: «rispetto a mezzo secolo fa, il pluralismo odierno appare, infatti, non meno disomogeneo e conflittuale, rivelando al contrario una moltiplicazione e frammentazione di *cleavages* che attraversano una società sempre più complessa, ed è questa maggior complessità che sollecita una più adeguata considerazione delle molteplici e profonde connessioni che legano oggi tra loro gli ambiti politici, economici e sociali della solidarietà, se s'intende conservare quella tensione all'integrazione che connota il discorso costituzionale dei doveri».

⁶⁵ Ricorda G. BASCHERINI, *La solidarietà politica*, cit., p. 131, che, ad esempio nella lettura del principio da parte di Giorgio Lombardi, «è la disomogeneità politica, economica e sociale a spiegare la previsione costituzionale della solidarietà».

⁶⁶ Come è stato osservato, la dimensione normativa della solidarietà non cessa di porre interrogativi (E. RESTA, *Il racconto della fraternità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, p. 113. Detta dimensione normativa e obbligante è valorizzata, ad esempio, da L. CARLASSARE, *Solidarietà...*, cit., la quale osserva, anche a proposito di C. Cost., sent. n. 75/1992, che si deve escludere che l'art. 2 «abbia valore soltanto descrittivo o esprima una speranza affidata al sentimento di solidarietà, sottolineandone invece il valore prescrittivo: la disposizione indica un assetto giuridicamente imposto. La convivenza sociale deve essere costruita normativamente sulla base del principio di solidarietà» (p. 46), con la connessa critica delle tendenze che riconducono le dinamiche del principio di solidarietà alle risorse della sussidiarietà (analogamente G. BASCHERINI, *La solidarietà politica*, cit., p. 126). Sul principio di sussidiarietà, e le sue tensioni interne, v. per tutti P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in Id., *Diritto comparato...*, cit., pp. 353 ss.; per ulteriori considerazioni sul rapporto tra solidarietà e sussidiarietà, cfr. *supra*, par. 3.

gante?) dell'intersoggettività⁶⁷ – potrà forse essere illuminata dalla constatazione che la solidarietà, più che un obbligo, è il risultato di una relazione che nasce dall'avvicinamento empatico e dal riconoscimento dell'altro e della sua richiesta: solidarietà, come è stato affermato, è una conquista⁶⁸. Si può così ripetere l'invito a «rimettere a valore l'attitudine della solidarietà a creare e riformare legami sociali, a ricomporre i soggetti di quei legami con modalità inclusive e cooperanti e a investire sulle funzioni di integrazione civica che ne caratterizzano la storia costituzionale»⁶⁹.

6.2 Autonomia individuale, riconoscimento delle differenze e coscienza delle interdipendenze

D'altro canto, non mancano letture del principio di solidarietà, incentrate sul rapporto tra riconoscimento dell'autonomia individuale e coscienza delle interdipendenze, con un doppio rinvio al principio libertà e, per altro verso, all'eguaglianza⁷⁰. Allo stesso tempo, la relazione tra solidarietà ed eguaglianza può essere declinata valorizzando in particolare il nesso tra solidarietà e riconoscimento delle differenze.

Può conseguire, in primo luogo, la neutralizzazione di un rischio connesso alle dinamiche del principio di solidarietà, e che si identifica nel rapporto tra solidarietà e principio identitario: il rischio, cioè, di una solidarietà che – offrendo alle cerchie più piccole, ristrette ed omogenee l'illusione profetica di una convivenza priva di conflitti con il “diverso” – divenga strumento di chiusura alle più ampie dinamiche di cooperazione tra soggetti diversi, comunità e gruppi, che inverano

⁶⁷ L'idea che l'intera vicenda storica dei diritti costituzionali sia segnata dal nesso (confittuale) tra «tensione dell'individuo verso la propria autorealizzazione ed impossibilità di sfuggire ad un quadro sociale di riferimento» connota in profondità la riflessione di P. RIDOLA, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, 2006, p. 183. Per una recente, suggestiva riflessione sui rapporti tra libertà, intersoggettività e riconoscimento v. A. HONNETH, *Il diritto della libertà*, Torino, 2015.

⁶⁸ In questa prospettiva, v. E. RESTA, *Il racconto...*, cit., pp. 115-116.

⁶⁹ Così G. BASCHERINI, *La solidarietà politica...*, cit., p. 126

⁷⁰ Afferma infatti K. P. SOMMERMANN che «the principle of solidarity is based on the mutual recognition of the individual autonomy on the one hand and the awareness of the mutual dependance of the members of a given community on the other hand» (*Some reflections...*, cit., p. 10).

invece la dimensione costituzionale e sistemica del principio solidaristico⁷¹.

Il nesso tra solidarietà e conflitti potrebbe così essere rinvenuto, ad un livello più profondo, nell'apertura della solidarietà stessa al riconoscimento delle differenze, e nella peculiare forza integrativa della solidarietà tra diversi. In questi termini, il rapporto tra solidarietà e gestione dei conflitti pare strettamente connesso al legame tra solidarietà, pluralismo e integrazione della comunità politica.

Il riconoscimento delle differenze, se riguardato nel suo legame costitutivo con il principio di solidarietà, non rinvia infatti necessariamente al campo semantico della tolleranza, bensì piuttosto alla spinta verso l'inclusione e l'integrazione delle differenze, senza cancellarle ed anzi includendole, in una cornice processuale, attraverso il riconoscimento della loro pari dignità sociale⁷².

La dimensione politica del conflitto è così preservata, ma il nesso tra solidarietà e riconoscimento può contribuire ad attivare, in forme in parte inedite, la responsabilità degli attori in conflitto e dunque, in ottica helleriana, la cooperazione (solidale) per la gestione del conflitto stesso, riportandolo nella dimensione storica: indicare una possibile via di uscita non significa, insomma, negare che possano esservi conflitti irrisolvibili (o non immediatamente risolvibili, la soluzione dei

⁷¹ Afferma infatti S. RODOTÀ che «il riconoscimento si presenta così come ulteriore elemento costitutivo della solidarietà, con effetti immediati sul modo in cui si istituisce il suo rapporto con l'uguaglianza» la quale «ha nell'accettazione piena delle diversità un elemento fondativo, e proprio nel suo congiungersi con la solidarietà definisce le condizioni dell'inclusione» (*Solidarietà*, cit., pp. 87-88). «La solidarietà – osserva in senso analogo E. RESTA – nel suo punto più alto, si esplica fra 'estranei'», (*Il racconto...*, cit. p. 111); nel senso che la storia costituzionale della solidarietà sia «attraversata da una interna tensione tra inclusione ed esclusione, ora prevalendo l'idea di una solidarietà 'universale', ora invece di una solidarietà 'contro'», v. G. BASCHERINI, *La solidarietà politica*, cit., p. 128.

⁷² Spunti in tal senso in P. RIDOLA, *Costituzione, stato e società nelle democrazie pluralistiche. Lo "spazio pubblico"*, in ID., *stato e Costituzione in Germania*, Torino 2016, pp. 123 ss. In tale ottica, peraltro, i processi di integrazione della comunità politica rivelano il loro più profondo legame con la promozione della persona e dell'uguaglianza sostanziale, attraverso la valorizzazione del nesso tra art. 2 e art. 3, comma 2 della Costituzione (in questo senso, v. ancora P. RIDOLA, *Garanzie costituzionali e dimensioni dei diritti di libertà*, in ID., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, pp. 1 ss., specie 14 ss.). In altri termini, se si assume – come sembra suggerire C. PINELLI, *Nelle formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità*, in ID., *Nel lungo andare...*, cit., pp. 157 ss. – la dimensione intersoggettiva come paradigma interpretativo, è possibile preservare la dimensione del conflitto, perseguendo la sua legittimazione attraverso il riferimento ad un quadro costituzionale incentrato sul riconoscimento della pari dignità di ogni differenza.

quali non possa cioè essere affidata al corso della storia, alla maturazione di coscienza e consapevolezza, alle dinamiche di evoluzione della cultura e delle pratiche di una comunità).

L'omogeneità sociale non è, in questo senso, un contesto necessariamente pacificato, che ha obliterato la dimensione del conflitto, bensì una "dimensione psico-sociologica nella quale le opposizioni e le lotte d'interesse sempre presenti appaiono legate da un sentimento e da una 'coscienza del noi', da una volontà collettiva che si pone in atto"⁷³.

L'idea di una solidarietà tra "diversi" – strutturalmente legata, cioè, alle molteplici identità che rivendicano l'eguale diritto di partecipare alla costruzione della comunità politica – consolida, in questa prospettiva, il legame tra solidarietà, riconoscimento delle differenze e pluralismo politico e culturale, a sua volta idoneo a riflettersi, in definitiva, sulla qualità della vita democratica⁷⁴. D'altro canto, il nesso originario tra solidarietà e conflitto è valorizzato in talune ricostruzioni – particolarmente sensibili al profilo storico-concettuale – che evidenziano come il riconoscimento dell'altro come "fratello" non possa che nascere dalla coscienza dolorosa e conflittuale dell'alterità⁷⁵.

Pertanto, più che sul suo legame con il cosmopolitismo (che pure rappresenta il fondamentale antecedente culturale del concetto rivoluzionario di fraternità), il destino della solidarietà sembra giocarsi sul riconoscimento e sul recupero delle differenze, e dunque sull'assunzione della dimensione del conflitto come sua necessaria premessa. Per affrontare e gestire il conflitto, è necessario in altre parole riconoscere le differenze, lasciando emergere la solidarietà – morale e materiale – come mezzo per non obliterarle, ed anzi per valoriz-

⁷³ Così H. HELLER, *Democrazia politica e omogeneità sociale*, cit., p. 19. D'altro canto, avverte ancora Heller, «politica deriva da *pòlis* e non da *pòlemos*» ma «l'affinità della radice linguistica resta significativa» (ivi, p. 15).

⁷⁴ Osserva sul punto A. APOSTOLI, *Il consolidamento...*, cit., p. 14, che «di poca rilevanza e utilità, soprattutto nell'attuale fase storica, sarebbe parlare di solidarietà e di coesione sociale all'interno di una comunità compatta, monolitica, che disconosce le differenze tra gli individui e tra i gruppi».

⁷⁵ Per questa suggestione, E. RESTA, *Il racconto...*, cit.; in prospettiva psicoanalitica, si rinvia ai lavori di J. Benjamin sul rapporto tra riconoscimento, solidarietà e uscita dal conflitto, ed in particolare a EAD., *The Discarded and the Dignified. From the Failed Witness to «You are the Eyes of the World*, in *Publicseminar.org*, 24 dicembre 2014 (<http://www.publicseminar.org/2014/12/the-discarded-and-the-dignified-parts-1-and-2/#.WDyq3oQg9Lw>).

zarne la pari dignità sociale così conservando, del concetto di integrazione, l'aspetto dinamico, di processo che mantiene continuamente aperta la possibilità del conflitto.

La solidarietà appare pertanto, in quest'ottica, quale «costruzione sociale», dotata di una «ineliminabile attitudine cooperativa» ed in questo senso «è proprio alla politica che il rinnovato intreccio tra solidarietà ed eguaglianza offre una preziosa opportunità per riaffermare la propria funzione secondo i principi di un ordine costituzionale forte della sua stessa legittimità»⁷⁶.

⁷⁶ Le citazioni sono tratte da S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., rispettivamente alle pp. 90, 115 e 112. Nella medesima prospettiva sembra porsi K. P. SOMMERMANN, quando afferma che il sentimento della solidarietà («feeling of solidarity») è indispensabile per l'integrazione di una società pluralistica (*Some reflections...*, cit., p. 12).



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)