

Ar2



# Il principio di solidarietà

Dalle speranze di Ventotene all'Europa dei muri e delle barriere

*a cura di*

Carlo Di Marco  
Annalisa Geraci

*Prefazione di*  
Pietro Gargiulo

*Contributi di*  
Federico Di Dario  
Annalisa Geraci  
Luigi D'Ettore  
Carlo Di Marco  
Fiammetta Ricci





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVII  
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)  
[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0735-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: novembre 2017

## Indice

- 5 *Prefazione*  
*Pietro Gargiulo*
- 9 *Introduzione*  
*Carlo Di Marco, Annalisa Geraci*
- 13 La crisi dell'Unione europea fra custodi di sempre e cure improbabili  
*Carlo Di Marco*
- 33 L'occidentalizzazione del mondo e l'ossimoro dell'economia morale di Serge Latouche: decolonizzare l'immaginario  
*Fiammetta Ricci*
- 47 "Rimetti a loro le nostre responsabilità". La gestione dei flussi migratori fuori dall'Unione europea  
*Annalisa Geraci*
- 69 "The Road Not Taken": solidarietà e politica economica nella crisi dell'euro  
*Federico Di Dario*
- 95 Il principio di solidarietà nell'azione esterna e nella dimensione estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea  
*Luigi D'Ettore*
- 111 Gli autori



## Prefazione

PIETRO GARGIULO

Negli ultimi anni sempre più spesso e per diverse ragioni si fa riferimento al concetto di solidarietà nel contesto europeo. In diverse occasioni si richiama la solidarietà come principio-guida per risolvere le emergenze e le crisi che affliggono l'Unione europea. Si pensi alla crisi dell'euro, alla crisi dei rifugiati, agli attacchi terroristici avvenuti in alcuni Stati membri, alla crisi dell'azione esterna.

Il Volume che si presenta, curato da Carlo Di Marco e Annalisa Geraci, è frutto di un seminario organizzato presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Teramo, affronta nelle sue diverse sfumature contenuto, portata e limiti del principio di solidarietà nella realtà giuridica attuale a livello nazionale e, soprattutto, sovranazionale.

La gran parte degli studi raccolti nel volume sottolineano come il tradimento di tale principio abbia determinato l'insuccesso delle politiche perseguite dall'Unione europea negli ultimi anni e, conseguentemente, il rischio che essa finisca per disintegrarsi. Tali affermazioni partono tutte da un presupposto fondamentale: la solidarietà è un valore e un principio generale dell'Unione. Tale assunto si fonda su una serie di argomenti che qui riprendiamo in modo volutamente sintetico.

L'articolo 2 del TUE elenca i valori dell'Unione (rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani), 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» (corsivo nostro). La solidarietà viene quindi indicata, in una formulazione che non brilla per chiarezza espositiva, come una sorta di caratterizzazione intrinseca della società europea di cui l'Unione europea non può che prendere atto.

Andando avanti, il termine solidarietà lo si incontra all'art. 3, par. 3, del TUE in cui si afferma che l'Unione «promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la *solidarietà* tra le

generazioni e la tutela dei diritti del minore» e «la coesione economica, sociale e territoriale, e la *solidarietà* tra gli Stati membri» (corsivo nostro). Si tratta di due differenti dimensioni: da un lato, la solidarietà tra le generazioni, dall'altro, quella tra Stati membri, che è cosa ben diversa della solidarietà tra i popoli richiamata nel Preambolo del Trattato. Inoltre, come si nota, la solidarietà si affianca per un verso ai sistemi di protezione sociale dei singoli Stati membri, dall'altro, alla politica di coesione che è portata avanti dall'Unione.

Come afferma il par. 5 dell'art. 3 ed il successivo art. 21 del TUE, la solidarietà dovrebbe ispirare anche le relazioni dell'Unione europea con il resto del mondo, assieme ad altri principi come lo sviluppo sostenibile ed il rispetto reciproco dei popoli.

Vi è poi la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, com'è noto, dopo la riforma di Lisbona, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati ed è, quindi, vincolante per gli Stati membri e le istituzioni europee. Questa prevede un intero titolo, il IV, rubricato "solidarietà", in cui si riconoscono una serie abbastanza variegata e, in alcuni casi, disomogenea di diritti tra cui i principali diritti dei lavoratori, il diritto di accesso alla sicurezza e assistenza sociale, la protezione della salute e così via.

Ancorché la dottrina sia concorde nel ritenere la solidarietà un principio generale del diritto dell'Unione, essa stenta ad affermarsi nel concreto divenire dell'integrazione e, soprattutto negli ultimi anni, sono molteplici gli esempi del fallimento dell'ordinamento europeo nell'assicurare una condivisione degli oneri e delle opportunità dell'Unione. Segnatamente, guardando al diritto materiale, emerge con chiarezza come la solidarietà non sia ancora assurta a vincolo che riconduce ad unità l'azione dell'Unione e dei suoi Stati membri ma abbia una connotazione prevalentemente politica e che l'adozione di una politica *solidale* sia rimessa essenzialmente alla volontà degli Stati che rimangono, qui più che altrove, i veri e propri "signori" dei Trattati. In questo senso, un esempio per tutti può bastare, quello relativo alla politica dell'immigrazione e segnatamente alla gestione dei flussi migratori. Certo non mancano, talvolta, segnali tenui che sembrano indicare un cambiamento di direzione. In tal senso ci sembra vada valutata la tendenza attuale da parte di alcuni Stati membri ad applicare la solidarietà interna all'Unione per quanto concerne gli strumenti di ricollocamento e reinsediamento dei richiedenti asilo. Tuttavia, altri Stati membri permangono fortemente resistenti. Ancora,



su un piano più strettamente formale, si pensi alla recente sentenza (settembre 2017) della Corte di giustizia che ha respinto il ricorso presentato da Slovacchia e Ungheria contro la decisione del Consiglio sulla procedura di ricollocamento all'interno degli Stati membri dei richiedenti asilo arrivati in Grecia e Italia. Segnali certamente positivi, ma non sufficienti a invertire la rotta antisolidaristica in tema di migrazione all'interno dell'Unione.

I contributi contenuti nel volume mirano ad offrire un'ampia panoramica della complessità del principio di solidarietà tenuto conto del ruolo che esso svolge nell'ordinamento dell'Unione e nei diversi ordinamenti statali e che, in minima parte, influenza anche l'ordinamento internazionale. Segnatamente, Carlo di Marco si occupa in modo specifico della crisi del processo di integrazione europea e del rapporto conflittuale tra democrazie costituzionali e ordinamento sovranazionale, auspicando una modifica dei Trattati in senso democratico e pluralista. Il contributo di Fiammetta Ricci analizza invece il processo di universalizzazione dei processi capitalistici in rapporto alla filosofia della decrescita di Serge Latouche. Annalisa Geraci si concentra sulla gestione europea della crisi migratoria al di fuori dei confini della stessa, con un particolare *focus* sull'attuazione dell'accordo UE-Turchia. Il rapporto tra crisi economica, ordinamento europeo e solidarietà è invece analizzato da Federico Di Dario, mentre Luigi D'Ettore esamina il principio di solidarietà alla luce dell'azione esterna dell'Unione.

Nel complesso, si tratta di contributi che sollecitano la riflessione sul ruolo del principio di solidarietà oggi, in particolare nel contesto del processo di integrazione dell'Unione europea. Rispetto a quest'ultimo non si può fare a meno di notare qui, in conclusione, come esso difetti, nelle norme che caratterizzano il suo ordinamento giuridico, della solidarietà tra Stati membri e individui, in gran parte come conseguenza della debolezza del pilastro "sociale" dell'Unione europea e del tanto decantato modello sociale europeo. I limiti attuali dell'Unione come soggetto attivo di diritti e prestazioni sociali dipendono dalla necessità di una maggiore integrazione sia economica sia politica. Tuttavia, è proprio sotto quest'ultimo profilo che si registrano attualmente le maggiori divisioni tra gli Stati membri, determinando la vera crisi dell'Unione e l'incertezza del suo futuro.



## Introduzione

CARLO DI MARCO, ANNALISA GERACI

Esiste un rapporto conflittuale fra costituzionalismo del Ventesimo secolo e costruzione dell'Unione europea. Quasi che i due fenomeni siano incolloquiali, privi di comuni obiettivi, rispondenti a logiche diverse, appartenenti a contesti lontani.

La costruzione di questa Unione sembra essere stata avviata quasi “al riparo” dai principi cardine della democrazia dei moderni nata con le rivoluzioni liberali: il sistema della rappresentanza politica snodo essenziale di una nuova sovranità rispetto a quella assoluta. Un sistema che la rivoluzione antifascista e antinazista ha poi arricchito ulteriormente dando vita al nuovo costituzionalismo del pluralismo, delle libertà sostanziali, del *Parteinstaat*, dello Stato sociale. Un sistema in cui la sovranità popolare si esercita — oltre che con la rappresentanza (quando i parlamenti sono rappresentativi) — anche (soprattutto, direi) con la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, politica e sociale del Paese, come espressamente detto nell'art. 3 secondo comma della Costituzione italiana.

I due fenomeni, nel trascorrere dei decenni che ci separano dal trionfo del costituzionalismo contemporaneo, non si sono fra loro coniugati. Né si sono incrociati. E quando si è preteso di dar vita a una Costituzione europea, la dottrina più accorta ha colto la forzatura rilanciando la battaglia per un'inversione di rotta per cogliere finalmente lo spirito del Manifesto di Ventotene. La prospettiva che si apriva in questo spirito, infatti, al di là delle pur giuste osservazioni che a tale Manifesto sono state più volte riservate, era e resta quella dell'Europa dei popoli, non dei governi. Tanto meno della Commissione, della BCE e di questa Unione monetaria.

Invero, secondo le ricerche di illustri studiosi che hanno approfondito la divaricazione di cui si parla, sulle istituzioni europee (che hanno origine dai Trattati) si è generata, probabilmente ad opera di forze trans-nazionali di carattere economico e finanziario (il fenomeno che

solitamente si definisce “globalizzazione capitalistica”), una “ricerca” spasmodica della “non democrazia”. Una specie di creazione culturale, una teoria della negazione democratica che prende però le mosse da un *dejà vu* antico: il governo dei “custodi”. Questa tendenza rispunta a ogni crisi della democrazia. Ogni qualvolta il ruolo attivo e di controllo dei cittadini, in qualche modo e per qualche motivo, si allenta e decade fino a rischiare l’oblio, si fanno spazio specialismi, tecnicismi e particolari forme di pseudo-democrazia attraverso goffi tentativi di ri-formulazione dei concetti base del costituzionalismo.

Abbiamo tentato di capire se fra gli estremismi (da un lato, chi dice che l’Ue sarebbe il naturale sbocco dell’esperienza westfaliana che può dirsi conclusa, e salvo qualche accorgimento sui rapporti fra gli Stati non vi sarebbe strada diversa se non quella di sprofondare in un baratro; dall’altro, chi afferma che l’Ue sia una gabbia dalla quale è urgente uscire. Almeno dall’Euro che arricchisce i paesi che erano già ricchi e impoverisce quelli che erano già poveri) sia possibile mettere mani ancora ai Trattati per avviare finalmente l’integrazione europea partendo dai popoli e non dalle *élites* dei governanti che si rifiutano di consegnare al popolo il progetto europeo.

Cogliendo, da un lato, l’inadeguatezza più volte dimostrata dall’Unione nell’affrontare le sue sfide endogene ed esogene (crisi economico-finanziaria, attacchi terroristici, gli ingenti flussi migratori, il futuro dell’Ente di integrazione) e, dall’altro, la crescente richiesta di solidarietà a tutti i livelli, sia istituzionali che sociali; si è voluto approfondire, sotto alcuni profili, tale nucleo di problematiche complesse, nel Seminario *Il principio di solidarietà dalle speranze di Ventotene all’Europa dei muri e delle barriere* tenutosi nell’a.a. 2016/2017, nell’ambito della cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico dell’Università degli Studi di Teramo.

L’idea di Robert Schuman secondo cui l’Europa potesse sorgere «da realizzazioni concrete» creatrici di una «solidarietà di fatto» si è più volte arrestata dinnanzi alle spinte centripete e ai rigurgiti nazionalisti già rilevati dagli stessi A. Spinelli, E. Rossi e U. Colorni nel noto Manifesto di Ventotene.

Nelle sfide summenzionate, la mancanza di incisività dell’Unione è tutt’oggi tangibile. Tale incapacità è altresì il frutto della tensione determinata dalla particolare architettura giuridica dell’Ente d’integrazione nel quale convivono elementi tipici dell’organizzazione

internazionale e, al contempo, quelli federali. Ma certo non prevalgono, in essa, i principi della Democrazia costituzionale del XX secolo, basati sulla primarietà del popolo sovrano.

La crisi che vive oggi l'Unione e la mancanza di una rotta condivisa rispecchia la società nel suo complesso, ormai "ubriaca" dei dogmi del capitalismo e dell'accumulazione infinita che, da presunte panacee di tutti i mali, hanno rivelato successivamente tutta la loro bestialità.

A livello europeo, in vari ambiti, si è più volte richiamata una necessaria solidarietà tra Stati membri; ma la coerenza di tale principio, come si avrà modo di osservare nel presente volume, non permea allo stesso modo i settori di competenza esclusiva o concorrente dell'Unione. In realtà, quando vi è un obbligo di solidarietà in determinati settori, esso è sconvenientemente rinnegato o disatteso, invece, quando tale obbligatorietà formale non sussiste, di essa si contesta la mancanza.

Nel presente Volume, peraltro, si è voluto approfondire da più prospettive l'elemento ontologico relativo alla nascita dell'Ente di integrazione dopo il secondo dopoguerra: la solidarietà tra gli Stati europei. La stessa che oggi a gran voce viene invocata ma, contemporaneamente osteggiata dall' "onda" nazionalista. L'Unione del mercato unico, della libera circolazione di merci e capitali, persone e servizi; l'Unione dei valori quali la democrazia, l'uguaglianza, lo stato di diritto e dei diritti umani sembrano assumere sempre più i caratteri di una "fortezza nella fortezza", produttrice, al suo interno, di forti disegualianze tra Stati membri e, al suo esterno, di mura tendenzialmente "inespugnabili".