

Elena Innocenti

RECENTI INDICAZIONI DALL'EUROPA PER UNA MODERNIZZAZIONE DEI SISTEMI DI WELFARE NAZIONALI

SOMMARIO: 1. Le politiche sociali in Europa in tempi di crisi: il “Social Investment Package”. – 2. Social Investment, *enabling services* e attivazione. – 3. Alcuni spunti di riflessione in tema di welfare generativo e solidarietà sociale.

1. *Le politiche sociali in Europa in tempi di crisi: il “Social Investment Package”*

Nel febbraio 2013 la Commissione Europea ha adottato un complesso di atti relativi alle strategie europee per la promozione di investimenti sociali per la crescita e la coesione, denominata ‘Social Investment Package’. L’atto principale è una Comunicazione¹ che offre un inquadramento generale delle priorità europee di intervento e contiene gli indirizzi per l’utilizzo dei fondi europei, in primis il Fondo Sociale Europeo, per il finanziamento di interventi di qualificazione delle politiche sociali nazionali per il periodo 2014-2020.

Si tratta di un provvedimento che riprende e sintetizza i principali contenuti di un insieme di atti istruttori e di raccomandazioni, che approfondiscono alcuni aspetti specifici: la situazione socio demografica², la valenza redistributiva dei servizi di cura e educazione dei bambini³, l’assistenza sanitaria⁴, gli interventi per l’inclusione sociale e lavorativa e

¹ COM (2013)83, *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, 20 febbraio 2013.

² SWD(2013) 38 final, *Evidence on Demographic and Social Trends Social Policies’ Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*, 20 febbraio 2013.

³ C(2013) 778 final, *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, 20 febbraio 2013.

⁴ SWD(2013) 43 final, *Investing in Health*, del 20 febbraio 2013.

per il contrasto alla povertà⁵, il ruolo dei servizi sociali di interesse generale⁶.

La finalità principale dell'intervento europeo è quella di modernizzare le politiche sociali degli stati membri, per ottimizzare la loro efficienza ed efficacia e qualificarne le modalità di finanziamento, soprattutto attraverso il rafforzamento degli strumenti istruttori e di valutazione preliminare di impatto delle decisioni in materia: *"Modernization of social policies requires systematic introduction of ex-ante result orientation in financing decisions and a systematic approach of the role social policies play in the different stages in life"*. Tale opera di modernizzazione concerne le tre funzioni proprie dei sistemi di welfare europei, ovvero le politiche di investimento sociale, che costituiscono il contenuto principale del documento, la protezione sociale in senso stretto e le politiche di stabilizzazione dell'economia.

Si tratta di temi non nuovi⁷, su cui le istituzioni europee sono già intervenute anche in passato: la tutela dei diritti sociali fondamentali è una delle dimensioni più significative del processo di integrazione europea⁸, ed il crescente intervento in materia di politiche sociali è considerato uno dei principali strumenti di legittimazione delle istituzioni europee, soprattutto in attesa di soluzioni che permettano di superare il deficit democratico attuale⁹.

Dopo un periodo di forte attenzione politica e istituzionale ai temi, tuttora prioritari, del risanamento delle finanze pubbliche, con questo provvedimento si ripropone all'attenzione degli stati membri e dei citta-

⁵ SWD(2013) 39 final, *Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach*, 20 febbraio 2013.

⁶ SWD(2013) 40 final, *3rd Biennial Report on Social Services of General Interest*, 20 febbraio 2013.

⁷ Tra gli altri: S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna 2012, *passim*; F.A. CANCELLA, *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano 2009, 27 ss.; A. D'ALOJA, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel "processo" costituzionale europeo*, in M. SCUDIERO, (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo, principi e diritti fondamentali*, Napoli 2002, 848 ss.; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, *passim*.

⁸ Per una ricostruzione dell'evoluzione della disciplina delle politiche e dei diritti sociali in Europa v. da ultimo E. LONGO, *Le relazioni giuridiche nel sistema dei diritti sociali. Profili teorici e prassi costituzionali*, Padova 2012, 146-193 e 370-406.

⁹ Sul problematico rapporto tra riconoscimento giudiziale dei diritti sociali, deficit democratico e processo costituzionale europeo, v. S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., spec. 72 e 225 ss; G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali dell'Unione*, Roma 2011, *passim*.

dini europei una strategia di intervento che valorizza le politiche sociali come strumento fondamentale per garantire crescita economica, sviluppo e coesione sociale¹⁰ e per perseguire gli obiettivi fondamentali identificati dal Trattato all'art.3, ovvero promuovere la coesione economica, sociale e territoriale, combattere l'esclusione sociale e la discriminazione, così da permettere il superamento della crisi economica attuale, contenendone i costi sociali già molto gravi¹¹.

Una rinnovata attenzione ai temi della protezione sociale e dell'investimento nell'ambito delle politiche e dei servizi sociali può produrre un importante effetto legittimante a favore delle istituzioni europee, soprattutto dopo le impopolari misure economiche adottate per contrastare gli effetti della crisi sui bilanci degli stati membri¹², in grado di rinverdire la dialettica tra stati membri e istituzioni europee su temi cruciali per la costruzione del processo di costituzionalizzazione del sistema europeo¹³ che, seppure "cammini bendato", è sospinto in una direzione che "lo porta verso un'organizzazione di tipo federale"¹⁴.

Vi sono alcuni aspetti del recente intervento europeo che meritano di essere approfonditi, perché possono offrire spunti interessanti ai fini di una riflessione "costituzionalmente orientata" sulla possibile configurazione di forme di assunzione di un impegno sociale a vantaggio della collettività, da parte dei soggetti destinatari di interventi sociali e, più in generale, sugli effetti che tali orientamenti possono determinare sui meccanismi solidaristici che fondano gli attuali sistemi redistributivi tipici dello stato sociale.

¹⁰ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, cit., 225 ss sottolinea la necessità di un recupero a livello europeo della sede politica come ambito privilegiato di elaborazione di proposte in materia di solidarietà sociale e di politiche di welfare.

¹¹ Tra il 2008 e il 2011, il numero di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale è aumentato in 18 paesi dell'Unione sui 26 monitorati (Eurostat).

¹² F. W. SCHARPF, *Legitimacy Intermediation in the Multilevel European Polity and Its Collapse in the Euro Crisis*, MPIfG Discussion Paper 12/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2012, 2: "if the function of legitimacy is to ensure the acceptance of unwelcome acts of government, it also follows that the need for legitimation increases with the severity imposed and/or the political salience of the issues at stake".

¹³ A. MANZELLA, *L'unitarietà costituzionale dell'ordinamento europeo*, in "Quaderni costituzionali", 3/2012, 659.

¹⁴ R. BIN, *La sovranità nazionale e la sua erosione*, in A. PUGIOTTO (a cura di) *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Napoli 2013, 369.

2. *Social Investment, enabling services e attivazione*

Il provvedimento della Commissione è fortemente orientato a rafforzare forme di intervento strutturale, attivate dagli stati membri nei diversi ambiti di politica sociale, secondo un meccanismo ormai consolidato nelle politiche di coesione economica, sociale e territoriale¹⁵, caratterizzato da una importante valenza perequativa e, *lato sensu*, solidaristico-redistributiva¹⁶.

La Commissione promuove il “Social investment” come strumento privilegiato di qualificazione delle politiche sociali nazionali: “*Social investment involves strengthening people’s current and future capacities. In other words, as well have having immediate effects, social policies also have lasting impacts by offering economic and social returns over time, notably in terms of employment prospects or labour incomes. In particular, social investment helps to ‘prepare’ people to confront life’s risks, rather than simply ‘repairing’ the consequences*”. Sono evidenti i riferimenti alle teorie dell’investimento sociale che hanno avuto particolare sviluppo e diffusione negli anni ’90¹⁷.

L’acquisizione di abilità e competenze presuppone la disponibilità di tecnologie, servizi e infrastrutture sociali che permettano di convertire i meccanismi redistributivi di reddito in meccanismi redistributivi di opportunità¹⁸, così da ottimizzare i risultati di tali investimenti nel lungo periodo in termini socioeconomici, di futura capacità di produzione di ricchezza e di conseguente risparmio di costi sociali dovuti a disoccupazione, esclusione sociale, povertà¹⁹.

Questo approccio, fatto proprio dal Social Investment Package complessivamente inteso, implica una netta propensione a investire risorse in servizi ed infrastrutture, piuttosto che in trasferimenti economici (“*social services are more supportive than cash benefits*”), e a impostare le politiche

¹⁵ C. BUZZACCHI, *Dalla coesione all’eguaglianza sostanziale*, Milano 2005, 183 ss.

¹⁶ G. MARTINICO, *Coesione, integrazione europea e deficit democratico. Appunti per una futura ricerca*, in *Federalismi.it*, www.federalismi.it, 25/2006.

¹⁷ A. GIDDENS, *The Third Way*, trad. it. *La terza via*, Milano 1999, definisce il *Social investment State* come stato sociale orientato a valorizzare l’investimento in capitale umano, a discapito degli interventi di assistenza economica, tipici del welfare state tradizionale.

¹⁸ R. LISTER, *The Third Way’s Social Investment State*, in J. LEWIS, R. SURENDER (a cura di), *Welfare State Change: Towards a Third Way?*, Oxford 2004, 157 ss.

¹⁹ G. ESPING ANDERSEN et al., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford 2002, *passim*.

di sviluppo di misure di attivazione delle persone destinatarie degli interventi.

Per quanto concerne i servizi, la Comunicazione della Commissione sollecita gli stati membri affinché incrementino l'investimento sociale all'interno delle proprie politiche, soprattutto negli ambiti di intervento relativi alla cura dei bambini, all'istruzione, alla formazione, alle politiche attive per il lavoro, al supporto abitativo, ai servizi sanitari.

Per qualificare i servizi che debbono essere garantiti attraverso interventi di social investment viene coniata una nuova definizione, di "*enabling services*", che accomuna tutti quei servizi che risultano essenziali per l'inclusione sociale ed economica, in ragione della loro funzione di riduzione delle diseguaglianze e di promozione di pari opportunità²⁰.

Il tema dell'attivazione è riferito in via generale a tutte le politiche sociali, ma viene poi declinato in forma specifica con riferimento alle misure per l'inclusione sociale e lavorativa e per il contrasto alla povertà: "*the modernization of social policies entails giving activation measures a more prominent role. This enables people to actively participate to the best of their abilities in society and the economy. Support schemes should provide an exit-strategy, so they should in principle be temporary. Conditionality to achieving an appropriate and specific goal (e.g. participation in training) is part of this*".

L'attivazione qualifica storicamente le esperienze di *welfare to work*, o *workfare*²¹, ovvero quelle misure che combinano forme di assistenza alla realizzazione di percorsi formativi e di inserimento lavorativo. In Europa sono numerosi gli stati che condizionano il diritto al supporto economico all'adempimento di percorsi di avviamento lavorativo o formativo, o più semplicemente, al coinvolgimento dei beneficiari in attività di pubblica utilità²². In Italia le misure di attivazione sono prevalentemente ricondotte alle politiche attive del lavoro²³.

²⁰ SWD(2013) 39 final: "The term 'enabling services' refers to various services essential to active, social, and economic inclusion policies. Social assistance services, employment and training services, housing support and social housing, childcare, long-term care services and health services are all examples of such provision" (p. 14).

²¹ Con riferimento alle misure di *workfare* attivate nelle politiche per il lavoro e negli interventi di contrasto alla povertà nel mondo anglosassone ed ai riflessi che una tale impostazione determina in termini di condizionamento del diritto all'assistenza, v. A. PAZ-FUCHS, *Welfare to Work: Conditional Rights in Social Policy*, Oxford 2009, *passim*.

²² I lavori preparatori citano esperienze ed istituti di questo tipo in Norvegia, Romania, Belgio, Paesi Bassi, Lituania, Ungheria.

²³ U. TRIVELLATO (a cura di), *Regolazione, welfare e politiche attive del lavoro*, Cnel, Roma 2009, *passim*.

La Comunicazione evidenzia come alcuni tipi di supporto sociale, finalizzati alla valorizzazione delle capacità personali e all'inclusione sociale ed economica dovrebbero promuovere la partecipazione del beneficiario, facendo dipendere le stesse misure di supporto, anche economico, dal raggiungimento di obiettivi specifici e appropriati, determinati tenuto conto delle abilità della persona coinvolta, attraverso la personalizzazione degli interventi e con il sostegno di operatori qualificati.

Da queste indicazioni sembra emergere una visione dell'attivazione come forma di corresponsabilizzazione dei destinatari delle misure di intervento sociale erogate, in cui l'attivazione consiste in forme di coinvolgimento dei beneficiari in percorsi condivisi e determinati in termini di obiettivi, durata, azioni, legati prevalentemente, se non in forma esclusiva, all'acquisizione di competenze ed abilità necessarie a favorire la massima partecipazione nella società e nell'economia.

In questo ambito, il provvedimento richiama i contenuti principali di una risoluzione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012²⁴, in cui si sottolinea come una delle caratteristiche più importanti degli investimenti sociali è la loro capacità di conciliare obiettivi sociali ed economici e di produrre nel medio periodo utili effettivi, economicamente quantificabili. In questo contesto, il rendimento degli investimenti effettuati dipende fortemente dalla capacità degli stati membri di trasformare i propri sistemi di protezione sociale e di divenire "stato sociale attivante", in grado di investire nelle persone e fornire strumenti e incentivi volti a creare occupazione e crescita e a prevenire le distorsioni sociali. A tal fine, il Parlamento propone che il sistema di sorveglianza macroeconomica e di bilancio nell'UE, recentemente elaborato, venga accompagnato da un monitoraggio delle politiche occupazionali e sociali, al fine di monitorare i relativi progressi compiuti negli Stati membri e a livello di Unione anche da questo punto di vista.

Proprio l'interazione tra gli investimenti sociali attivabili tramite i fondi europei e il sistema di monitoraggio della spesa pubblica recentemente introdotto a livello europeo²⁵ costituisce l'altro aspetto rilevante

²⁴ Risoluzione sul Patto per gli investimenti sociali quale risposta alla crisi 2012/2003(INI).

²⁵ Il sistema annuale di analisi e sorveglianza macroeconomica degli stati membri si inserisce nel complesso di interventi di riforma della c.d. Governance economica dell'Unione Europea, avviato nel 2010 con il patto Europlus. Per un inquadramento generale sui diversi strumenti adottati, si rinvia a R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it* 4/2012.

del Social Investment Package. In particolare si sollecitano gli stati membri ad assumere scelte di investimento sociale che riflettano e diano attuazione alle raccomandazioni espresse ad ogni singolo stato membro nell'ambito del monitoraggio annuale della spesa pubblica ed attivino congruenti programmi di riforma²⁶. Il rafforzamento del Social Investment è una componente integrante del processo di monitoraggio e di valutazione previsto nel nuovo sistema di governance europea, in particolare nel semestre europeo.

Nel documento preparatorio dedicato agli strumenti finanziari disponibili²⁷ questo aspetto emerge con maggiore evidenza. Il "Social Investment Package" è alimentato da una pluralità di fondi: oltre al fondo sociale europeo, si prevede infatti la possibilità di utilizzare anche fondi strutturali e per investimenti ed altri fondi²⁸. In particolare, l'atto esplicita che le raccomandazioni rivolte dalla Commissione al singolo stato membro nell'ambito del monitoraggio macroeconomico annuale saranno vincolanti anche per l'erogazione delle risorse dei fondi strutturali nei singoli stati membri: "*Country-Specific Recommendations will be the key elements to be taken into account when identifying the main development needs, the choice of thematic objectives, corresponding investment priorities and financial allocations from the ESI Funds in each Member State*".

3. *Alcuni spunti di riflessione in tema di welfare generativo e solidarietà sociale*

Il recente intervento europeo mostra definitivamente come "il modello sociale europeo non è un modello alternativo a quelli statali ma uno che vive in osmosi con i welfare nazionali"²⁹: seppure sia ancora formal-

²⁶ Il documento raccomanda agli stati di attivare azioni coerenti con le raccomandazioni espresse dalla Commissione e dal Consiglio nell'ambito dell'Annual Growth Survey. Nella specie, la raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia, COM(2013) 362 final, 29 maggio 2013 sollecita numerosi interventi in ambito sociale: implementare servizi e interventi per favorire la conciliazione dei tempi di cura e lavoro, qualificare l'offerta scolastica e formativa, migliorare l'efficacia dei trasferimenti sociali, soprattutto a favore delle famiglie a basso reddito con figli.

²⁷ SWD(2013) 44 final, Social investment through the European Social Fund, 20 febbraio 2013.

²⁸ Nel documento si considerano l'European Regional Development Fund (ERDF), il fondo PROGRESS 2007-2013, i fondi del Programme for Social Change and Innovation (PSCI) 2014-2020 e il Fondo per l'aiuto europeo ai più svantaggiati (FEAD).

²⁹ Come è stato sottolineato da G. MARTINICO *Le fisionomie del principio costituzio-*

mente inserito nell'ambito delle attività e degli atti tipici del metodo aperto di coordinamento, il Social Investment Package costituisce un ulteriore avanzamento nella progressiva estensione e generalizzazione delle competenze europee in materia di protezione sociale³⁰.

L'inserimento delle politiche sociali complessivamente intese nell'ambito dei settori sottoposti al sistema di monitoraggio e valutazione macroeconomica recentemente introdotto per garantire la stabilità economico-finanziaria degli stati membri e la subordinazione dell'accesso ai fondi europei alla presentazione di programmi nazionali coerenti con le raccomandazioni europee agli stati membri sono gli elementi che maggiormente evidenziano la caduta delle tradizionali classificazioni delle politiche pubbliche: le politiche sociali sono politiche economiche e viceversa, ed entrambe hanno un impatto determinante sull'attuazione dei diritti sociali³¹.

La prospettiva assunta dalle istituzioni europee nei documenti esaminati è fortemente orientata ad una visione delle politiche e dei servizi sociali come fattori di promozione socioeconomica individuale e collettiva, e quindi con un forte potenziale *generativo*³².

La natura dei servizi sociali complessivamente intesi come fattori economici, produttivi di ricchezza e di lavoro, è già stata evidenziata sin dai primi atti comunitari sui servizi di interesse generale³³ e riguarda ormai tutti i comparti del welfare state. In questo senso, il forte accento alla dimensione dell'attivazione e del coinvolgimento diretto dei destinatari degli interventi di inclusione riguarda anche la loro capacità di utilizzare i servizi e le opportunità disponibili. In merito è significativo come in una parte della comunicazione questo aspetto sia declinato in termini di accesso ai servizi da parte dei *consumatori* deboli³⁴, con una persi-

nale di solidarietà nell'ordinamento comunitario, in P. BIANCHI, S. PANIZZA (a cura di), *Quaderni sul principio di eguaglianza*, Padova 2008, 67.

³⁰ Già evidenziata da F. PIZZOLATO, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Milano 2002, 13 ss.

³¹ Come sottolineava già nel 2005 G. DE BURCA, *Towards European Welfare?*, in ID. (ed.) *EU Law and the Welfare State. In Search of Solidarity*, Oxford 2005, 5.

³² Nel senso indicato da T. Vecchiato nel contributo pubblicato in questa rivista.

³³ D. GALLO, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione Europea*, Milano 2010.

³⁴ COM(2013) 83 final, cit., nella sezione dedicata a *Support adequate livelihoods/ Improve awareness of social rights*, 19: "The Commission will make sure that the provisions to protect those who are most in need are implemented and will improve information to *vulnerable consumers* and provide targeted assistance to people in disadvantaged situations to make informed choices" (corsivo aggiunto).

stente confusione tra la dimensione della cittadinanza e la dimensione del mercato, già oggetto di forti critiche per le conseguenze che un tale approccio comporta in termini di effettivo riconoscimento dei diritti di chi “non consuma”³⁵.

Indubbiamente gli aspetti del provvedimento che maggiormente interessano ai fini del dibattito sulla possibilità di concepire il riconoscimento dei diritti sociali come diritti funzionalmente caratterizzati dalla coesistenza, nella dimensione del diritto, di una componente di dovere di solidarietà sociale da corrispondere alla collettività, riguardano la dimensione dell’attivazione e della concezione della politica sociale come investimento per il futuro benessere di persone e comunità.

Un tale approccio risulta coerente con il dettato costituzionale nazionale, nei limiti di seguito precisati, soprattutto con riferimento ai principi fondamentali di cui all’art. 3 della Costituzione, circa il dovere di promozione della persona e rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che ne inibiscono il pieno sviluppo. Più problematico sembra essere ricondurre all’esercizio dei doveri di solidarietà economica e sociale di cui all’art. 2 Cost. il riferimento al concetto di attivazione, o quantomeno riconoscere in tale approccio una possibile manifestazione di quella “componente deontica”³⁶ propria di ogni diritto sociale fondamentale. Perché tale impostazione possa veicolare una attuazione dei diritti sociali connotata in termini di partecipazione e valorizzazione della singola persona alla promozione del benessere proprio e comune, sembra necessario ridimensionare un rischio, già palesato dalle analisi richiamate. L’attivazione infatti non deve determinare una sinallagmaticità tra istituzione e singolo, in cui la prestazione sociale diventa il mero “corrispettivo” erogato a favore di chi assume comportamenti prescritti, in una relazionalità³⁷ bilaterale difficilmente compatibile con la natura di diritti fondamentali propria dei diritti sociali. Questa impostazione, a tacere di altro,

³⁵ R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in G. COCCO (a cura di), *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano 2010, 95 ss., sottolinea la progressiva “sostituzione dei cittadini con i consumatori, della politica con il mercato” e la conseguente emersione di una categoria sempre più ampia degli “esclusi”: “Essa non è composta soltanto dai non-utenti, esclusi dai servizi pubblici privatizzati, ma anche dai non-consumatori, che potremmo anche semplicemente chiamare: i poveri”.

³⁶ A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER, *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 564.

³⁷ Per una ricostruzione dei diritti sociali come “diritti a relazioni” v. E. LONGO, *op. cit.*, 431 ss.

rischia di collidere con il riconoscimento della dignità e della libertà della persona nell'autodeterminare il proprio apporto alla vita sociale ed economica, da un lato, e dall'altro, circoscrive la partecipazione e la valorizzazione del contributo individuale in una relazione bilaterale tra istituzione e persona, funzionale al riconoscimento di prestazioni o benefici. Ben diverso sarebbe assumere il concetto di attivazione all'interno di una dimensione relazionale "aperta", multilaterale, in cui l'istituzione assume un ruolo di promozione della corresponsabilità insita nel riconoscimento dei diritti sociali fondamentali a tutti i *socci*, e di garanzia della migliore allocazione delle capacità dei singoli all'interno di un'azione complessiva di perseguimento del bene comune, in attuazione degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale previsti dall'art. 2 della Costituzione.

Peraltro va segnalato come manchi completamente nei provvedimenti europei esaminati qualsiasi riferimento alla solidarietà, seppure questa sia parte integrante del patrimonio costituzionale europeo, sia insita nei concetti di coesione sociale e venga richiamata nel Trattato come uno dei principi fondanti l'azione europea³⁸. Si tratta di una mancanza non nuova, ma comunque significativa, posto che gli effetti della solidarietà "europea" interessano sempre di più i singoli individui, soprattutto laddove, come nel caso in specie, si esplicitano nella promozione di azioni finalizzate alla eliminazione delle diseguaglianze e alla realizzazione di pari opportunità³⁹, che sono parte integrante dei provvedimenti considerati. L'apertura a forme sovranazionali di solidarietà è peraltro ormai un fattore necessario, proprio in ragione delle crescenti interconnessioni tra sistemi socioeconomici e tra ordinamenti⁴⁰.

³⁸ "Europe prides itself on a tradition of social solidarity which found political and legal expression in the post war welfare state, which all states of all political colours embraced as an ideal and a political commitment for years" J.H.H. WEILER, *A Constitution for Europe. Some Hard Choices*, in *JCMS*, 2002, 563 ss., cit. 569, che prosegue: "This was not just a question of political choice. Like the eventual rejection of the death penalty, this commitment became a source of identity, even pride – especially in comparison with the United States".

³⁹ P. MENGOZZI, *Il principio personalista nel diritto dell'Unione Europea*, Padova 2010, *passim*.

⁴⁰ Parla di doveri di solidarietà globali, A. SPADARO, *Sul necessario carattere "globale" (e non solo interno) dei doveri nello stato costituzionale contemporaneo*, in R. BALDUZZI, M. COVINO, E. GROSSO, *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Milano 2007, 462 e, più diffusamente, ID., *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione* 2005. In senso analogo anche E. ROSSI, *Il principio di solidarietà*, in E. ROSSI, J. LUTHER, E. MALFATTI (a cura di) *I principi fondamentali della Costituzione italiana. Lezioni*, Pisa 2002, 100.

Da questo punto di vista, in Europa come in Italia, è più frequente, anche in ambito giurisprudenziale, il riferimento alla dimensione acquisitiva del principio di solidarietà, riscontrabile nel percorso ormai ultradecennale di tutela e riconoscimento dei *diritti* fondamentali della persona, mentre risulta più complesso legittimare una concezione dei *doveri* di solidarietà in termini di “imprescindibile relazione che lega gli uomini tra loro e che fonda in questo modo su basi diverse dall'utilitarismo la *societas*”⁴¹.

In questo senso, se i riferimenti europei all'attivazione evidenziano come ognuno possa essere portatore di risorse utili alla collettività, e debba essere adeguatamente supportato e sollecitato in questo, resta ancora poco evidenziato come, soprattutto in una fase di crisi come quella attuale, questo aspetto di inclusione sia funzionale alla migliore attuazione dei diritti “di tutti”, in un'ottica di giustizia e di solidarietà anch'esse ormai inserite in un sistema multilivello: “possiamo comprendere la gravità della crisi globale in corso solo se esaminiamo quel che sta accadendo alla vita reale degli esseri umani, specialmente alle persone meno privilegiate, al loro benessere e alla loro libertà di vivere vite umane dignitose. Non possiamo cogliere la gravità dei problemi che si trovano ad affrontare limitandoci a considerare il PIL e altri indicatori che descrivono le condizioni economiche della libertà umana invece della libertà umana in se stessa: la sua portata e tangibilità, e naturalmente la sua deprivazione e il suo declino”⁴².

⁴¹ L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte Costituzionale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER, *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 519-520.

⁴² A. SEN, *La giustizia e il mondo globale*, in YONG-JUNE PARK (a cura di), *Sull'ingiustizia*, Trento 2013, 7 ss.

