



Numero 2/2023

Antonio Lo Faro

**La solidarietà  
alla prova dell'integrazione europea (o viceversa):  
a proposito del libro di Stefano Giubboni**

## **La solidarietà alla prova dell'integrazione europea (o viceversa): a proposito del libro di Stefano Giubboni \***

Antonio Lo Faro  
*Ordinario di diritto del lavoro, Università di Catania*

Sommario: 1. Quasi una monografia. – 2. Le solidarietà. – 3. Solidarietà tra cittadini (che si muovono). – 3.1. La solidarietà impossibile? - 4. Solidarietà tra Stati. - 5. Un itinerario da proseguire

### **1. Quasi una monografia**

Recensire un'antologia può essere più arduo che commentare una monografia; almeno allorché si tratti di una mera raccolta di saggi – una miscellanea, si sarebbe detto una volta – collazionati con finalità celebrative o, come talvolta avviene, autocelebrative.

Non è certamente il caso della più recente fatica editoriale di Stefano Giubboni, *Solidarietà*, che sin dal suo sottotitolo – *Un itinerario di ricerca* – lascia invece chiaramente intravedere la trama tematica di un libro in cui la sostanza del lavoro monografico prevale sulla forma della silloge antologica. Tutti i saggi ivi raccolti concorrono infatti a ricostruire diacronicamente l'ancora sfuggente idea di solidarietà transnazionale nel contesto del processo di integrazione europea, ripercorrendo le tappe di un percorso di studio tanto “aperto” quanto l'idea che ne costituisce oggetto: una sorta di *Bildungsroman* necessariamente incompiuto dove la protagonista, la Solidarietà, viene seguita nei suoi tormentati processi evolutivi declinandola nelle diverse manifestazioni che essa ha sin qui avuto modo di (non) assumere nell'ordinamento dell'Unione.

### **2. Le solidarietà**

Di solidarietà si parla invero anche in contesti interamente nazionali, come testimoniano, a tacer d'altro, i riferimenti testuali contenuti negli articoli 2 e 119 della Carta costituzionale, nonché, e soprattutto, l'istanza solidaristica che, pur non essendo espressamente nominata, sottende il disposto dell'art. 38 Cost. Tuttavia, non v'è dubbio che, persino sul piano del linguaggio comune, l'idea di solidarietà risulti maggiormente “sfidata” allorché essa, proiettata su scala transnazionale, sia chiamata a sovraintendere a relazioni che si instaurano “tra estranei”, come Giubboni ripetutamente ricorda nelle pagine del libro. Malgrado i tre

---

\* *Solidarietà. Un itinerario di ricerca*, Napoli: Editoriale Scientifica 2022.

decenni che ci separano dall'enunciazione della cittadinanza dell'Unione, e nonostante la *Ever closer union* costituisca un obiettivo scolpito nel diritto primario dell'Unione sin dai trattati istitutivi, “estranei” sono ancora per molti versi i cittadini e gli Stati dell'Europa, sia allorquando i primi si rapportino ai secondi, sia quando questi ultimi si rapportino tra di loro.

Volendo ricorrere ad una tassonomia in grado di ordinare concettualmente i molteplici risvolti riconducibili alla idea di solidarietà sovranazionale, ciò di cui ci parla il libro di Giubboni è in buona sostanza quel “doppio conflitto di solidarietà” che Andrea Guazzarotti ha ben scolpito in un saggio di qualche anno fa<sup>1</sup>: conflitti di solidarietà tra cittadini da una parte, conflitti di solidarietà tra Stati dall'altra. È sulla falsariga di questa doppia (mancanza di) solidarietà transnazionale che le considerazioni di Stefano Giubboni si dipanano, coprendo un arco temporale che va dal 2004 al 2022, attraverso la riproposizione di una serie di saggi che, proprio perché scritti in momenti diversi e “non attualizzati” ex post, consentono di seguire, quasi rivivendone le oscillazioni che le hanno segnate, le alterne vicende della solidarietà transnazionale negli ultimi due decenni. Un periodo lungo, attraversato da tre shock - la crisi economica, la pandemia, la guerra - che hanno messo a dura prova le istanze di solidarietà tra cittadini europei e Stati, tra Stati, e financo tra cittadini di diversi Stati dell'Unione europea, come nel libro si argomenta giungendo a riscontrare un difetto di solidarietà anche nelle vicende che hanno portato a quello che ben si potrebbe definire il quarto shock dell'Unione Europea di questo inizio secolo: ovvero la Brexit.

Come il lettore avrà forse notato, l'aggettivo “sociale” non è stato sin qui affiancato al sostantivo solidarietà. Il che non è un caso, assunto che tale omissione è invece volutamente evidenziata al fine di introdurre una breve notazione metodologica che la lettura del libro di Giubboni ineludibilmente impone: pur se giuslavoristi sono l'Autore del volume e il redattore di queste note, così come giuslavoristica è la Rivista che le ospita, non si farebbe un buon servizio al lettore se si definisse *Solidarietà* un libro “di Diritto del lavoro”. Così come, per la verità, nemmeno potrebbe dirsi che si tratti di un volume di Diritto dell'UE o di Diritto costituzionale. Vero è invece che si tratta di tutte e tre le cose, a conferma del fatto che, dopo la fine dello Stato-nazione, la comprensione delle dinamiche della regolazione lavoristica non può esaurirsi nello studio della regolazione lavoristica. Parafrasando il José Mourinho del “*Chi sa solo di calcio, non sa niente di calcio*”, potrebbe dirsi che per studiare il diritto sociale europeo non è sufficiente studiare solo il diritto sociale europeo, come del resto lo stesso Autore - che rimane uno studioso dello stato sociale attraverso l'integrazione europea e non viceversa - sottolinea in premessa, invitando ad intraprendere quegli «sconfinamenti disciplinari inevitabili ove si voglia indagare il significato di una parola così sfuggente ed elusiva [eppure] così trasversalmente e ambiguamente presente nel discorso giuridico e politico contemporaneo» (p. 11).

---

<sup>1</sup> A. GUAZZAROTTI, *Unione Europea e conflitti di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2016.

### 3. Solidarietà tra cittadini (che si muovono)

Nell'affrontare il tema della solidarietà tra individui che condividono un comune status di cittadini dell'Unione, l'elaborazione di Giubboni poggia sulla minuziosa e competente analisi di una nutrita giurisprudenza europea sull'accesso dei cittadini mobili alle prestazioni di welfare erogate dal paese di destinazione, per lo più negletta dalle analisi sulla integrazione sociale europea in quanto relegata ad un ambito di rilevanza unicamente "previdenzialistico" ritenuto, a torto, di esclusivo interesse di una ristretta cerchia di adepti in grado di decifrarne la oggettiva complessità.

La stessa storia dello Stato sociale nazionale - sempre presente nella filigrana del libro, anche attraverso una costante evocazione di altri modelli "federali", da quello statunitense a quello tedesco - rivela invece come proprio sull'accidentato terreno delle prestazioni di welfare, della loro estensione soggettiva e oggettiva, della loro vocazione generalista o lavoristico/occupazionale, si giochi la costruzione di quella autentica cittadinanza sociale che, attraverso il comune elemento della appartenenza ad un'unica comunità di rischio, costituisce elemento costitutivo della solidarietà sociale.

In questa prospettiva, il volume in esame non si limita a rilevare la ben nota carenza di competenze, strumenti e risorse "federali" funzionali all'attuazione di politiche redistributive che ha storicamente caratterizzato il progetto integrazionista europeo. Non solo perché alle ragioni profonde di una tale carenza, ovvero il compromesso "*Keynes at home, Smith abroad*" che ha segnato gli albori dell'integrazione europea, l'Autore ha dedicato ampie analisi in altra sede<sup>2</sup>; e nemmeno perché quelle carenze sono state temporaneamente attutite dal *NextGenerationEU* post-pandemico, come nel capitolo conclusivo del libro si dà brevemente conto (Cap. X). Quanto piuttosto perché nell'assenza di una probabilmente «inattuabile *Sozialstaatlichkeit* sovranazionale»<sup>3</sup> (p. 105) il tasso di solidarietà sociale all'interno dei confini dell'Unione si accerta e si misura proprio con la qualità dei diritti attribuiti al cittadino europeo che esercita le proprie prerogative di circolare liberamente e di fruire in condizioni di parità delle stesse prestazioni riconosciute ai rispettivi cittadini dai paesi di destinazione, secondo una traiettoria evolutiva segnata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e puntualmente ricostruita nei Capitoli IV, V e VI del libro.

---

<sup>2</sup> S. GIUBBONI, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, 2003.

<sup>3</sup> Con l'utilizzo del termine *Sozialstaatlichkeit* - non traducibile semplicemente con "Stato sociale" (*Sozialstaat*), quanto piuttosto con una "Statualità sociale" intesa alla stregua di intrinseca qualità degli ordinamenti costituzionali democratici - l'Autore intende evocare l'ordinamento tedesco quale modello ove la stessa legittimazione statale si fonda sul rapporto di reciproca consustanzialità tra democrazia e giustizia sociale; nonché, al contempo, tributare omaggio all'opera di uno giuristi che maggiormente ne hanno ispirato gli studi, ovvero Christian JOERGES, di cui v., tra le diverse opere citate nel libro, v. *Sozialstaatlichkeit in Europe? A Conflict-of-Laws Approach to the Law of the EU and the Proceduralisation of Constitutionalisation*, in *German Law Journal*, 2009, 10, 4, p. 335.

Su questo terreno, è dunque la mobilità dei cittadini europei - considerevolmente aumentata a seguito del processo di allargamento e prevalentemente caratterizzata da una unidirezionalità dei flussi verso paesi dal welfare più generoso - a porre «una vera e propria sfida ai sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, che è come dire una sfida alla stessa idea di solidarietà europea» (p. 124).

Le risposte alla sfida, sostiene Giubboni, non sono state all'altezza delle aspettative. O meglio, lo sono state solo in parte o solo fino ad un certo punto, fino a quando cioè le pulsioni nazionali verso la chiusura dei sistemi di welfare non hanno iniziato a trovare riscontro, se non un avallo, nello «spettacolare [in negativo, *N.d.A.*] ripiegamento del discorso interpretativo sulla cittadinanza europea» (Cap. V) da parte della Corte di giustizia, trovando poi la loro epitome nella *Brexit*, indicata da Stefano Giubboni quale simbolico punto di caduta finale del processo di de-solidarizzazione nell'Unione europea.

Queste pagine non sono certo le più adatte per ripercorrere nel dettaglio l'articolata parabola di una giurisprudenza che, dopo aver seguito una «fase ascendente» (§. 2 del Cap. VI) segnata da sentenze passate alla storia<sup>4</sup> per aver emancipato il riconoscimento dei diritti di accesso al welfare dall'esercizio della libera circolazione dei lavoratori nell'ottica di una progressiva estensione «a tutti i cittadini europei in quanto tali, indipendentemente dalla loro partecipazione al processo economico» (pag. 126), ha decisamente voltato pagina in anni più recenti sull'onda - è questa la lettura di Giubboni (Cap. VI e VII) - della crisi economica e delle conseguenti «paure» manifestate da molti Stati membri riguardo alla sostenibilità finanziaria dei propri sistemi di sicurezza sociale.

Senza indugiare sul contenuto delle prestazioni di natura previdenzialistica, *rectius* assistenzialistica, sulle quali si misura l'obiettivo di una piena integrazione sociale dei cittadini mobili nel sistema di welfare dei paesi di destinazione, non si può invero negare che l'accesso su base paritaria al welfare del paese di elezione di tutti i cittadini europei - anche di quelli economicamente inattivi - costituisca, o meglio dovrebbe costituire, il nucleo fondativo essenziale di una solidarietà sociale transnazionale radicata non sulla logica funzionalistica del mercato interno quanto piuttosto sulla costituzionalizzazione della cittadinanza dell'Unione.

Tuttavia, un siffatto «modello post-moderno di solidarietà che fa affidamento non su di un comune sistema di welfare, ma sulla disponibilità alla accoglienza dei singoli Stati membri» (pag. 171), o che, come l'Autore ancor più chiaramente rileva, «fonda una pretesa generale d'integrazione sociale nello Stato membro nel quale il cittadino europeo decide di spostarsi, non diversamente da quanto si verifica negli ordinamenti statali di natura federale», ha trovato il suo «*de profundis*» (Par. 5 del Cap. VII) attraverso una autentica de-costituzionalizzazione in

---

<sup>4</sup> *Martinez Sala* (C-85/96), *Grzeleczyk* (C-184/99), *Baumbast* (C-413/99), fino alla quasi «rivoluzionaria», ma subito abbandonata, *Zambrano* (C-34/09).

sede giudiziaria del principio di non discriminazione sulla base della cittadinanza pure affermato dall'art. 21 della Carta.

A tanto si è giunti sulla scorta di un “quartetto” di sentenze<sup>5</sup> - meno celebrato ma altrettanto esiziale per le sorti dell'Europa sociale del di poco precedente “Quartetto Laval” - con le quali in buona sostanza la Corte di Lussemburgo ha fornito del diritto secondario dell'Unione quella che con terminologia nostrana si potrebbe definire una “interpretazione *non* costituzionalmente orientata”. Nella specie, una interpretazione della Direttiva 2004/38/CE sul diritto di soggiornare nel territorio degli Stati membri del tutto sganciata da ogni riferimento ai principi “costituzionali” della cittadinanza dell'UE, così dando luogo, come efficacemente osservato da Giubboni, ad un eterodosso rovesciamento della logica ermeneutica giudiziale «alla stregua del quale sono le norme del diritto derivato a determinare i limiti delle libertà di cui all'art. 21 del TFUE, e non viceversa» (pag. 191). Sostanzialmente riducendo i diritti di accesso al welfare del paese di destinazione alla loro vulgata negativa di pratiche di “turismo sociale” strumentalmente poste in essere dai cittadini migranti, la Corte di Lussemburgo ha in effetti fatto prevalere la preoccupazione di evitare “oneri eccessivi” per i sistemi di welfare dei paesi ospitanti, pure iscritta nell'art. 7 e nel Considerando 10 della Direttiva 2004/38, sulla superiore regola antidiscriminatoria iscritta nell'art. 21 della Carta. Il tutto attraverso argomentazioni di certo non lineari, sottoposte a serrata critica anche dalla dottrina non giuslavoristica<sup>6</sup>, che hanno dato luogo a torsioni interpretative al limite di un autentico paradosso da “Comma 22”, come opportunamente si evidenzia nel Cap. VII del volume (p. 202): da una parte si afferma infatti che l'erogazione di prestazioni assistenziali a cittadini provenienti da altri Stati membri è dovuta solo se questi soddisfino il requisito del “soggiorno legale”; aggiungendosi però dall'altra – contraddittoriamente ed anzi illogicamente - che al soggiorno legale può aspirare solo chi gode di risorse economiche tali da non costituire un onere a carico del sistema di sicurezza sociale dello Stato ospitante. Ne consegue che il solo fatto di richiedere una prestazione di assistenza sociale nello Stato ospitante esclude di per sé il cittadino migrante dalla possibilità di ivi soggiornare legalmente e, quindi, di ricevere la prestazione richiesta, con l'irragionevole risultato finale che, in pratica, le prestazioni di welfare si considerano dovute solo allorquando i richiedenti non ne abbiano bisogno...<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> *Brey* (C-104/12), *Dano* (C-333/13), *Alimanovic* (C-67/14), *Commissione c. Regno Unito* (C-308/14).

<sup>6</sup> Cfr. M.E. BARTOLONI, *Libera circolazione dei cittadini UE e principio di solidarietà europea: cronaca di una morte annunciata*, in S. BORELLI – A. GUAZZAROTTI (a cura di), *Labour mobility and transnational solidarity in the European Union*, Jovene editore, 2019.

<sup>7</sup> Il paradosso è ben evidenziato anche da chi ha rilevato come «In questa linea di pensiero, allora, potrebbe sostenersi che ogni richiesta di accesso a forme di aiuto sociale nello Stato di soggiorno costituisca un indice del fatto che il cittadino europeo non goda di risorse economiche sufficienti e, dunque, non soddisfi i presupposti per un soggiorno legale. Ne deriva la conseguenza, per certi versi paradossale, che il sistema nazionale di welfare si apre, e diventa in tal modo accessibile, soltanto per coloro che, in linea di principio, non hanno l'esigenza di beneficiare di prestazioni di carattere sociale» (M.E. BARTOLONI, *Libera circolazione dei cittadini UE e principio di solidarietà*, cit.).

Le ripercussioni di quanto precede<sup>8</sup> sulle sorti del principio di solidarietà transnazionale sono evidentemente devastanti: già paventate da Giubboni nel saggio del 2006 che costituisce oggi il Cap. V del libro, esse si manifestano apertamente con l'appena richiamato "quartetto" di sentenze di qualche anno successivo, integrando quella che viene plasticamente rappresentata (pag. 185-186) come una strisciante trasformazione della solidarietà da "spada" di una piena cittadinanza sociale europea a "scudo" posto dagli Stati membri a difesa della sostenibilità finanziaria di sistemi di welfare asseritamente minacciati da "invasioni" che a rigore non potrebbero mai definirsi tali, assunto che non può essere invasore chi condivide una medesima cittadinanza.

### 3.1. La solidarietà impossibile?

Che tutte le descritte forzature interpretative della Corte di Giustizia siano intervenute nel breve lasso di tempo ricompreso tra l'emergere della crisi economica e il completamento della *Brexit* non è un caso, come nel volume viene opportunamente sottolineato evidenziando come alla "nuova" giurisprudenza della Corte non siano certo rimaste estranee esigenze di *realpolitik* connesse alla difficile fase storica a quel tempo attraversata dall'Unione.<sup>9</sup>

Tuttavia, nel libro c'è di più, soprattutto nei capitoli stesi in tempi più recenti e *maxime* nel Capitolo II scritto per l'occasione; e si tratta di considerazioni di carattere teorico-ricostruttivo con le quali l'Autore sembra voler portare a compimento una traiettoria intellettuale, o un "itinerario di ricerca", per dirla con il sottotitolo del libro, che lo rende in qualche modo rappresentativo di una corrente dottrinarica - o persino, volendo esagerare, di una generazione di giuristi - la quale, inizialmente affascinata dal processo di integrazione sociale europeo, ha successivamente maturato nei suoi confronti una disillusione assai prossima ad uno scetticismo a volte sconfinante in aperta avversione.

Che, a dispetto dei suoi espliciti fondamenti "costituzionali" nel diritto dell'UE, la solidarietà sociale non sia riuscita ad affermarsi quale principio ordinatore del processo di integrazione europea, non deriva secondo Stefano Giubboni (solo) da circostanze contingenti di natura economica, politica o giudiziaria; quanto piuttosto, in radice, da una sorta di ontologica incompatibilità tra il fondamento sociologico dell'idea di solidarietà come espressione di un legame sociale territorialmente radicato e quale collante di un'entità politica data da una parte,

---

<sup>8</sup> Oggetto di discussione forse più fuori che dentro i confini nazionali. Nella dottrina italiana, v. comunque le analisi di E. ALES, *Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva dalla Corte di giustizia*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2017, p. 2, e M.A. PANASCI, *Legal Values and Hermeneutic Virtues: The Status Quo of European Social Citizenship*, in *Politiche sociali*, 2017, p. 429.

<sup>9</sup> La diretta connessione tra l'accesso al welfare nazionale britannico da parte di cittadini stranieri e la reazione "sovranista" che ha condotto alla *Brexit*, non costituisce certo un mistero; non solo perché l'ultima sentenza in ordine cronologico del quartetto riguardava proprio una riforma che il Regno Unito aveva adottato nel 2014 nell'ottica di porre un argine al "social tourism", ma anche perché una connessione siffatta costituiva oggetto di esplicita discussione nella sfera pubblica e mediatica (v. ad esempio il titolo di un articolo pubblicato da *The Independent* il 22.05.2015: *EU referendum: Stopping benefits for EU migrants a red line in negotiations, says David Cameron*).

e dall'altra l'assenza di confini che possano conformare quella comunità politica, quella "massa chiusa", quello "spazio delimitato" che Giubboni, citando Elias Canetti e Michael Walzer, evoca quale necessario presupposto del formarsi dei vincoli di solidarietà in una comunità di riferimento che possa dirsi tale. La solidarietà, sostiene Giubboni con affermazioni che assumono colorature di carattere "comunitaristico"<sup>10</sup>, è nozione ineludibilmente nazionale, non certo nel senso etnografico del termine, quanto piuttosto nel senso di idea che presuppone una comune appartenenza ad una entità di natura statale: «il farsi della solidarietà implica sempre la delimitazione di uno spazio, di un dentro e di un fuori, di un noi e di un loro» (pag. 66). Con la conseguenza che al di fuori dello Stato nazione nel quale è sin qui maturata, l'idea di solidarietà non può esistere, almeno sino a quando la comunità transnazionale non si strutturi in forme che replichino i legami di appartenenza ad una entità statale proiettandoli in un rinnovato contesto di costituzionalismo cosmopolitico di cui però non si intravedono le condizioni.

Questo approccio radicalmente scettico che, a condizioni date, ostacola quella che l'Autore definisce la «nidificazione' delle istituzioni del welfare nello spazio allargato dell'Unione europea» (pag. 93), può essere condiviso o meno, e queste pagine non sono certo la sede adatta per opporre eventuali narrazioni ad esso alternative. Non v'è dubbio, tuttavia, che si tratti di riflessioni che spostano la discussione sul futuro dell'Europa sociale dalla sterile contrapposizione ottimisti/pessimisti ad un piano di analisi concettualmente più denso e articolato dal quale non pare che il dibattito scientifico possa prescindere.

#### 4. Solidarietà tra Stati

«La de-solidarizzazione delle forme di libera circolazione intra-europea delle persone rappresenta, se vogliamo, la dimensione biopolitica e 'micro' di ciò che, a livello 'macro', è iscritto nella governamentalità ordoliberal del *Fiscal Compact*» (pag. 203).

In questi termini Stefano Giubboni associa, riconducendole ad un unico contesto di riferimento, i due conflitti di solidarietà richiamati in apertura di queste brevi note, rilevando opportunamente come alla mancata solidarietà tra cittadini di cui si è sin qui detto, si sia affiancata, sul piano della governance economica, una lacerante indifferenza dell'Unione rispetto agli effetti di regressione sociale indotti dai vincoli di stabilità finanziaria, inaspriti proprio allorquando, nella fase post-2008, l'adozione di opportune politiche espansive

---

<sup>10</sup> Significativa la citazione - già nel più risalente dei saggi, pubblicato nel 2006, (oggi Cap. V del libro) - del classico di M. WALZER, *Sfere di giustizia*, Feltrinelli, 1983, su cui cfr. in particolare quanto Giubboni scrive alle pagine 127-128 del volume.

anticicliche di contrasto alla crisi è rimasta inibita dalla lunga stagione della austerità, al momento solo sospesa<sup>11</sup> nell'attesa delle riforme del patto di stabilità oggi in discussione<sup>12</sup>.

A questo secondo aspetto del conflitto di solidarietà, Giubboni riserva uno spazio forse minore in quantità, ma di certo non secondario nell'ottica della complessiva ricostruzione dell'idea di solidarietà transnazionale che l'Autore intende prospettare, evidenziando sin dal capitolo introduttivo come il processo di integrazione monetaria «ha comportato una progressiva erosione dell'autonomia già goduta da parte degli Stati membri nel campo delle rispettive politiche fiscali e sociali (il perno della funzione redistributiva su cui poggiano i sistemi nazionali di solidarietà), perdita tuttavia non compensata dalla ricostruzione di un congruo apparato per interventi di 'integrazione positiva' al livello dell'Unione europea» (pag. 41-42).

Trasferito il piano di osservazione dal rapporto *tra cittadini europei* alle relazioni *tra Stati membri* dell'Unione, non si può non riconoscere, in effetti, come proprio negli anni in cui ce ne sarebbe stato maggior bisogno la solidarietà transnazionale - intesa quale meccanismo di sostegno finanziario in situazioni di shock asimmetrico che per definizione colpiscono solo alcuni - sia emersa, in negativo, come la grande assente. Non solo a causa dell'incessante e a tratti brutale pressione che l'Unione ha esercitato sugli Stati membri per l'adozione di famigerate "riforme strutturali" del diritto e del mercato del lavoro ritenute quali meccanismi di *internal devaluation* in grado di garantire competitività<sup>13</sup>; quanto e soprattutto come risultato di quella che Giubboni definisce «la regola baricentrica» della *no-bail out clause* (pag. 43), posta invero al centro del progetto europeo, ben prima della crisi economica, sin dagli albori del processo di unificazione monetaria avviato con il Trattato di Maastricht.

La solenne affermazione, a partire dal 1992, della solidarietà tra Stati membri come obiettivo della Comunità e poi dell'Unione<sup>14</sup>, ha infatti coinciso con l'introduzione nei trattati di quelle clausole "di non salvataggio" dei paesi in difficoltà, che ne costituiscono in realtà l'esatto contrario. Aver "costituzionalizzato" il divieto di ogni forma di mutualizzazione del debito

---

<sup>11</sup> La sospensione è avvenuta tramite l'attivazione delle "escape clause" inserite nei Regolamenti UE sulla sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche e sulle procedure per i disavanzi eccessivi degli Stati membri, v. la comunicazione adottata dalla Commissione all'inizio della pandemia *On the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact* (COM(2020) del 20.03.2020).

<sup>12</sup> Il processo di revisione del patto di stabilità, "promesso" nella fase critica della pandemia, è ormai prossimo alla conclusione, con esiti al momento ancora non prevedibili. V. al riguardo le due Comunicazioni della Commissione, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework* (COM(2022) 583 del 09.11.2022) e *Fiscal policy guidance for 2024* (COM(2023) 141 del 08.03.2023, sulla base delle quali il Consiglio europeo sarà a breve chiamato a decidere possibili "ammorbidimenti" delle regole vigenti al momento sospese.

<sup>13</sup> Il riferimento è al profluvio di *Memoranda* e *Country specific recommendations* emanate dalla Commissione e in alcuni casi dalla *Trojka*, con le quali l'UE non si è stancata di raccomandare – salvo riconoscere successivamente di aver probabilmente esagerato – la riduzione dei livelli di tutela in materia di licenziamenti economici, blocchi salariali e tagli di personale nel settore pubblico, riforme restrittive delle pensioni, possibilità di deroghe aziendali ai contratti collettivi nazionali, arresto delle pratiche concertative, riduzione della durata e dell'ammontare dei trattamenti di disoccupazione ed altro ancora.

<sup>14</sup> Art. 2 del TCE modificato a Maastricht e, oggi, art. 3 del TUE.

(art. 125 TFUE) o di intervento di sostegno della BCE (art. 123 TFUE) a favore di Stati colpiti da shock asimmetrici, equivale invero ad aver posto al centro dell'Unione un vero e proprio ossimoro istituzionale: nello stesso momento in cui gli Stati membri hanno deciso di accelerare il percorso verso una *ever closer union* ponendosi l'obiettivo di addivenire ad una unificazione monetaria, essi hanno ritenuto che quell'ambizioso progetto non sarebbe stato sorretto da aspettative di solidarietà, quanto piuttosto dal timore della non-solidarietà: la garanzia che tutti gli Stati membri si sarebbero attenuti all'imperativo di rigorose politiche di bilancio dagli effetti sociali potenzialmente regressivi è stata in altri termini costruita, proprio attraverso la "minaccia" della *no-bail out rule*, sulla consapevolezza di ogni Stato membro che in caso di difficoltà nessuno lo avrebbe aiutato. Non dunque la solidarietà, ma l'assenza di solidarietà, ha costituito il vincolo che ha legato gli Stati membri lungo i tre decenni intercorsi tra Maastricht e la pandemia.

Come è stato da altri notato<sup>15</sup>, una siffatta peculiare nozione di solidarietà, che in sostanza fa di ogni Stato membro il custode dell'ortodossia fiscale degli altri, trova spiegazione e fondamento teorico nelle scienze comportamentali, in particolare la *behavioural economics*, che studiano le condotte "opportunistiche" degli attori economici. Secondo tali ricostruzioni, la ragione profonda della *no-bail out clause*, con la conseguente spietata esclusione di ogni forma di solidarietà finanziaria tra Stati membri, deriva dalla necessità di evitare il pericolo che gli Stati adottino pratiche di *moral hazard*, definite da Paul Krugman come la scelta di correre un rischio (nella specie, un debito eccessivo o un default finanziario) confidando che le eventuali conseguenze negative (nella specie, un intervento di sostegno finanziario) ricadranno su altri.

Già prima della crisi, dunque, la costituzione economica dell'Unione aveva sostanzialmente rimosso ogni istanza di solidarietà finanziaria tra Stati membri attraverso la definizione delle "regole di non salvataggio": prevenire l'azzardo morale di Stati membri "disobbedienti", e non assicurare forme di solidarietà a Stati membri in difficoltà, ha costituito la regola aurea dell'integrazione economica e monetaria dell'UE

Su questo sostrato si sono innestate le ulteriori innovazioni introdotte dall'Unione nel corso della drammatica crisi iniziata nel 2008, sulle quali Giubboni si sofferma sul finire del volume (capitoli IX e X). Si può osservare, al riguardo, che in modo alquanto paradossale la solidarietà tra Stati membri è diventata vieppiù evanescente proprio nel momento in cui nel 2011-2012, l'assoluta rigidità del divieto di *bail out* è stata superata attraverso la modifica dell'art. 136 del Trattato e la conseguente conclusione del trattato intergovernativo sullo *European Stability Mechanism*, a seguito delle quali, all'acme della crisi, si è reso possibile offrire forme di assistenza finanziaria ai paesi che ne risultavano maggiormente colpiti. È proprio in questo frangente, infatti, che nell'ordinamento della nuova governance economica

---

<sup>15</sup> M. IOANNIDIS, *Nuove trasformazioni dell'Europa. Come sono cambiati I principi della costituzione economica europea durante la crisi*, in C. Margiotta (a cura di), *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto. Austerità, diritti, cittadinanza*, Il Mulino, 2018.

dell'Unione è stato formalizzato quel principio di “rigorosa condizionalità” (nuovo c. 3 dell'art. 136 TFUE) attraverso il quale l'imperativo della stabilità macroeconomica si è tradotto nella piena funzionalizzazione delle politiche sociali a quelle economiche, trasformando i sistemi sociali nazionali in mere «*adjustment variables whose main function is to contribute to the pursuit of EMU*», come l'Autore ricorda a pag. 257 citando riflessioni di Francesco Costamagna.

## 5. Un itinerario da proseguire

Sin qui l'analisi di Stefano Giubboni, il cui itinerario di ricerca condensato nelle pagine di questo libro si interrompe però proprio...sul più bello, ovvero alle soglie di una stagione post-pandemica della quale sarebbe irragionevole non scorgere i tratti di una oggettiva innovazione rispetto al passato<sup>16</sup>.

La tesi di Giubboni - appena abbozzata nel breve ultimo capitolo, dedicato all'analisi del nuovo fondo SURE - è che, allo stato, nemmeno il *Next-Generation EU* è stato in grado di rovesciare quel «modello dell'assistenza (più o meno rigorosamente) condizionata [che resta] nelle sue diverse diramazioni il principio fondamentale della costituzione finanziaria europea» (pag. 265). Neanche un approccio radicalmente critico come quello coerentemente sviluppato dall'Autore di *Solidarietà* potrebbe tuttavia fare a meno di riconoscere, in ordine sparso: che un conto sono le condizionalità imposte alla Grecia o al Portogallo con i drastici *Memonrandum* di un decennio fa, e altra cosa è subordinare l'erogazione delle somme del *Next-Generation EU* alla implementazione di politiche verdi, di innovazione digitale e di coesione; che le ingenti somme messe a disposizione degli Stati membri nella forma di prestiti o finanziamenti a fondo perduto sono state reperite anche attraverso una emissione di debito comune sino a qualche tempo fa semplicemente impensabile; che le regole del patto di stabilità sono state sospese, sebbene sinora nella forma di una deroga solo temporanea; che in un rapporto redatto su incarico della Commissione sia stato chiaramente affermato che la spesa pubblica di sostegno al mercato del lavoro e all'occupazione è un investimento che nel medio termine produce dividendi di cui occorre tener conto nel rivedere parametri di stabilità “rigidi e arbitrari” come quelli scolpiti nel Fiscal compact<sup>17</sup>; che la Commissione europea ha invitato il Consiglio a pronunciarsi sulle proposte di alcuni Stati membri volte ad inserire nel Semestre europeo nuove procedure per l'accertamento delle “Social imbalances”<sup>18</sup> come

---

<sup>16</sup> Per un quadro sulle diverse iniziative intraprese in sede UE nella stagione post-pandemica, v. G. BRONZINI, *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?* In *Questione Giustizia*, 2021 ([www.questionegiustizia.it/articolo/il-senso-di-ursula-per-la-solidarieta-verso-un-welfare-paneuropeo](http://www.questionegiustizia.it/articolo/il-senso-di-ursula-per-la-solidarieta-verso-un-welfare-paneuropeo)).

<sup>17</sup> V. il Rapporto del High-level group su *The future of social protection and of the welfare state in the EU*, 2023.

<sup>18</sup> *Proposal for a joint employment report from the commission and the council* (COM(2021) 743 del 24.11.2021). Sulle proposte di introduzione di una Social Imbalances Procedure, v. S. SABATO - B. VANHERCKE - A.C. GUIO, *A 'Social Imbalance Procedure' for the EU: towards operationalisation*, European Trade Union Institute, Working Paper 2022.09.

contraltare alle procedure di squilibrio macroeconomico sinora utilizzate quale unico parametro di valutazione dell'azione degli Stati membri, ed altro ancora che testimonia una diffusa volontà di abbandonare, o anche solo mitigare, la rigidità del modello a-solidaristico pregresso.

Tutto ciò non autorizza certo a concludere che stabilità, condizionalità e austerità sono destinati a diventare presto un mero ricordo di un trentennio “non glorioso” iniziato con la scommessa di Maastricht e finito con la paura di Codogno. Il patto di stabilità sta per tornare e nessuno per il momento è in grado di prevedere con quali modalità; la mutualizzazione del debito potrebbe restare un unicum determinato dall'onda emotiva della pandemia; il Rapporto degli esperti sul futuro del welfare potrebbe rimanere sulla carta, e le proposte di introduzione della Social Imbalance Procedure non trovare alcun riscontro. Tuttavia, resta l'impressione che, se non sul piano di una tuttora lontana cittadinanza sociale europea, qualcosa possa muoversi sul piano della rigida ortodossia ordoliberal che ha sin qui relegato la solidarietà nell'Unione allo «stato miserevole» (pag. 17) descritto da Stefano Giubboni in un libro che, confrontandosi con i concetti prima ancora che sulle regole, si colloca idealmente nel pieno di una possibile transizione offrendo al lettore gli strumenti teorici in grado di decifrare le ragioni profonde della solidarietà che (non) c'è stata e di quella che (forse) verrà.