

## **Sintesi della ricerca TransSOL 1: Fatti e analisi sulla solidarietà in Europa**

*Il contesto legale, politico e socioeconomico della solidarietà transnazionale (WP1)*

---

### **Sintesi**

La solidarietà è un principio costituzionale comune negli otto Paesi presi in esame nell'ambito del progetto TransSOL. In tutti questi Paesi la solidarietà è infatti una legittima fonte del diritto e delle politiche, un principio che dovrebbe guidare le scelte delle autorità pubbliche e dei responsabili politici a tutti i livelli del governo. Inoltre, i tribunali, e in particolare le corti costituzionali, le corti supreme e la Corte di giustizia europea, sono legittimati a ricorrere al principio di solidarietà come paradigma di costituzionalità nelle cause legali e sono chiamati a decidere sulla ragionevolezza delle eccezioni all'applicazione di tale principio.

Nelle tre aree prese in esame nel progetto TransSOL, tuttavia, le misure di solidarietà sono state indebolite in seguito alla crisi. Si è fatto ricorso ad argomentazioni basate sugli imperativi del mercato per indebolire le misure di tutela della disoccupazione, si sono chiamate in causa le esigenze di sicurezza per limitare la solidarietà nei confronti dei migranti e c'è stata una riduzione delle prestazioni sociali che ha intaccato la solidarietà per le persone con disabilità. Queste tendenze si sono verificate anche per i diritti saldamente ancorati nella legge, come nel caso della solidarietà per le persone con disabilità.

I tentativi da parte dell'Unione Europea di sviluppare politiche capaci di rispondere alle sfide poste da queste crisi si sono rivelati spesso deludenti rispetto alle aspettative del pubblico, con governi nazionali sempre più riluttanti a sottoscrivere un approccio comune. Questa riluttanza da un lato può derivare

dall'interesse nazionale, ma è dovuta anche alle sfide poste dalla natura stessa dell'Unione Europea che le ha impedito di adottare misure più efficaci per rafforzare la solidarietà. Sotto entrambi gli aspetti, l'effetto della crisi ha alterato e continua ad alterare questo equilibrio, con opportunità per l'Unione Europea di assumere un ruolo più ampio nel promuovere la cooperazione e la solidarietà tra gli Stati membri.

### **Raccomandazioni politiche europee**

Le istituzioni dell'Unione Europea, in particolare la Commissione e il Parlamento, dovrebbero individuare le opportunità di armonizzare le politiche europee in materia di solidarietà nelle aree di competenza dell'Unione Europea e dovrebbero collaborare con gli Stati membri per ridurre al minimo le difficoltà per i cittadini anche nelle altre aree.

#### **Diritti delle persone con disabilità**

Le istituzioni e gli Stati membri dovrebbero individuare attivamente i modi di rafforzare la solidarietà per le persone con disabilità a livello dell'Unione Europea, in linea con la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità adottata dalle Nazioni Unite nel 2006. Ciò potrebbe includere promuovere la piena attuazione della Direttiva per la parità di trattamento in materia di occupazione, incluso mediante linee guida sulla disabilità e sugli "accomodamenti ragionevoli" e promuovendo l'adozione della proposta di Direttiva sulla parità di trattamento del 2008.

## Disoccupazione

Le istituzioni e gli Stati membri devono garantire che le misure di tutela della disoccupazione siano rafforzate in linea con gli obblighi in materia di diritti umani e con la Carta sociale europea. Ciò potrebbe includere l'armonizzazione dei regimi nazionali di disoccupazione nell'ottica di migliorare i diritti e i servizi negli Stati membri con minori tutele.

## Migrazione e asilo

Le istituzioni dovrebbero adottare misure per garantire che le norme e politiche in materia di asilo e condizioni di accoglienza siano armonizzate in tutta l'Unione Europea. Dovrebbero anche sostenere la solidarietà tra gli Stati membri per i richiedenti asilo in attuazione dell'articolo 80 del TFUE.

## Società civile

Le organizzazioni della società civile (OSC) sono state riluttanti a fare ricorso ai tribunali, rispetto ad altre azioni, nel tentativo di proteggere le misure di solidarietà. Le OSC dovrebbero fare un maggiore uso dei principi costituzionali e di altri principi legali che potrebbero consentire loro di proteggere i meccanismi di solidarietà attraverso il sistema legale.

## Risultati della ricerca

La solidarietà, sia in forma esplicita che implicita, è un paradigma costituzionale in tutti i Paesi esaminati dalla ricerca di TransSOL (Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Polonia, Svizzera e Regno Unito) e a livello dell'Unione Europea. In termini legali e politici, ciò ha implicazioni significative: in tutti questi Paesi la solidarietà è una legittima fonte del diritto e delle politiche, un principio che dovrebbe guidare le scelte delle autorità pubbliche e dei responsabili politici a tutti i livelli del governo. Inoltre, i tribunali, in particolare le corti costituzionali, le corti supreme

e la Corte di giustizia europea, sono legittimati a ricorrere al principio di solidarietà come paradigma di costituzionalità nelle cause legali e sono chiamati a decidere sulla ragionevolezza di eventuali eccezioni all'applicazione di tale principio. A livello costituzionale, la solidarietà può essere integrata in tre dimensioni diverse:

- la dimensione verticale, che collega i cittadini con lo Stato e consente l'interconnessione tra i diritti e i doveri che definiscono la comunità politica. Ciò include sia le situazioni in cui l'individuo può contare sul sostegno dello stato, ad esempio in termini di prestazioni di assistenza sociale, sia le situazioni in cui è tenuto a contribuire alla comunità;
- la dimensione orizzontale, ossia il rapporto alla pari tra i cittadini che riconoscono reciprocamente la dignità umana dell'altra persona. Ciò include la capacità di sostenere e partecipare a organizzazioni volontarie o incentivi fiscali per donazioni a enti di beneficenza; e
- la dimensione territoriale, negli stati decentralizzati, che consente agli enti locali di andare oltre una visione ristretta della comunità politica al fine di collaborare per il perseguimento del bene comune dell'intera comunità nazionale.

*Mutatis mutandis*, la solidarietà assume dimensioni verticali e orizzontali anche nel diritto primario dell'Unione Europea (sancito nei trattati), che tuttavia trova un'attuazione problematica nel contesto legale e politico, in particolare negli ambiti delle politiche in materia di disoccupazione e migrazione/asilo.

Nonostante questa protezione legale e le diverse situazioni di questi otto Paesi dalla crisi ad oggi, tutti hanno subito una riduzione delle spese per la solidarietà. L'imperativo del mercato è stato il concetto usato per giustificare una riduzione della solidarietà nei confronti delle persone disoccupate, allo

stesso modo della sicurezza nella risposta alla migrazione e delle riforme del welfare nei confronti delle persone con disabilità.

La solidarietà nelle aree della disoccupazione, della migrazione e della disabilità non è necessariamente collegata a principi costituzionali espliciti negli otto Paesi presi in esame, ma si conforma piuttosto a principi impliciti o espliciti di solidarietà. In tutte queste tre aree, i livelli di protezione hanno subito l'impatto negativo della crisi in tutti gli otto Paesi esaminati. Questa tendenza si è verificata anche nei Paesi non direttamente colpiti dalla crisi.

### **Disoccupazione**

La crisi economica globale del 2008 ha avuto effetti molto diversi in termini di disoccupazione nei Paesi esaminati dalla ricerca di TransSOL. Mentre alcuni Paesi soprattutto nel Sud dell'Europa sono stati colpiti duramente dalla crisi economica e finanziaria, la Danimarca, la Germania, la Svizzera e in parte la Polonia hanno subito un impatto più modesto. Il quadro delle risposte politiche e legislative nell'area della disoccupazione ha mostrato tuttavia tendenze differenziate che non rispecchiano necessariamente l'impatto relativo della crisi.

In Italia e in Grecia, dove l'impatto della crisi ha portato a livelli elevati di disoccupazione, le riforme sono state severe e strutturali, inclusi profondi cambiamenti delle leggi sul mercato del lavoro. In entrambi i Paesi, si sono ridotte le misure di protezione contro il licenziamento, promuovendo una maggiore flessibilità del mercato del lavoro, in Italia con un aumento corrispondente delle indennità di disoccupazione per coprire periodi più lunghi tra lavori sempre più precari.

In Francia e nel Regno Unito, dove gli effetti della crisi sono stati minori, le riforme sono state strutturali ma più moderate che in Italia e in Grecia. In Francia, questo approccio ha

portato alla riduzione dei costi sostenuti dai datori di lavoro per gli straordinari e a licenziamenti più facili per motivi economici. Nel Regno Unito, sono state introdotte sanzioni più rigorose per persone in cerca di lavoro che non accettano un'occupazione o posizioni su base volontaria mentre ricevono prestazioni di assistenza sociale. In Polonia, dove la crisi ha avuto un impatto limitato, sono state adottate riforme strutturali ma di portata relativamente minore e come parte di una crescente liberalizzazione del mercato del lavoro.

La Danimarca, la Germania e la Svizzera hanno invece adottato solo misure minori e temporanee. La Germania, ad esempio, ha risposto alla crisi aumentando le misure di stimolo dell'economia, proseguendo una politica di riduzione dei diritti previsti dal piano di sussidi minimi di disoccupazione "Hartz IV", nonostante lo scarso impatto della crisi. Nel frattempo, la Svizzera e la Danimarca hanno proseguito il percorso già avviato con le riforme del mercato del lavoro.

### **Migrazione**

La crisi economica è stata seguita dalla crisi dei rifugiati che ha interessato in particolare modo i Paesi mediterranei, tra cui Italia e Grecia. Le leggi in materia di immigrazione e asilo sono state generalmente modificate in tutti i Paesi presi in esame da TransSOL, con l'adozione di misure più restrittive, tranne in Polonia e Grecia. Ciò è avvenuto a prescindere dall'effettivo impatto della crisi migratoria sul Paese in questione, a conferma di una tendenza a politicizzare la questione e al ruolo sempre più influente delle posizioni populiste.

La Danimarca e la Svizzera, ad esempio, hanno inasprito le normative in materia di immigrazione durante il periodo della crisi, nonostante non abbiano affrontato grandi difficoltà economiche o un grande afflusso di migranti. La Polonia, d'altra parte, pur non avendo avuto un gran numero di migranti, ha

allentato le leggi sull'immigrazione, in gran parte per conformarsi agli standard dell'Unione Europea.

I Paesi più colpiti dall'afflusso di rifugiati – Italia, Grecia e Germania – hanno avuto risposte politiche diverse. La Germania ha inasprito duramente le norme sull'asilo e le misure di solidarietà per i richiedenti asilo dopo l'arrivo di grandi numeri di migranti, mentre le riforme in Italia si sono concentrate principalmente sull'immigrazione irregolare e sulla criminalità. Allo stesso tempo la Grecia ha liberalizzato alcuni aspetti delle sue leggi sull'immigrazione che in precedenza erano più restrittive.

### **Disabilità**

In Germania, Francia, Italia e Danimarca non ci sono state riforme significative in materia di disabilità in seguito alla crisi finanziaria. Nel Regno Unito, in Svizzera e in Polonia le riforme hanno modificato i meccanismi ma non i principi. Ciò ha conseguenze per la disabilità, un ambito in cui l'intersezionalità e la sovrapposizione di vari tipi di discriminazione hanno un ruolo rilevante. Gli svantaggi creati dall'intersezione tra disabilità e altri fattori come ad esempio disoccupazione, genere, razza, classe, ecc. sono in genere più gravi, ed è questo uno dei motivi per cui le misure di austerità tendono ad avere un maggiore impatto sulle persone con disabilità. L'introduzione del sistema di accertamento delle fonti di reddito (il cosiddetto "means testing") per i servizi e le prestazioni assistenziali in vari Paesi e le riforme del sistema assistenziale in generale hanno comportato un ulteriore aumento della vulnerabilità delle persone con disabilità. Ciò è avvenuto in particolare durante i primi anni della crisi, anche in Paesi non duramente colpiti dal punto vista economico, come la Danimarca, la Svizzera e la Polonia.

### **Una soluzione europea?**

Anche a livello europeo gli sforzi per rafforzare la solidarietà sono a rischio, ma si potrebbero affrontare una serie di sfide chiave in modo da sostenere sia la dimensione verticale sia quella orizzontale della solidarietà europea e rafforzare la solidarietà in generale in Europa.

La dimensione orizzontale della solidarietà a livello europeo è stata pesantemente minacciata, prima dalla crisi economica e in seguito dall'aumento dei flussi migratori e dall'incapacità dei leader europei di concordare una politica di asilo basata sulla ripartizione degli oneri, che avrebbe costituito un esempio di solidarietà tra gli Stati membri. Più di recente, il voto sulla Brexit ha indebolito ulteriormente la solidarietà europea orizzontale. In generale, a livello orizzontale, la crisi ha esacerbato la percezione pubblica delle divergenze tra gli Stati membri in termini di capacità di cogliere i benefici del processo di integrazione europea: alcuni Paesi sembrano più capaci di cogliere le opportunità offerte dal mercato unico, mentre altri sembrano avere grandi difficoltà.

In materia di migrazione e asilo, la Commissione Europea ha adottato un approccio cauto, proponendo meccanismi concepiti principalmente per le situazioni di emergenza, dimostrandosi incapace di applicare in modo strutturale la solidarietà alla legislazione europea sul diritto di asilo. Nella primavera del 2017, la Commissione ha avviato procedure di infrazione contro la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia per il mancato rispetto degli obblighi previsti dal piano adottato dal Consiglio Europeo nel 2015 per il ricollocamento dei richiedenti asilo in fuga dal conflitto siriano.

Nelle aree della disoccupazione e della disabilità, che sono strettamente collegate tra loro, la crisi economica ha anche gravemente peggiorato le condizioni di vita delle persone,

generando preoccupazione e sfiducia verso il processo di integrazione europea e rafforzando di conseguenza il populismo e il nazionalismo. L'intervento dell'UE ha avuto un ruolo cruciale anche nel creare un concetto di disabilità basato sul modello sociale piuttosto che su quello medico, e la solidarietà nei confronti delle persone disabili è stata attuata con l'adozione di un quadro di politiche progressiste fondate sui diritti umani, con una vera e propria strategia trasversale a lungo termine e strumenti di monitoraggio per la sua attuazione.

Anche la dimensione verticale della solidarietà europea ha dovuto affrontare varie sfide. Una sfida fondamentale è rappresentata dalle discrepanze create tra gli elementi in comune alla base del mercato unico e dell'unione monetaria e le misure sociali ancora basate a livello nazionale, che di solito hanno lo scopo di accompagnare lo sviluppo di un'economia di mercato, sia in termini di previdenza sociale che di prestazioni assistenziali. Si può quindi affermare che il sistema europeo è ancora costituito da sistemi sociali "separati" che l'UE talvolta costringe o tenta di mettere in comunicazione tra di loro con metodi di

coordinamento delle politiche efficienti, ma non sufficienti.

In materia di immigrazione e asilo, lo squilibrio nella ripartizione degli oneri ha gravemente pregiudicato il sistema di accoglienza di quegli stati sottoposti a livelli più elevati di pressione, dimostrando l'incapacità dell'UE e dei suoi Stati membri di rispettare il principio di solidarietà e i diritti fondamentali dei rifugiati e dei richiedenti asilo.

In materia di occupazione, nella sua Comunicazione del 16 novembre 2016 sull'analisi annuale della crescita 2017, la Commissione ha delineato le caratteristiche principali del suo programma per l'occupazione e la crescita, riconoscendo che l'economia dell'Unione europea sta vivendo una ripresa moderata. La Commissione ha affermato che le situazioni economiche e le condizioni sociali, nonché le misure di attuazione delle riforme, sono ancora disomogenee tra i Paesi dell'Unione Europea. Molte economie stanno ancora affrontando le sfide di vasta portata poste dai livelli elevati di disoccupazione giovanile e dall'afflusso senza precedenti di rifugiati e richiedenti asilo, un fenomeno nuovo e significativo in alcuni Stati membri.

## Appendice: quadro degli aspetti legali per Paese

### Danimarca

Il principio di solidarietà è sancito dalla Costituzione danese (Grundloven) del 1849 che garantisce assistenza pubblica a chi ne ha bisogno. Nel corso degli anni, la solidarietà come principio fondamentale della società danese ha facilitato la creazione di un solido sistema di assistenza sociale basato sull'accesso universale a servizi finanziati dallo stato. La Danimarca, come altri Paesi nordici, ha una tradizione di stato sociale socialdemocratico, con un legame molto stretto con la comunità di cittadini. La fiducia generale nelle istituzioni, l'etica del lavoro danese, il volontariato e l'alto livello di tassazione contribuiscono al mantenimento dello stato sociale e alla sua relativa stabilità nel tempo. La Danimarca si è tuttavia allontanata da questo modello scandinavo in modo significativo con lo sviluppo del modello di "flexicurity", combinato con un sistema di diritti di accesso alle prestazioni sociali in base al merito. Ciò ha posto le basi per una crescente enfasi sull'iniziativa, la responsabilità e il merito a livello individuale. Il modello di flexicurity ha combinato elementi neoliberali e comunitari, consentendo al governo danese di insistere su un principio più esclusivo con un limite temporale delle prestazioni assistenziali, per esempio per i disoccupati e i migranti. La Danimarca può quindi essere vista come un Paese che sta vivendo una lenta ma costante trasformazione da un modello universale e inclusivo di forte protezione a un modello liberale di sussidiarietà, che si basa sempre più sulle dinamiche del mercato e risponde solo ai bisogni essenziali dei suoi cittadini.

### Francia

Attingendo a una tradizione mista di solidarietà e sussidiarietà, la Francia oggi ha una legislazione che rispecchia forme sia pubbliche che private di solidarietà. Nel diritto privato, la solidarietà esiste sia in ambiti come il diritto di famiglia, con l'obbligo per i membri di una famiglia di sostenersi a vicenda, sia in aree come il diritto civile, dove per esempio tra debitori e creditori si può instaurare un rapporto di solidarietà. Nel diritto pubblico, la solidarietà è intesa come vincolo di mutua assistenza che assume la forma generale di solidarietà nazionale. Un tratto speciale del repubblicanesimo francese è lo stretto legame che esiste tra il principio di solidarietà e il concetto di nazione. Nello spirito francese, la tolleranza e il rispetto sono più importanti ai fini di una coesistenza pacifica rispetto alla condivisione di "valori comuni" o alla creazione di un "progetto comune". Garantire la coesistenza tra individui è l'interesse principale del vivere comune. Ciò significa che la solidarietà nazionale è una garanzia di assistenza tra membri della stessa comunità. Questo profondo legame tra solidarietà e nazione può comportare una tassa di solidarietà, una imposta straordinaria che ha lo scopo di aiutare lo stato ad affrontare una situazione di crisi, come la "impôt de solidarité nationale" (tassa di solidarietà nazionale) del 1945. Questo tipo di imposta può anche essere usata per finanziare un settore dell'economia particolarmente colpito da una recessione economica, come nel caso della "impôt sécheresse" (tassa sulla siccità) del 1976, o anche per sostenere un sistema sociale in deficit o aiutare una categoria specifica della popolazione, come con la "journée de solidarité" (giornata di solidarietà). Quest'ultima iniziativa è stata istituita con la legge del 30 giugno 2004 (articolo 2) e poi rinnovata con la Loi Travail del 2016, con la designazione di un giorno in più di lavoro (sette ore) dei dipendenti senza retribuzione aggiuntiva, a fini di solidarietà. Il Consiglio costituzionale francese ha fatto più volte riferimento al concetto di solidarietà. Nella sua giurisprudenza, il termine solidarietà ha una pluralità di significati, con termini come "mécanisme" (meccanismo) di solidarietà, "principe de solidarité" (principi di solidarietà), "exigence de solidarité" (esigenza di solidarietà) e "objectif de solidarité" (obiettivo di solidarietà), a volte usando più di uno di questi termini nella stessa sentenza. In un regime di liberalizzazione progressiva e con la crescita del neoliberalismo, la solidarietà in Francia ha mantenuto la sua capacità di continuare a ispirare norme concrete, sia a livello legale che in



termini politici e sociali, che obbligano lo stato ad agire e anche a incoraggiare la società a essere cittadini attivi a sostegno della solidarietà.

### **Germania**

La solidarietà non è citata esplicitamente nella Legge fondamentale tedesca (la costituzione), ma è stata un riferimento implicito per la Corte costituzionale federale e gli studiosi di diritto. La costituzione tedesca tuttavia stabilisce esplicitamente il principio dello stato sociale (articolo 20, paragrafo 1 e articolo 28), garantendo un livello minimo di assistenza sociale e un minimo vitale universale, definito come il diritto di ogni cittadino a ricevere il minimo materiale necessario per il sostentamento quotidiano (Heun 2011: 200). Questo principio è stato più volte confermato dalla Corte costituzionale federale, per esempio nel recente verdetto sul livello minimo delle prestazioni sociali previste dal piano "Hartz IV" (BVerfG, Sentenza del primo Senato del 9 febbraio 2010 - 1 BvL 1/09 – "Sentenza Hartz IV") e per i richiedenti asilo (BVerfG, Sentenza del primo Senato del 18 luglio 2012 - 1 BvL 10/10). Inoltre, la costituzione include il principio del federalismo (Art. 20 paragrafo 1, Articolo 30 e Articolo 79 paragrafo 3 GG). Ciò significa che la Germania è uno stato federale in cui i poteri sono suddivisi e condivisi tra lo stato centrale e i 16 stati federali. È interessante notare che, a livello delle costituzioni degli stati federali, il quadro è molto più complesso che a livello nazionale. Analogamente alla Legge fondamentale tedesca, le costituzioni degli stati federali dell'ex Germania Ovest non contengono riferimenti espliciti alla solidarietà, che è invece citata o indicata in modo diretto come principio base dell'azione dello stato nei preamboli delle costituzioni dei nuovi stati federali dell'ex Germania Est, o come aspettativa astratta o come obbligo concreto dello stato federale (Piazolo 2004: 170- 172). Nonostante la mancanza di riferimenti espliciti nella costituzione e nella legislazione, la solidarietà è ben radicata nella società tedesca. Uno dei pilastri principali della solidarietà è lo stato sociale tedesco, che fornisce un'ampia gamma di servizi e strutture sociali alle persone in difficoltà, seppure in base ai contributi precedenti e allo stato occupazionale. Ciò significa che mentre chi rientra nei piani di previdenza sociale ha una buona protezione, chi ne resta fuori può ricevere solo livelli minimi di sostegno sociale. Anche la famiglia, pur se non nella stessa misura di quanto avviene nei Paesi mediterranei, svolge ancora un ruolo importante nel sistema sociale tedesco, con prestazioni sociali mirate in modo specifico al sostegno alla famiglia e prestazioni basate sull'accertamento del reddito familiare.

### **Grecia**

La solidarietà è sancita dalla Costituzione greca. In particolare, il principio della solidarietà è incluso nell'Articolo 25, paragrafo 4, che afferma che ogni cittadino adulto ha il diritto di partecipare alla vita sociale, economica e politica del Paese. Lo Stato e tutti i suoi rappresentanti hanno l'obiettivo di garantire il pieno esercizio dei diritti e delle libertà individuali. Lo Stato può, a sua volta, chiedere a tutti i cittadini "di adempiere al dovere di solidarietà sociale e nazionale". Più concretamente, il principio di solidarietà ha tradizionalmente un legame stretto con lo stato sociale greco (garantito dal già citato articolo 25 della Costituzione) e in particolare con il sistema pensionistico pubblico. Dal 2010, tuttavia, la Grecia sta vivendo una crisi economica, sociale e politica senza precedenti che ha avuto profonde ripercussioni sia sulle condizioni di vita della maggioranza sia sul funzionamento dell'intero apparato istituzionale. La profonda recessione e le dure politiche di austerità attuate in questo periodo hanno influenzato tutti gli aspetti della vita sociale: gran parte della popolazione ha subito forti riduzioni del reddito, mentre i giovani greci hanno dovuto affrontare problemi come disoccupazione, povertà, insicurezza, paura, rabbia e pessimismo riguardo al futuro. Durante i primi anni della crisi, i tribunali nazionali hanno generalmente dimostrato un atteggiamento ambivalente nei confronti dei modi in cui la solidarietà, così come la dignità umana e una vita dignitosa, sono salvaguardate attraverso le riforme pensionistiche attuate come parte degli sforzi di adeguamento fiscale dello stato. Nel corso degli anni successivi, tuttavia, la posizione giudiziaria è cambiata e in particolare la Corte

dei conti (CA) ha concluso che, nonostante il fatto che la Convenzione europea sui diritti umani e la Costituzione greca non tutelano il diritto a una pensione di un determinato importo e prevedono la facoltà del legislatore di adottare misure restrittive per ridurre la spesa pubblica in periodi di crisi economica, il rispetto delle disposizioni degli articoli 2 e 4, paragrafo 5 della Costituzione greca deve essere garantito in modo da mantenere condizioni di vita adeguate, soprattutto per le persone vulnerabili. Su tale base, la Corte dei conti ha giudicato che l'effetto "cumulativo" delle varie misure adottate in termini di peggioramento delle condizioni di vita e i precedenti tagli alle pensioni e ad altre prestazioni assistenziali ha comportato l'incostituzionalità dei tagli pensionistici. Il caso della Grecia fornisce sostegno per la posizione che vede un legame tra l'austerità e l'erosione della solidarietà istituzionale alla base di molti accordi siglati nel dopoguerra che avevano creato il moderno stato sociale e l'economia della Grecia. Gli effetti negativi di questo legame sono stati più gravi per i gruppi vulnerabili, compromettendo una serie di valori come la giustizia sociale e l'eguaglianza e le basi morali delle politiche pubbliche. Inoltre, la solidarietà come fondamento normativo dello stato sociale greco è stata messa in discussione dall'atteggiamento ambivalente delle istituzioni giudiziarie nei confronti della riduzione delle pensioni e delle prestazioni sociali, in un contesto di proteste contro l'austerità. Con l'incapacità dello stato di fornire ai cittadini bisognosi adeguate politiche e servizi sociali, ci sono tuttavia esempi che attestano un ruolo crescente dell'economia solidale e la possibilità di cambiamenti sociali che favoriscono modelli di crescita più orientati verso le persone.

### **Italia**

L'ordinamento giuridico italiano è fondato su alcuni principi cardine, tra i quali la solidarietà sociale svolge un ruolo importante (articolo 2 della Costituzione). Negli ultimi due decenni, l'Italia ha subito profondi cambiamenti strutturali che hanno radicalmente trasformato il suo sistema sociale, politico, economico e giuridico. La crisi ha esacerbato alcune debolezze nei sistemi sia socio-economici che legali e ha creato le premesse per l'attuazione di diverse riforme. A seguito sia della crescente pressione fiscale sia dei nuovi bisogni creati dalla crisi, dall'invecchiamento della popolazione e da consistenti flussi di migranti economici e richiedenti asilo, sono stati attuati importanti cambiamenti legali e politici. Questi cambiamenti hanno avuto un impatto diretto sulla trasformazione del sistema di welfare. Esaminando l'ordinamento giuridico italiano e i suoi aspetti socio-culturali, emerge una interessante discrepanza: da un lato, un solido radicamento del principio di solidarietà nella costituzione, una legislazione piuttosto uniforme e diversificata derivante da questo principio, e casi piuttosto copiosi fondati sulla solidarietà; d'altra parte, un sistema di welfare che rimane caratterizzato da diversi squilibri, combinando un approccio universalistico in materia di istruzione e salute con un tradizionale approccio "corporativista" nelle pensioni e misure di disoccupazione, e un approccio basato sulla famiglia nell'assistenza sociale. Le recenti trasformazioni dei bisogni sociali, dell'economia e delle politiche mostrano che "la via italiana" alla solidarietà fornisce soluzioni basate su premesse che non corrispondono più alla realtà (una delle quali è la struttura della famiglia). La crisi ha sottoposto il quadro italiano della solidarietà a uno dei "crash test" più pesanti mai sperimentati. Ha scardinato uno stato sociale già instabile e ha eroso alcuni elementi dei suoi principi fondanti di solidarietà e altruismo a livello socio-culturale e giuridico. In questo contesto, i responsabili politici sono stati tentati di adottare misure motivate dalla crisi non sempre coerenti con il principio di solidarietà. Di conseguenza, i tribunali, e in particolare la Corte costituzionale, hanno assunto un ruolo cruciale per la protezione e il rispetto della solidarietà come fonte del diritto. Le leggi e le politiche ispirate dalla crisi hanno infatti generato un gran numero di contenziosi e molte delle misure di austerità sono state contestate nei tribunali invocando il rispetto della solidarietà, dei diritti fondamentali e dell'uguaglianza. In una giurisdizione in cui la solidarietà è citata in modo esplicito nella Costituzione, la corte costituzionale fa riferimento a questo principio come un vero e proprio "paradigma costituzionale" e negli ultimi dieci anni ha costantemente fatto appello alla solidarietà, spesso in connessione con la dignità umana, l'uguaglianza, il lavoro e la sussidiarietà, per definire il



perimetro inviolabile di una società in cui diritti e doveri dovrebbero derivare dalla stessa fonte: il valore della condivisione di privilegi e responsabilità.

### **Polonia**

Il principio di solidarietà appare esplicitamente solo nel preambolo della Costituzione polacca ed è invocato dalla Corte costituzionale meno spesso di altri valori. Il significato di “solidarietà” in Polonia è tuttavia fortemente radicato nello specifico contesto socio-culturale e nell’eredità del movimento Solidarnosc durante l’epoca del comunismo. È anche parzialmente citato nell’articolo 20 della Costituzione come uno degli elementi che caratterizzano l’economia sociale di mercato: l’economia sociale di mercato è la base del sistema economico della Polonia che si fonda sulla libertà di attività economica, sulla proprietà privata, sulla solidarietà, sul dialogo e la cooperazione tra le parti sociali. La “solidarietà” nell’articolo 20 della Costituzione è tuttavia intesa in senso stretto, in quanto si rivolge principalmente alle parti sociali, ossia ai sindacati, alle organizzazioni dei datori di lavoro e alle autorità dello Stato quando lo Stato è anche il datore di lavoro. Nonostante ciò, la solidarietà fa parte di altri principi chiave del sistema polacco, come il dialogo sociale, il bene comune o la giustizia sociale e la Corte costituzionale polacca agisce in linea con la filosofia nota come “solidarietà sociale” e sottolinea questo principio in molti casi, anche se non è derivato direttamente dalla Costituzione. I costituzionalisti polacchi affermano che la solidarietà non è pienamente riconosciuta dai tribunali, ma è una norma costituzionale intrinseca riconosciuta di fatto nell’ordinamento giudiziario. La solidarietà sociale è anche vista come la base per lo stato sociale, incluso il sistema pubblico di assistenza sociale e previdenza sociale. L’essenza di questo principio si manifesta principalmente nella rottura di un legame (l’equivalenza) tra i contributi versati e l’ammontare della prestazione ricevuta. Per questo motivo e per fattori storici e sociali, la solidarietà è un principio all’origine di molti paradossi in Polonia. Da un lato, “l’obbligo di solidarietà” scritto nel preambolo della Costituzione polacca indica che è uno dei principi alla base del sistema statale. Dall’altro, tuttavia, per i costituzionalisti polacchi il principio di solidarietà inscritto nella Costituzione è piuttosto una “idea generale”, impossibile da definire, poco chiara, con un carattere non vincolante. La Corte costituzionale fa spesso riferimento alla “solidarietà”, in particolare al principio della “solidarietà sociale”, ma più come parte di altri principi. Inoltre, in tempi di crisi del funzionamento della Corte costituzionale, è difficile prevedere come si pronuncerà in futuro, sotto pressione politica. Il secondo paradosso è che la Polonia, il Paese del movimento di “Solidarietà” che ha contribuito a rovesciare il comunismo, ha implementato dopo il 1989 soluzioni politiche ed economiche piuttosto neoliberali, più basate sull’individualismo che sulla solidarietà sociale. Infine, sebbene sia ancora un Paese cattolico, con quasi il 90% dei cittadini che si dichiara tale, è anche uno dei Paesi con i più bassi livelli di empatia e tolleranza, entrambi fattori strettamente necessari per far prosperare la solidarietà.

### **Svizzera**

L’approccio svizzero alla solidarietà ha un solido legame con la coesione sociale all’interno dei vari livelli territoriali dello stato-nazione. Il federalismo svizzero favorisce la diversità e l’autonomia come meccanismo che garantisce l’equilibrio politico e sociale tra la regola condivisa a livello federale e l’autogoverno a livello cantonale. Solidarietà e federalismo sono soggetti alla complessità culturale e territoriale dello stato, che attribuisce a un nucleo di valori e doveri la coesistenza dei cantoni e la convivenza pacifica e il benessere dei cittadini. Il preambolo della Costituzione federale del 1999 riconosce il principio di solidarietà come uno dei valori fondamentali che governa la società svizzera. Definisce inoltre lo spirito dello stato svizzero come spirito di solidarietà e apertura verso il mondo, espresso in valori cardine come la diversità, la sostenibilità, la democrazia e il rispetto reciproco. Anche se il principio di solidarietà è incluso nella Costituzione solo come dichiarazione di intento che guida l’ordinamento giuridico, altre leggi includono espliciti riferimenti alla solidarietà. La riforma finanziaria federale del 2004, ad esempio, include il principio di sussidiarietà consentendo al governo

federale di pareggiare le risorse e gli oneri finanziari, rafforzare la coesione interna e ridurre le disparità tra cantoni o i pregiudizi nei confronti delle persone che beneficiano di servizi collettivi. Riconosce inoltre il dovere dello stato e dei cantoni di garantire che ogni persona abbia accesso alla previdenza sociale (articolo 41). Per portata e struttura dei piani di assistenza sociale, lo stato sociale svizzero è simile al modello continentale dei contributi previdenziali di tipo assicurativo, in combinazione con aspetti liberali residui. Questi piani sono per lo più regolamentati a livello federale, ma la loro attuazione avviene a livello cantonale e varia in modo significativo da cantone al cantone. L'impatto del federalismo, della democrazia diretta e della diversità si traduce in un modello complesso di stato sociale di ispirazione liberale in diverse fasi, in cui le misure complementari alla responsabilità personale e all'iniziativa privata sono assicurate dai cantoni e dalla Confederazione. Questa solidarietà legale è accompagnata dalla responsabilità individuale e collettiva. Ad esempio, a seguito della revisione costituzionale del 2010, una richiesta ingiustificata di prestazioni di solidarietà (previdenza sociale o sussidi) comporta la perdita dello stato di residente e la deportazione dei residenti stranieri (Cst. Art. 121§3 e 5) e di recente i piani previdenziali svizzeri hanno rafforzato le norme contro le frodi e gli abusi, consentendo la sorveglianza privata da parte di investigatori.

### **Regno Unito**

La solidarietà è stata una componente essenziale nell'esistenza del Regno Unito (Regno Unito) come singola autorità politica sin dal suo inizio. Come stato multinazionale che riunisce quattro diverse nazioni, Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord, il Regno Unito ha dovuto trovare un equilibrio tra quelle che sarebbero altrimenti solidarietà in competizione situate a diversi livelli geopolitici. La solidarietà infranazionale (ad esempio, la solidarietà all'interno della popolazione scozzese o gallese) deve essere combinata con forme transnazionali di solidarietà (popolazione scozzese nei confronti di quella gallese) e con quella sovranazionale (scozzese nei confronti degli inglesi). Per sostenere queste forme di solidarietà a diversi livelli geopolitici è quindi necessario un sistema complesso, che è stato sviluppato attraverso istituzioni e politiche specifiche. Sebbene il Regno Unito non abbia una costituzione scritta, dal punto di vista socio-politico questa complessa rete di solidarietà è stata mantenuta attraverso lo sviluppo dello stato sociale, in particolare con l'istituzione di un sistema di assistenza sanitaria pubblica, oltre a pensioni pubbliche e programmi previdenziali che sono in vigore dai primi decenni del 20° secolo. Nel Regno Unito, come altrove, lo stato sociale come insieme di politiche redistributive è stato uno strumento chiave per la promozione dell'identità nazionale e sovranazionale, e quindi come modo per creare solidarietà tra i cittadini. Tali meccanismi di creazione di solidarietà sono tuttavia gravemente minacciati da questioni politiche e politico-economiche. Queste sfide sembrano rappresentare un catalizzatore per la forte rinascita delle solidarietà nazionali a scapito di quelle sovranazionali (a livello britannico). Alcuni dei meccanismi che hanno sostenuto la solidarietà transnazionale per così tanti anni sono ora pesantemente sotto attacco, di conseguenza il quadro di base della solidarietà che ha tenuto insieme il Regno Unito è ora a rischio. Gli accordi politico-istituzionali sulla condivisione del potere tra più nazioni e attori politico-territoriali sono stati attentamente esaminati nella loro capacità di rappresentare la gamma di diversi interessi e voci, al punto che una delle componenti costitutive del Regno Unito, la Scozia, ha cercato l'indipendenza con un referendum. Un'altra istituzione chiave-politica che ha garantito la solidarietà, lo stato sociale, è stata indebolita dalle politiche di austerità in seguito alla crisi finanziaria ed economica. Infine, la solidarietà sovranazionale nella forma sancita dall'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea è crollata in seguito alla decisione del Paese di votare nel referendum dello scorso giugno 2016 per abbandonare l'Unione.