



Il principio di solidarietà nella Carta

Ennio Triggiani*

È indubbio che la *solidarietà* sia stata concretamente rivitalizzata o rivalutata grazie alla crisi da pandemia. A partire dai robusti interventi della Banca centrale europea abbiamo avuto il SURE e il Next Generation EU con l'introduzione di meccanismi sostanzialmente redistributivi tra gli Stati membri, lo snello MES sanitario (in maniera del tutto incomprensibile, anche sotto il profilo giuridico, da noi sinora rigettato), il progetto di una tassazione comune delle *web companies* e persino un acquirente unico dei vaccini. Nel complesso la ricostruzione che si prospetta non potrà che basarsi su di un processo europeo, con un determinante cambio di direzione dopo il sostanziale fallimento della redistribuzione dei migranti fra i Paesi membri nonostante la sentenza della Corte di giustizia del 6 settembre 2017.

Certo, la strategia di risposta al Covid-19 si inserisce in una logica emergenziale e le grandi innovazioni adottate presentano carattere eccezionale sotto il profilo temporale; del resto, la portata delle deroghe introdotte produrrà effetti suscettibili di ripercuotersi ben al di là dell'attuale fase. Ed è molto probabile che si giunga ad una necessaria riconsiderazione, non temporanea, del patto di stabilità. È quindi auspicabile che l'Europa non si limiti a risanare i danni derivanti dalla pandemia ma sappia cogliere l'occasione per gettare al contempo le fondamenta del suo futuro.

C'è allora da chiedersi come mai il termine *solidarietà*, al di là della sua qualificazione giuridica, solo a partire dal Trattato di Maastricht sia stato introdotto, per di più genericamente, nel rapporto tra Stati membri, nella PESC

* Professore emerito di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari A. Moro.

e nel Protocollo sulla coesione sociale. E comunque, nel complesso, la sua funzione era stata limitatamente legata al miglior funzionamento del Mercato ad es. attraverso i Fondi strutturali; si faceva peraltro pur sempre riferimento all'art. 3, par. 3 TUE a un'economia "sociale" di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale.

Ad ogni modo, negli anni non erano mancate interessanti sentenze della Corte di giustizia che già qualificavano la solidarietà come valore fondamentale del diritto comunitario. Si pensi ad una sentenza del 1969, per la quale "la solidarietà...sta alla base...del sistema comunitario nel suo complesso"¹, e a quella del 1973 in cui si afferma che "Questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario"².

In realtà, la spinta decisiva al pieno riconoscimento formale della solidarietà è avvenuta proprio con la *Carta dei diritti fondamentali* che la qualifica nel *Preambolo* come "valore indivisibile e universale" e per la quale si prevede un intero Titolo, il quarto, con 12 articoli; in essi tale valore viene tradotto in diritti, libertà e principi riferiti a settori importantissimi quali l'ambito sociale, la coesione sociale e territoriale, l'ambiente, la protezione dei consumatori nonché la salute. Quest'ultima è intesa, ai sensi dell'art. 35, come vero e proprio diritto sociale generale con accesso alla prevenzione sanitaria e alle cure mediche inteso quale garanzia di un livello elevato di protezione della salute. Sicuramente, soprattutto nell'attuale pandemia, tale norma ha contribuito a rafforzare portata ed efficacia dell'art. 168 TFUE e, quindi, gli importanti interventi posti dall'Unione a sostegno degli Stati membri.

Tutto ciò avviene in coerenza con l'obiettivo, posto sempre nel *Preambolo*, di "porre la persona al centro della sua azione". Si determina così uno stretto collegamento tra i principi di solidarietà e di *dignità*, perché il sacrificio del primo si convertirebbe immediatamente in violazioni del secondo con cui non a caso si apre, al Titolo I, la stessa Carta. Infatti, proprio nella parte dedicata alla solidarietà compaiono espliciti richiami alla dignità (articoli 31, *condizioni di lavoro dignitose*, e 34, *garantire un'esistenza dignitosa*).

In realtà, con la Carta, una pluralità di tematiche vengono ricondotte all'interno della solidarietà sottraendole così a una impostazione tutta economicistica. Essa è stata estesa in direzioni che vanno al di là del modello classico dello Stato sociale, se solo si pensa alla questione ambientale che

¹ Sentenza del 10 dicembre 1969, cause riunite 6 e 11/69, *Commissione c. Francia*.

² Sentenza del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione c. Italia*.

evidenzia con chiarezza la logica delle interdipendenze e, perciò, esige cooperazione tra i diversi soggetti interessati. D'altronde, non a caso per la prima volta per l'Unione viene fissato l'obiettivo di promuovere uno *sviluppo sostenibile* (v. Preambolo, terzo periodo) che nel Trattato di Nizza spunta timidamente solo nella Dichiarazione n. 9 ad esso allegata. Ed anche in questo caso proprio grazie all'impulso della Carta esso si trasforma nel principio di politica ambientale all'interno del Trattato di Lisbona.

Del resto, non esiste ambito materiale -politico, economico, sociale- che si sottragga ad una qualificazione da parte della solidarietà, che perciò si articola variamente negli ambiti sui quali si dispone, adeguandosi ai contesti ai quali si applica. Si tratta, quindi, di una caratteristica della Carta che presenta grande innovatività in quanto consente un'interpretazione sistematica, alla luce di tale valore, dei vari diritti in essa sanciti.

Per quanto attiene, poi, alla portata giuridica della solidarietà, sappiamo che la stessa Carta opera una distinzione, all'art. 51, fra "diritti" e "principi", per cui i diritti soggettivi sono rispettati, mentre i principi sono osservati. Questi non danno tuttavia adito a pretese dirette per azioni positive da parte delle istituzioni dell'Unione o delle autorità degli Stati membri. E ciò appare in linea sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia sia con l'approccio ai "principi" negli ordinamenti costituzionali degli Stati membri, specialmente nella normativa sociale. La Corte ha più volte riconosciuto che esistono diritti e principi primari che non tollerano alcuna restrizione e diritti o principi che sono soggetti a "bilanciamento con altri interessi o principi", come nel caso del settore sociale. La solidarietà si dilata così al di là dei confini nazionali, si colloca in una dimensione dove i principi, e non specifiche e minuziose disposizioni, costituiscono la fonte alla quale attingere per trarne le indicazioni riguardanti i comportamenti individuali e collettivi, privati e pubblici, nazionali e globali.

Nel complesso, è proprio grazie alla Carta che finalmente abbiamo nel Trattato c.d. "costituzionale" di Roma e poi nel trattato di Lisbona un ben più significativo riconoscimento della solidarietà come poco fa ha ricordato il Presidente Tizzano.

Fatta questa premessa, si discute, con Lisbona, se essa sia riconosciuta come valore o principio (o nemmeno quest'ultimo...). In effetti la formulazione dell'art. 2 TUE è ambigua in quanto essa non viene qualificata direttamente come valore ma una volta enunciati "dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani" si aggiunge che "questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà (...)". Questa appare quindi qualificata a metà strada

fra valori e principi. Tuttavia, la connotazione giuridica appare relativa se si pensa che i valori, in fondo spesso metagiuridici, si devono comunque tradurre in principi giuridicamente rilevanti e divenire base giuridica dei diritti. Nel complesso, va detto che la differenza fra valori e principi non è semplice e spesso appare sfumata.

Probabilmente l'evidente incoerenza con quanto precedentemente previsto dalla Carta si spiega con la scelta politica di evitare di attribuire alla solidarietà rilievo giuridico in ordine alla nota procedura dell'art. 7 TUE e ai criteri di ammissione *ex art. 49*. L'eventuale assenza di solidarietà in uno Stato membro condurrebbe così non ad attivare una procedura di sospensione *ex art. 7 TUE* ma eventualmente a ricorrere alle procedure di infrazione *ex art. 258 TFUE*.

In ogni caso, nonostante le predette incertezze derivanti dalla formulazione dell'art. 2 TUE, è da ritenere che la solidarietà sia anzitutto un valore dell'Unione europea, in considerazione proprio del percorso evolutivo su cui ci si è soffermati in precedenza e tenuto conto dell'espresso riferimento contenuto, come visto, nel Preambolo della Carta.

Ad ogni modo, la solidarietà, sul piano strettamente giuridico, rappresenta senza alcun dubbio una prescrizione obbligatoria nei confronti delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri. D'altronde, l'articolo 2 del TUE ne costituisce principio costituzionale ed esprime l'impronta identitaria dell'Unione, indicando certo i requisiti per aderire alla stessa ma, allo stesso tempo, delineando altresì il contratto sociale su cui questa si basa. Impegna quindi sia gli Stati tra di loro, sia gli Stati nei rapporti con l'UE sia le istituzioni dell'UE.

Ciò spiega i significativi riconoscimenti avvenuti oltre che in dottrina, ad es., da parte dell'avv. gen. Mengozzi³ per il quale “la solidarietà è espressamente riconosciuta nell'articolo 2 TUE come uno dei valori che caratterizzano il modello di società europeo e che, pertanto, enti che perseguono tale valore contribuiscono attivamente alla costruzione di una società europea in linea con lo spirito dei Trattati” nonché dall'avv. gen. Bot⁴ per il quale “la solidarietà costituisce al contempo la ragion d'essere e la finalità del progetto europeo”; e così nella causa *Pringle* l'avv. gen. Kokott⁵ tale principio è stato menzionato quale “principio strutturale portante dei

³ Conclusioni presentate in causa C-574/12, sentenza del 19 giugno 2014, *Centro Hospitalar de Setúbal, EPE Serviço de Utilização Comum dos Hospitais (SUCH) c. Eures Portugal – Sociedade Europeia de Restaurantes Lda*.

⁴ Conclusioni presentate in causa C-643/15, sentenza del 6 settembre 2017, *Slovacchia e Ungheria c. Consiglio UE*.

⁵ Conclusioni presentate in causa C-370/12, sentenza del 27 novembre 2012, *Thomas Pringle c. Government of Ireland e altri*.

trattati”. E di recente Il Tribunale UE⁶ ha affermato che “Lo ‘spirito di solidarietà’ menzionato all’articolo 194, par. 1 TFUE è l’espressione specifica, in tale settore, del principio generale di solidarietà tra gli Stati membri... Tale principio è alla base di tutto il sistema dell’Unione, conformemente all’impegno stabilito all’articolo 4, par. 3, TUE”. La solidarietà opera infatti quale principio trasversale, integrando e rafforzando, appunto, lo stesso principio di *leale cooperazione* come d’altronde evidenziato anche nella sentenza *Achmea*⁷.

D’altronde, la solidarietà è altresì richiamata in molte disposizioni del Trattato di Lisbona riguardo ai rapporti *tra le generazioni, tra gli Stati membri* (art. 3 par. 3) *tra i popoli* (par. 5), si applica alle politiche sul *controllo delle frontiere, l’asilo e l’immigrazione* (art. 80), caratterizza la *politica economica* (art. 122 TFUE) anche grazie al rafforzamento dato dalla *clausola di solidarietà* (art. 222 TFUE), si riferisce al *settore energetico* (art. 194 TFUE), alla *protezione civile europea* (art. 196 TFUE e normativa di attuazione) nonché *all’azione esterna dell’Unione* (art. 21 TUE),

Quel che rileva, quindi, è che la solidarietà è presente in maniera diffusa nel Trattato ad evidenziare che essa non intende profilarsi quale valore astratto ma come concreto strumento per qualificare gli interventi normativi in una pluralità di situazioni. Si tratta di un principio “poliedrico” ed è possibile individuarne una pluralità di valenze quali una, *fondante*, che la pone a base del modello sociale europeo, e poi una, *interstatale*, concernente i rapporti tra Stati membri nonché una, *interpersonale*, relativa ai rapporti tra i cittadini europei.

Di certo, comunque, nella gestione dei flussi migratori e nella realizzazione di uno spazio europeo comune di asilo la solidarietà assurge a principio fondamentale e strutturale.

Ma, in fin dei conti, prima che un valore o un principio essa - ed è forse questa la ragione per cui inizialmente non ne era stata espressa formalmente l’esistenza all’interno dell’ordinamento comunitario - costituisce l’essenza stessa del processo di integrazione europea una volta aperto l’orizzonte politico della sua dimensione.

Essa appare pertanto, soprattutto grazie alla Carta, una costruzione sociale dotata di una spiccata attitudine cooperativa attraverso un sensibile intreccio tra solidarietà ed eguaglianza. In realtà, solo quando la solidarietà emerge come ragion d’essere dell’intero processo d’integrazione e “valore o principio federativo”, si può immaginare che l’Unione possa avere un futuro più

⁶ Sentenza del 10 settembre 2019, causa T-883/16, *Polonia c. Commissione*.

⁷ Sentenza del 6 marzo 2018, causa C-284/16, *Slowakische Republik c. Achmea BV*.

significativo. Ma essa è comunque la base valoriale dell'intera costruzione del sistema comunitario che ha consentito la svolta storica con cui per la prima volta gli Stati membri hanno accettato di mettere in comune il proprio debito. Ed emerge nuovamente, così, una dimensione della *cittadinanza europea* come ambito primario della solidarietà politica in quanto, in forza dell'istanza solidaristica, i trattamenti differenziati tra cittadini, sebbene in apparente contraddizione con l'eguaglianza formale, divengono *ragionevoli* e, dunque, costituzionalmente legittimi dal punto di vista dell'eguaglianza sostanziale. La solidarietà risiede allora nel cuore stesso di ogni forma di vissuto sociale.

Di tutto ciò abbiamo avuto ampia prova, come inizialmente accennato, nell'attuale crisi. L'Unione ha scelto non solo di risanare i danni derivanti dalla pandemia, ma ha saputo cogliere l'occasione per gettare al contempo le fondamenta del suo futuro, prefigurando con gli strumenti attivati la nascita di un'autentica Unione fiscale con la Commissione destinata a divenire il maggiore emettitore sovranazionale di debito in Europa. L'esistenza di un debito comune, da ripagare attraverso nuove forme di fiscalità comuni, è palese espressione di interessi comuni ma fondati su valori condivisi. È stato fondamentale, in tal senso, l'aver ribadito il vincolo tra sostegno economico e rispetto dello Stato di diritto, insuperabile elemento identitario dell'Unione, superando i veti posti da Ungheria e Polonia pur attraverso un compromesso politico che non ha tuttavia alterato gli aspetti essenziali della questione.

Schuman fotografando la realtà dell'epoca aveva detto, nella sua Dichiarazione, che l'Europa “sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto”, e si era riferito alla “solidarietà di produzione” carbo-siderurgica. In altri termini evidenziava la necessità di costruire una “solidarietà di interessi” sostanzialmente economici nonché politici nei limiti della costruzione della pace e di più allora non poteva certo dire. Ma oggi, dopo 70 anni, la scommessa non può che essere più ambiziosa. E la solidarietà emersa in occasione della crisi, sanitaria ed economica derivante dalla pandemia, potrebbe portare con sé un significato ben più importante ponendosi, come perno della pace e dell'equità, al centro dell'irrinunciabile ricostruzione spiccatamente politica dell'Unione europea, anche solo fra gli Stati disponibili. E l'impulso in tale direzione è certamente rinvenibile nella Carta.