



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. III

(ESTRATTO)

**SILVIO TROILO**

**IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ TRA STATO, REGIONI E UNIONE  
EUROPEA: UNO SGUARDO ALLA SUA DECLINAZIONE IN LOMBARDIA**

30 DICEMBRE 2022

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Silvio Troilo

**Il principio di solidarietà tra Stato, Regioni e Unione europea:  
uno sguardo alla sua declinazione in Lombardia\* \*\***

**ABSTRACT:** *The principle of solidarity can be articulated in two major types, which Serio Galeotti has defined as “fraternal” and “paternal” (or public). It is enshrined in Italian constitutional order, but also in the European Union legal system, where it is most often conceived on the inter-state level – although sometimes it is also inclusive of solidarity between individuals and groups – and seems to derive, rather than from the universalistic ideal of fraternity among human beings, from the desire for integration and cohesion among European countries.*

*Even the Lombardy Region assumes and makes the principle of solidarity its own, concretizing it in forms and ways that are also peculiar: in addition to the provisions of its Statute of Autonomy, it is the regional policies, implemented through programming, laws and administrative measures, that make it real, particularly – but not only – in responding to fragility and needs through the system of social-health services, in the sphere of family and housing policies and for the support of personal autonomy, in the recovery and redistribution of food products, and through the peculiar system of “dowries” (“doti”).*

SOMMARIO: 1. Il principio di solidarietà. – 2. Il principio di solidarietà nella disciplina dei rapporti fra Stato ed autonomie territoriali. – 3. Il principio di solidarietà nell’Unione europea. – 4. La declinazione del principio di solidarietà nella Regione Lombardia. – 5. La solidarietà nelle politiche regionali lombarde. – 5.1. Le politiche per la famiglia. – 5.2. Il *voucher* di autonomia. – 5.3. Il contributo di solidarietà abitativo. – 5.4. La redistribuzione dei prodotti alimentari. – 5.5. Il sistema delle doti. – 6. Cenni conclusivi.

### 1. Il principio di solidarietà

La solidarietà è un valore che incide sull’organizzazione di una comunità e sulle relazioni tra i suoi componenti, comportando la condivisione di una serie di situazioni, vantaggiose o più spesso svantaggiose, anche da parte di soggetti (singoli individui, gruppi od enti) sui quali, di per sé, non graverebbero. Essa rappresenta l’esito di una risposta – più che ad un impulso etico o morale – ad un sentimento di appartenenza ad una medesima comunità, o alla volontà di perseguire un ideale o un progetto comuni<sup>1</sup>. Questo valore assume un contenuto giuridico che dà fondamento ad una serie di



\*\* Il presente saggio, destinato anche agli Scritti in onore di Carlo Emanuele Gallo, riprende e sviluppa la relazione tenuta nel convegno su “La solidarietà nell’Unione Europea e in Lombardia”, svoltosi a Milano il 10 dicembre 2021 a cura della Fondazione De Gasperi e del Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici dell’Università degli Studi di Milano.

<sup>1</sup> La solidarietà conosce diverse declinazioni (cfr. M.C. BLAIS, *La solidarietà. Storia di un’idea*, Giuffrè, Milano, 2012), tra cui quella di solidarietà tra gli obbligati, nell’ambito delle obbligazioni, e quella di carattere tributario (sulla quale, per tutti, v. A. FANTOZZI, *La solidarietà nel diritto tributario*, Utet, Torino, 1968). Per quanto riguarda l’ambito costituzionalistico e pubblicistico, si richiamano in particolare: G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967; S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 1 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012; D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un’introduzione*, Giappichelli, Torino, 2012; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 2015, 1 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà, un’utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2016; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in [Costituzionalismo.it](#), 1, 2016, 45 ss. Ulteriori spunti vengono poi dalle riflessioni sul connesso principio di fraternità, su cui v. A. Marzanati, A. Mattioni (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova Editrice, Roma, 2007; I. MASSA PINTO, *Costituzione e Fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: “come se” fossimo fratelli*, Jovene, Napoli, 2011; F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*.

doveri e – indirettamente – ad una serie di diritti (in particolare, i diritti sociali), il cui soddisfacimento dipende dall’adempimento di quei doveri<sup>2</sup>.

Il richiamo al valore e, insieme, principio giuridico di solidarietà è operato inequivocabilmente dall’art. 2 della Costituzione, da cui emerge il rango supremo dello stesso e la sua stretta congiunzione con il principio personalista, dato che l’uomo si trova ad essere insieme titolare di diritti inviolabili e soggetto a doveri inderogabili che derivano dalla sua appartenenza alla società. Ma tale richiamo è rintracciabile anche in svariate altre disposizioni costituzionali che sanciscono doveri di prestazione a carico della Repubblica, a sostegno di quanti versino in condizioni di debolezza sul piano economico o sociale, al fine di rendere effettiva la dignità personale e di promuovere l’uguaglianza sostanziale. In particolare si riscontra nell’art. 3, comma 2, e poi negli artt. 30, comma 2, e 31 (relativi all’intervento suppletivo dei pubblici poteri rispetto ai genitori), nell’art. 32 concernente la tutela della salute (molto attuale in questi tempi), negli artt. 33 e 34 in materia di istruzione, e poi negli artt. 35, 37, 38, che prevedono forme di tutela del lavoratore e della lavoratrice (e dell’inabile al lavoro) da parte della Repubblica.

Dall’insieme di tali disposizioni emerge che la solidarietà si presenta e si articola in due grandi tipologie:

a) la prima, che uno dei più autorevoli studiosi del tema, Serio Galeotti<sup>3</sup>, ha definito “fraterna”, si ricava dall’art. 2 della Costituzione, opera su un piano orizzontale ed esprime un moto ascendente, che parte dai singoli e si proietta verso la Repubblica (comprensiva di tutti gli enti e amministrazioni pubblici);

b) l’altra forma di solidarietà, “paterna” o pubblica, agisce invece su un piano verticale, esprimendo un moto discendente, dall’alto verso il basso, e trova più chiaro fondamento nell’art. 3, comma 2, della Costituzione<sup>4</sup>.

Essa non si confonde con la sussidiarietà<sup>5</sup>, pur presentando tratti comuni – basti pensare alla comune radice rappresentata dal primato della persona umana<sup>6</sup> –, perché la sussidiarietà rappresenta un criterio di allocazione delle competenze, in grado di orientare le scelte pubbliche, preferibilmente a favore dell’attività degli stessi cittadini o del livello territoriale di governo più vicino agli interessati<sup>7</sup>. Diversamente, il principio di solidarietà – che si indirizza anch’esso tanto alle istituzioni quanto alle persone – esprime un’esigenza di mutua condivisione, in vista di un bene comune.

---

*Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città Nuova Editrice, Roma, 2012; F. PIZZOLATO, P. COSTA, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, in [Costituzionalismo.it](#), 1, 2013.

<sup>2</sup> Cfr. G. PECES BARBA, *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1993, 256-257; A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. Marzanati, A. Mattioni (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, cit., 7 ss., nonché [Corte cost., sentenza 17-28 febbraio 1992, n. 75](#), (ove, in particolare, al punto 2 del Considerato in diritto si afferma che «si tratta di un principio che, comportando l’originaria connotazione dell’uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico ... come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»).

<sup>3</sup> S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., 3-4.

<sup>4</sup> Sottolinea L. CARLASSARE, *Solidarietà*, cit., 52, che «solidarietà è una parola che non sta da sola, ma si accompagna ad altre parole da essa indissolubili, senza le quali sarebbe vuota di senso: “eguaglianza” in primo luogo».

<sup>5</sup> In particolare, le accennate “dimensioni” della solidarietà potrebbero far pensare a un parallelo con la sussidiarietà, che nella sua versione giuridica è strutturalmente costruita sulle dimensioni verticale e orizzontale. Tuttavia, l’“ascensore” della sussidiarietà, per usare una nota immagine (R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 96), vede come centrale il rapporto tra livelli di governo o tra livelli di governo e cittadini rispetto alla distribuzione delle competenze (cfr., *ex plurimis*, A. D’ATENA, *La declinazione verticale e la declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Ed. Scientifica, Napoli, 2012, vol. I, 597 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, 99 ss.).

<sup>6</sup> In argomento, v. F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità*, cit., 50 ss.

<sup>7</sup> I due principi, pure così simili, possono, peraltro, in alcuni casi confliggere. Si pensi, in particolare, all’ipotesi in cui la scelta per il livello di governo più vicino agli interessati, effettuata in termini assoluti, scervi da valutazioni sull’adeguatezza dello stesso, finisca per tradursi in maggiori oneri (non solo economici) per il soggetto che versi in condizioni di disagio. Sul tema cfr. S. MABELLINI, *La “declinazione sussidiaria” del principio di solidarietà ... ovvero un passe-partout per il principio dell’equilibrio di bilancio*, in *Giur. cost.*, 2016, 32 ss.

Pure a livello sovra- e sub-statale il principio in oggetto è assunto e fatto proprio, rispettivamente, dall'Unione europea e dalle Regioni.

La Lombardia, in particolare, tende a concretizzarlo in forme e modalità finanche peculiari – traendo ispirazione, in certa misura, anche dalla visuale europea della solidarietà, più attenta alla competitività ed al *self-help* – specialmente nelle risposte alle fragilità e ai bisogni tramite il sistema dei servizi socio-sanitari, nell'ambito delle politiche familiari, abitative e per il sostegno all'autonomia personale, nel recupero e redistribuzione dei prodotti alimentari, nonché attraverso il peculiare sistema delle “doti”. Su tali forme di declinazione del principio di solidarietà ci si intende soffermare in queste note, dopo una sintetica disamina dei relativi riferimenti costituzionali ed europei.

## *2. Il principio di solidarietà nella disciplina dei rapporti fra Stato ed autonomie territoriali*

Va anzitutto ricordato come, nel quadro dei rapporti Stato-Regioni, costituisca espressione della solidarietà “paterna” l'intervento statale volto a garantire livelli di relativa uguaglianza nelle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali a prescindere dalle articolazioni territoriali interne alla Repubblica, mediante strumenti di varia natura contemplati o desumibili dalle disposizioni del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

In primo luogo, è assegnato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato il compito di «determina[re] i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Pure diverse altre materie, sulle quali insistono diritti civili e sociali, sono soggette alla disciplina di principio dello Stato, se non alla sua competenza esclusiva: basti pensare alla previdenza sociale (art. 117, comma 2, lett. o), alla tutela e sicurezza del lavoro, all'istruzione, alla tutela della salute (art. 117, comma 3). Ed è noto che l'intero ambito privatistico è precluso alla disciplina regionale.

Nondimeno, anche le Regioni sono chiamate ad attuare il principio e valore della solidarietà, disciplinando svariate materie, rientranti nella potestà legislativa residuale o in quella concorrente. Ed infatti può dirsi che l'attuale configurazione del *welfare* italiano<sup>8</sup> ritrovi proprio nella legislazione regionale – a partire dall'attenzione rivolta dagli statuti di autonomia<sup>9</sup> – una parte assolutamente rilevante delle politiche di protezione dei diritti sociali<sup>10</sup>.

All'attenta, anche se non impeccabile, ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni si

---

<sup>8</sup> Un'analisi, anche sommaria, del sistema di *welfare* italiano esula con tutta evidenza dagli obiettivi di questo saggio. Si può comunque segnalare – con specifica attenzione al principio di solidarietà – che il legislatore statale, fin dagli anni '60, ha indirizzato l'attuazione del dettato costituzionale verso un modello solidaristico, più che mutualistico (o solo parzialmente tale). Mentre quest'ultimo è caratterizzato da una corrispondenza tra rischio e contribuzione e da una rigorosa proporzionalità tra contributi e prestazioni, il primo è ispirato ad una tendenza universalistica. Ciò comporta evidenti conseguenze sia sulla gestione dei servizi collegati, sia sulle prestazioni, sia sul finanziamento. Per una estesa panoramica della giurisprudenza costituzionale in proposito, v. M. Bellocchi, P. Passaglia (a cura di), *La tutela dei “soggetti deboli” come esplicazione dell'istanza solidaristica nella giurisprudenza costituzionale*, al sito [web](#) della Corte costituzionale, 2019.

<sup>9</sup> Osserva E. CATELANI, *Profili costituzionali della limitazione dei diritti sociali garantiti dallo Stato e dalle Regioni di fronte alla crisi economica*, in E. Catelani, R. Tarchi (a cura di), *I diritti sociali nella pluralità degli ordinamenti*, Ed. Scientifica, Napoli, 2015, 21, che, nonostante l'elencazione degli obiettivi di tutela dei diritti sociali non rappresenti un contenuto statutario obbligatorio prescritto dalla Costituzione, tutte le Regioni dopo la riforma del 1999-2001 «hanno ritenuto essenziale elencare tali obiettivi proprio al fine di determinare in via prioritaria le possibili scelte normative della Regione».

<sup>10</sup> Cfr. F. PATERNITI, *Spunti di riflessione sui problemi di tutela dei diritti sociali nella legislazione regionale*, in [Diritti Regionali](#), 1, 2019, 10. Di particolare interesse lo studio di raffronto, con elementi quantitativi, dei sistemi di *welfare* regionali di G. BERTIN, M. CARRADORE, *Una classificazione dei sistemi regionali di welfare*, in G. Bertin (a cura di), *Welfare regionale in Italia*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, 2012, 139 ss. V. anche E. DEL COLLE, *Il welfare territoriale. Le regioni italiane nel confronto interno e internazionale*, Franco Angeli, Milano, 2012.

affiancano in Costituzione tanto le misure previste per favorire la perequazione finanziaria fra i diversi territori (art. 119, comma 3), quanto quelle volte a sostenere con apposite misure gli enti territoriali più deboli «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (art. 119, comma 5)<sup>11</sup>.

Un ulteriore strumento volto a superare, in un'ottica solidaristica, le differenze economico-sociali tra i territori che incidano sull'eguaglianza fra i cittadini è ravvisabile nel potere sostitutivo governativo, in particolare per «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali» (art. 120, comma 2, Cost.)<sup>12</sup>.

Sulla base del principio di solidarietà possono trovare fondamento anche altri doveri ed obblighi, ulteriori rispetto a quelli previsti in Costituzione, che il legislatore può sancire nel rispetto delle disposizioni costituzionali.

Non sembra, tuttavia, possibile ravvisare un generale fondamento solidaristico per qualsivoglia dovere che possa legittimare limiti al godimento di diritti; né, tantomeno, invocare il principio solidaristico per giustificare tutte le situazioni passive ed inattive che possa pretendere il titolare di un diritto assoluto (nel senso civilistico del termine). Infatti, per un verso, i limiti all'esercizio dei diritti devono trovare puntuale riscontro nelle disposizioni costituzionali<sup>13</sup>; per altro verso, possono individuarsi doveri privi di fondamento nel solo principio di solidarietà<sup>14</sup>.

### 3. Il principio di solidarietà nell'Unione europea

Il principio di solidarietà è sancito ed opera anche nell'ordinamento europeo<sup>15</sup>.

Infatti i due Trattati istitutivi dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali evocano ripetutamente la solidarietà, a cominciare dall'art. 2 del TUE (dove viene annoverata tra i fondamenti comuni agli Stati membri, su cui si basano i valori dell'Unione) e dall'art. 3 dello stesso (in cui è proclamata quale obiettivo dell'azione della stessa Unione, nelle sue varie declinazioni di solidarietà «tra le generazioni»<sup>16</sup>, «tra gli Stati membri», «tra i popoli» della Terra e di «coesione economica, sociale e territoriale»), nonché a partire dalla Carta di Nizza, il cui Titolo IV è intitolato, appunto, alla «solidarietà». Altre volte non è citata con questo termine ma richiamata sotto altre formule, ad

---

<sup>11</sup> Su cui v., tra gli altri, C.E. GALLO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato in favore di Comuni alla luce del nuovo art. 119 Cost.*, in *Foro amm. - CdS*, 2004, 69 ss., a commento della [sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2004](#).

<sup>12</sup> Su cui v., in particolare, A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, 67 ss.; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova. I poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>13</sup> Cfr., per tutti, C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, 17 ss.

<sup>14</sup> Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 1990, 15.

<sup>15</sup> In merito v. almeno: C. Boutayeb (a cura di), *Solidarité dans l'Union européenne. Éléments constitutionnelles et matérielles*, Dalloz, Paris, 2001; R.M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. Mangiameli (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2006, 435 ss.; M. ROSS, *Solidarity: A New Constitutional Paradigm for the EU?*, in M. Ross, Y. Borgmann-Prebil (a cura di), *Promoting Solidarity in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010, 23 ss.; F. CROCI, *Solidarietà tra Stati membri dell'Unione europea e governance economica europea*, Giappichelli, Torino, 2020; F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in [Rivista AIC](#), 3, 2021, 183 ss.; G. CAVAGGION, *Riflessioni su principio di solidarietà e processo di integrazione europea nella prospettiva della crisi economico-sanitaria*, in [federalismi.it](#), 4, 2022, 225 ss.

<sup>16</sup> Sulla solidarietà intergenerazionale, che risulta la declinazione più innovativa del principio in oggetto, v., tra gli altri, G. PALOMBINO, *La solidarietà tra le generazioni nella Carta di Nizza*, in [Rivista AIC](#), 3, 2021, 73 ss. e, in chiave applicata, R. DE CARIA, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, [ivi](#), 120 ss.

esempio come “coesione”, oppure prevedendo politiche sociali e territoriali, obiettivi sociali o sancendo veri e propri diritti sociali.

La solidarietà europea – che è più spesso concepita sul piano interstatale, ma talora risulta comprensiva anche della solidarietà tra individui e gruppi<sup>17</sup> – sembra peraltro discendere, più che dall’ideale universalistico di fraternità tra gli esseri umani, dalla volontà di integrazione e coesione fra i Paesi europei, al fine di garantire la pace e la prosperità nel continente dopo le disastrose esperienze delle guerre mondiali<sup>18</sup>.

Sono di particolare rilievo l’art. 42, par. 7, comma 1 TUE in materia di reciproca difesa; l’art. 80 TFUE in materia di asilo, immigrazione e controlli alle frontiere (secondo cui «le politiche dell’Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario»); l’art. 107, par. 2, lett. a), b) e c), e par. 3, lett. a) e b), TFUE sugli aiuti di Stato (con il connesso Reg. (Ue) n. 651/2014 sugli aiuti di Stato a finalità regionale); l’art. 122 TFUE (clausola di assistenza finanziaria ad uno Stato membro in difficoltà); gli artt. 174 e seguenti del TFUE in materia di coesione economica, sociale e territoriale; l’art. 194 TFUE (in materia di politica energetica) e, in special modo, l’art. 222 TFUE, intitolato proprio “Clausola di solidarietà” (anche se si riferisce al caso eccezionale in cui «uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall’uomo»)<sup>19</sup>.

Invero, come è stato ben evidenziato<sup>20</sup>, dall’insieme delle disposizioni dei Trattati europei si ricava che obiettivo principale dell’azione dell’Unione è la realizzazione di un’Europa sociale, caratterizzata dall’apertura dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri a tutti i cittadini europei, senza restrizioni basate sulla cittadinanza, e dall’“esportabilità” delle prestazioni previdenziali, garantite da ciascuno Stato a prescindere dalla nazionalità. In aggiunta a ciò, l’Unione persegue importanti interessi sociali oggettivi (l’occupazione, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, ecc.), mentre la tutela dei diritti sociali in sé, come situazioni soggettive individuali, sembra dipendere ampiamente dal bilanciamento con l’esigenza di mantenere la competitività dell’Unione: infatti ai sensi dell’art. 151 TFUE i diritti sociali sono «tenuti presenti», ma occorre anche «tener conto della necessità di mantenere la competitività dell’economia dell’Unione»<sup>21</sup>. Lo testimoniano, d’altronde, le note pronunce *Viking* e *Laval* del 2007<sup>22</sup>, che hanno ridotto la possibilità che si instaurino forme di solidarietà transnazionale tra movimenti sindacali.

Inoltre, si fatica a rinvenire nella Carta di Nizza – i cui principi, ex art. 51, devono essere non

---

<sup>17</sup> Sulla contestualizzazione del principio di solidarietà nell’ambito peculiare dell’ordinamento dell’UE v. G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in [Rivista AIC](#), 3, 2021, 267 ss.

<sup>18</sup> Cfr., per tutti, F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico*, cit., 186.

<sup>19</sup> Inoltre, la dichiarazione n. 37 allegata al Trattato specifica che «nessuna delle disposizioni dell’articolo 222 pregiudica il diritto di un altro Stato membro di scegliere i mezzi più appropriati per assolvere ai suoi obblighi di solidarietà nei confronti dello Stato membro in questione».

<sup>20</sup> V., per tutti, E. ROSSI, *Tutela individuale e tutela collettiva dei diritti fondamentali europei*, in P. Costanzo (a cura di), *La Carta europea dei diritti*, Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Genova - De Ferrari, Genova, 2002, 185. Cfr. anche S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, 525 ss.

<sup>21</sup> Cfr., *ex plurimis*, S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: paradossi, rischi, opportunità*, in C. Salvi (a cura di), *Diritto civile e principi costituzionali europei e italiani*, Giappichelli, Torino, 2012, 102 ss.; D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali in particolare) nel diritto Ue dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2013, 1175 ss.

<sup>22</sup> Su cui v. M.V. BALLESTRERO, *Le sentenze Viking e Laval: la Corte di giustizia “bilancia” il diritto di sciopero*, in *Lavoro e diritto*, 2, 2008, 371 ss.; CORTE COSTITUZIONALE – SERVIZIO STUDI (a cura di B. Brancati), [Il bilanciamento tra diritti sociali e libertà economiche in Europa](#). Invero, oltre ad operare un “bilanciamento ineguale” tra diritti sociali e libertà economiche, la Corte di giustizia ha talora manifestato orientamenti che hanno posto in risalto il valore della solidarietà, ad esempio intendendo la cittadinanza europea come status di «integrazione sociale transnazionale»: cfr. S. GIUBBONI, *La solidarietà come scudo. Il tramonto della cittadinanza sociale transnazionale nella crisi europea*, in *Quad. cost.*, 2018, 592.

«rispettati», ma semplicemente «osservati»<sup>23</sup> – quello spirito di solidarietà che, secondo la Corte costituzionale italiana, trae fondamento «dall’originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l’individuo alla comunità degli uomini» e che comporta «l’originaria connotazione dell’uomo *uti socius*»<sup>24</sup>.

Così, nonostante le affermazioni di principio, non traspare in modo evidente dall’ordinamento comunitario quella stretta connessione tra il rapporto di solidarietà che lega il singolo alle formazioni sociali e il rapporto che lo collega con l’ordinamento nel suo complesso, senza la quale non sembra agevole porre la solidarietà «come base della convivenza sociale normativamente prefigurata» (per usare ancora le parole della Corte costituzionale).

La Carta di Nizza tradisce, insomma, un’impostazione basata sulle esigenze dell’individuo (attivo e mobile, ma socialmente irrelato) più che dell’*homme situé* e richiama una dimensione della solidarietà servente più alle libertà economiche che all’uguaglianza sostanziale<sup>25</sup>. Mentre, nel complesso, la solidarietà europea pare evocata fundamentalmente per sostenere il processo di integrazione e coesione tra le diverse parti dell’Unione<sup>26</sup>.

Così anche in materia di gestione dei flussi migratori – da tempo all’ordine del giorno – prevale nell’ambito dell’UE una solidarietà che si realizza attraverso meccanismi intergovernativi, i quali consentono solo eccezionalmente un’interferenza con le competenze statali, e che viene interpretata nel suo significato “emergenziale”, come sancito dal par. 3 dell’art. 78 TFUE<sup>27</sup>, piuttosto che nella sua portata “di sistema” ex art. 80 TFUE<sup>28</sup>. Pertanto, rispetto alle persone richiedenti protezione la solidarietà risulta intesa in senso residuale e limitato<sup>29</sup>.

---

<sup>23</sup> La *ratio* di una simile regola, che riecheggia quella delle c.d. norme programmatiche della nostra Costituzione, sembrerebbe quella di “contenere” gli effetti dei diritti sociali della Carta e di limitarne l’applicazione giudiziale in assenza di intermediazione legislativa (cfr. E. ROSSI, *Tutela individuale e tutela collettiva*, cit., 185). Sulla differenza tra diritti e principi e sulle conseguenti implicazioni riguardo alla tutela dei diritti a livello nazionale cfr. A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, 9 ss. Cfr. anche E. CAVASINO, *Diritti e principi nello spazio giuridico europeo dei diritti fondamentali: un aspetto dell’esperienza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, 561 ss.

<sup>24</sup> Riprendendo la già citata [sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 1992](#), in particolare il punto 2 del Considerato in diritto. Nondimeno, nel nostro ordinamento si è realizzato un effetto di «traboccamento» della Carta di Nizza oltre il suo ambito, che ex art. 51 è quello relativo «esclusivamente [a]ll’attuazione del diritto dell’Unione» (v., per tutti, A. BARBERA, *La Carta dei diritti*, cit., 3 ss.).

<sup>25</sup> Cfr., *ex plurimis*, A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, [VI, Diritto costituzionale eurounitario e comparazione costituzionale](#), Consulta OnLine, Genova, 2020, 80; F. MEDICO, *Il ruolo della Carta di Nizza e la questione sociale: ci può essere solidarietà senza integrazione politica?* in *Rivista AIC*, 3, 2021, 255.

<sup>26</sup> Come sottolinea, da ultimo, G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo*, cit., 274, «essa esige la messa in comune di beni, risorse e attività. Esige il sostegno e l’aiuto reciproco tra le parti della Federazione. La solidarietà assume qui rilevanza sotto un profilo strutturale, nella sua qualità di principio che tiene insieme l’ordinamento e giustifica la scelta delle parti dell’Unione di associarsi – alla luce della loro inadeguatezza a perseguire determinate finalità *uti singuli*».

<sup>27</sup> Secondo cui, «qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati».

<sup>28</sup> Il quale, come già ricordato, afferma che «le politiche dell’Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario».

<sup>29</sup> In merito v. M.I. PAPA, *Crisi dei rifugiati e principio di solidarietà ed equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri dell’Unione Europea*, in [Costituzionalismo.it](#), 3, 2016, 287 ss.; G. MORGESE, *La “nuova” solidarietà europea in materia di asilo e immigrazione: molto rumore per poco?*, in [federalismi.it](#), 35, 2020, 15 ss.; M. MESSINA, *Il principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri nella politica d’immigrazione UE: la continua ricerca di una sua declinazione concreta*, in M. Messina (a cura di), *I valori fondanti dell’Unione europea a 60 anni dai Trattati di Roma*, Ed. Scientifica, Napoli, 2017, 127 ss.

Se e in che misura l'integrazione con l'ordinamento europeo rafforzi o indebolisca la precettività del principio di solidarietà come inteso nell'ordinamento italiano – dove, come si è illustrato, è proclamato con maggior tono ed efficacia – è questione problematica<sup>30</sup>. A parte la possibilità in casi limite di invocare il principio "italiano" nel suo nucleo irriducibile, con i doveri che ne sono manifestazione, come controlimite nei confronti di norme europee che rischiano di comprometterne la portata normativa minima, non sembra impossibile cercare di interpretare la normativa europea in modo da conciliare principi solidaristici (intesi secondo la più pregnante accezione italiana) e cultura del mercato: in particolare riguardo all'utilizzo dei fondi strutturali europei, che possono considerarsi espressione di quei principi come recepiti dall'ordinamento comunitario<sup>31</sup>.

Oltre ai noti Fondo sociale europeo (artt. 162 ss. TFUE), Fondo europeo di sviluppo regionale (artt. 176 ss. TFUE), Fondo di coesione (che finanzia i progetti nel settore dei trasporti e dell'ambiente nei Paesi in cui il reddito nazionale lordo *pro capite* è inferiore al 90% della media dell'UE) ed ai più settoriali Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, merita di essere citato il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE), nato con regolamento (CE) n. 2012 dell'11 novembre 2002 per rispondere alle calamità naturali ed esprimere la solidarietà europea alle popolazioni da esse colpite all'interno dell'UE<sup>32</sup>. In reazione alla pandemia di Covid-19, a partire dal 1° aprile 2020 il campo di applicazione del Fondo di solidarietà è stato esteso per comprendere le principali emergenze sanitarie.

Nell'ambito, poi, della transizione ecologica è stato creato il Fondo per una transizione giusta (FTG o JTF), come strumento della politica di coesione 2021-2027 e come primo pilastro del meccanismo per una transizione giusta nel contesto del *Green Deal* europeo, che mira a raggiungere la neutralità climatica dell'UE entro il 2050. Il Fondo sostiene i territori più colpiti dalla transizione verso la neutralità climatica e ne allevia i costi socio-economici innescati da tale transizione, per evitare l'aumento delle disuguaglianze regionali, in linea con l'obiettivo della politica di coesione dell'Unione europea di ridurre le disparità regionali e affrontare i cambiamenti strutturali nell'UE<sup>33</sup>.

Non si può non menzionare, poi, il *Next Generation EU*, che, pur se previsto come strumento *una tantum*, è una «decisione ispirata alla solidarietà»<sup>34</sup>. In esso, «in effetti, sono abbozzate le diverse declinazioni della solidarietà: quella orizzontale tra gli Stati più ricchi e più poveri; quella verticale tra le istituzioni sovranazionali e gli Stati stessi; ancora quella orizzontale, tra i cittadini di Stati diversi»<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> È una questione che solleva anche R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018, *passim*.

<sup>31</sup> In proposito v., in particolare, R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Il Mulino, Bologna, 2000; C. GOLINO, *L'intervento pubblico per lo sviluppo economico delle aree depresse tra mercato e solidarietà*, Giappichelli, Torino, 2018; G. CENTURELLI, *I Fondi strutturali e le procedure di gestione e controllo: come rafforzarne l'attuazione ed accelerarne la spesa in Italia? Analisi del contesto e prospettive future*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2019, 995 ss.

<sup>32</sup> Il Fondo è stato istituito a seguito delle gravi inondazioni che hanno devastato l'Europa centrale nell'estate del 2002. Da allora è stato utilizzato ben 80 volte in risposta a diversi tipi di catastrofi, tra cui inondazioni, incendi forestali, terremoti, tempeste e siccità, erogando oltre 5 miliardi di euro a favore di 24 Paesi europei.

<sup>33</sup> Il Fondo, ad esempio, sostiene: investimenti produttivi nelle piccole e medie imprese; attività di ricerca e innovazione; risanamento ambientale; energia pulita; aggiornamento e riqualificazione dei lavoratori; assistenza alla ricerca di lavoro e inclusione attiva delle persone in cerca di lavoro; trasformazione degli impianti esistenti ad alta intensità di carbonio quando questi investimenti portano a sostanziali riduzioni delle emissioni e alla protezione dei posti di lavoro. Per sbloccare e implementare le risorse del JTF, gli Stati membri dell'UE devono predisporre piani strategici territoriali per una transizione giusta (TJTP), identificando i territori che si prevede saranno i più colpiti dalla transizione climatica.

<sup>34</sup> Come ha sottolineato il Presidente del Consiglio Mario Draghi, nel [discorso in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei conti](#), Roma, 19 febbraio 2021: «Mai nella storia dell'UE, i governi avevano tassato i loro cittadini per dare i proventi di questa tassazione ai cittadini di altri Paesi dell'Unione. È avvenuto con i trasferimenti a fondo perduto stabiliti dal Next Generation. Si tratta di una straordinaria prova di fiducia reciproca che, se validata da scelte oneste ed efficaci, potrà un giorno sfociare nella creazione di un bilancio europeo comune da cui dovrebbero trarre maggior beneficio proprio i Paesi più fragili dell'Unione».

<sup>35</sup> Come evidenzia F. COVINO, *Matrice economica del principio solidaristico*, cit., 195.



Va ricordato anche il recente regolamento (UE) n. 2092 del 16 dicembre 2020 sulla condizionalità di bilancio, che subordina l'erogazione delle provvidenze europee e, quindi, l'attivazione della solidarietà dell'Unione alla condivisione dei valori europei da parte degli Stati membri<sup>36</sup>.

#### 4. *La declinazione del principio di solidarietà nella Regione Lombardia*

Anche la Regione Lombardia, come già ricordato, assume e fa proprio il principio e valore della solidarietà, pur non sempre – potremmo dire – chiamandolo per nome.

Così nello Statuto di autonomia della Regione<sup>37</sup>, all'art. 2, si proclama che essa, nell'ambito delle sue competenze, ha fra gli elementi che la contraddistinguono e la qualificano la volontà di agire in ottica solidaristica (rispetto, ad esempio, alla famiglia, al lavoro, ai disabili, all'integrazione degli stranieri residenti ed alle stesse imprese, di cui «promuove la responsabilità sociale»). È vero che le enunciazioni programmatiche di uno statuto regionale, ai sensi della giurisprudenza costituzionale, non hanno efficacia giuridica, ma esplicano una funzione di natura culturale e politica<sup>38</sup>, ma si tratta comunque di affermazioni significative, che delineano il modo in cui la Regione intende dare attuazione ai principi e valori sanciti dalla Costituzione e sviluppare le politiche regionali.

Inoltre, lo statuto lombardo dedica un apposito articolo (l'art. 7) alla *solidarietà interregionale* – denominata proprio così –, impegnando la Regione a concorrere al superamento degli squilibri territoriali, economici, sociali e culturali presenti nelle diverse aree d'Italia.

Si tratta di una disposizione importante, che costituisce un argine interno all'ordinamento lombardo contro una ipotetica declinazione del principio di autonomia e di differenziazione tra le Regioni tesa a considerare le sole esigenze di una di esse, mediante ad esempio la pretesa dell'integrale disponibilità delle risorse prodotte sul territorio. Contro tale declinazione, peraltro, si porrebbero anche e soprattutto gli argini previsti dall'ordinamento complessivo, a cominciare dal principio di unità della Repubblica e, proprio, dal principio di solidarietà<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> In merito v., *ex plurimis*, A. CIRCOLO, *È la "rule of law" a proteggere il bilancio dell'Unione o viceversa? La nuova proposta di regolamento "sulle carenze generalizzate riguardanti lo Stato di diritto"*, in *Dir. Unione eur.*, 2019, 395 ss.; E. CASTORINA, *Stato di diritto e "condizionalità economica": quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 29, 2020, 44 ss.; C. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: il regolamento sulla condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione e il valore delle conclusioni del Consiglio europeo*, in *Quad. cost.*, 2021, 214 ss.; G. GIOIA, *La condizionalità nell'esperienza dell'Unione europea. Protezione del bilancio e valori costituzionali*, in *Diritti Comparati*, 3, 2021, 153 ss.; S. TROILO, *La tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea post Covid-19*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rass.*, 4, 2021, 74 ss., spec. 82 ss.; A. CONZUTTI, «In conditionality we trust». *Riflessioni sulle condizionalità macroeconomiche introdotte dal recovery and resilience facility*, in [AmbienteDiritto.it](http://AmbienteDiritto.it), 3, 2022, 1 ss.

<sup>37</sup> Su cui, v. almeno, S. Troilo, M. Gorlani (a cura di), *Il nuovo statuto di autonomia della Regione Lombardia. Prime riflessioni*, Giuffrè, Milano, 2008; L. Violini, Q. Camerlengo (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2014.

<sup>38</sup> In merito v., *ex plurimis*, A. ANZON, *L'"inefficacia giuridica" di norme "programmatiche"*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2004, 1 ss.; C.E. GALLO, *Il valore delle disposizioni di principio contenute negli statuti regionali*, in *Foro amm. - CdS*, 2004, 3386 ss.; nonché A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, tutti in [Forum di Quaderni costituzionali](http://Forum di Quaderni costituzionali), 2004.

<sup>39</sup> Cfr., per tutti, V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 3, 2019, 17. Sul punto è apparso determinante il richiamo operato dalla [sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015](http://sentenza della Corte costituzionale n. 118 del 2015), riguardo ad una consultazione referendaria della Regione Veneto, con la quale si intendevano prospettare agli elettori – oltre che scelte ancora più dirompenti (su cui cfr. D. TRABUCCO, *La regione Veneto tra referendum per l'indipendenza e richiesta di maggiori forme di autonomia*, in [Amministrazione in cammino](http://Amministrazione in cammino), 2014; G. FERRAIUOLO, *Due referendum non comparabili*, in *Quad. cost.*, 2014, 703 ss.) – il trattenimento sul territorio regionale dell'80% dei tributi riscossi o versati al suo interno. La Consulta ha ribadito l'incompatibilità con l'assetto costituzionale di alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica che potrebbero incidere sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto

Può essere interessante, in questa sede, mettere a confronto la clausola generale di solidarietà dello statuto lombardo con quella presente nel TFUE all'art. 222.

Quest'ultima è riferita a situazioni eccezionali, poiché «l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri», per prestare assistenza al Paese colpito.

Quella lombarda è, invece, una solidarietà generale e permanente, che impegna la Regione – sia pure compatibilmente con le sue finalità primarie e nel rispetto degli interessi essenziali dei suoi cittadini – a concorrere al superamento degli squilibri territoriali, economici, sociali e culturali esistenti nelle varie aree del Paese e all'affermazione delle loro rispettive autonomie.

In questo senso, essa si avvicina maggiormente alla già ricordata coesione economica, sociale e culturale europea, che, in particolare, «mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite» (art. 174 TFUE). Tale azione, però, è condotta dall'Unione nei confronti di alcune aree del proprio territorio – concretizzando una solidarietà paterna – mentre quella della Lombardia è concepita come una solidarietà fraterna, pur se condotta da un ente pubblico, e presenta un grado anche maggiore di gratuità e di disinteresse per ogni vantaggio di ritorno.

### 5. La solidarietà nelle politiche regionali lombarde

Sono, comunque, le politiche regionali, realizzate tramite la programmazione (il Programma regionale di sviluppo e i piani settoriali) e tramite le leggi e i provvedimenti attuativi, ad inverare il valore della solidarietà in Lombardia.

In senso lato, si può dire che tutta la programmazione, la produzione normativa e l'attività amministrativa relative alla sfera sociale si pongono come svolgimento diretto o indiretto dei principi costituzionali e statutari di solidarietà nonché di uguaglianza sostanziale<sup>40</sup>.

In questa sede, si possono soltanto illustrare alcune fattispecie che delineano il modo in cui viene attuato il principio in oggetto. In particolare, l'ispirazione solidaristica risulta evidente quando la Regione Lombardia affronta le fragilità e i bisogni tramite il sistema dei servizi socio-sanitari: va, qui, sottolineato come i bisogni siano già codificati e collegati a specifici interventi, mentre le fragilità siano meno definite e restino più lontane e meno presenti al legislatore ed al programmatore regionale, pur se andrebbero affrontate con azioni di natura preventiva<sup>41</sup>.

---

della Repubblica. Al riguardo v., per tutti, il commento di S. BARTOLE, *Pretese venete di secessione e storica questione catalana, convergenze e divergenze fra Corte costituzionale italiana e Tribunale costituzionale spagnolo, anche con ripensamenti della prima*, in *Giur. cost.*, 2015, 942 ss.

<sup>40</sup> Tanto che c'è chi ha teorizzato il passaggio da un sistema di “welfare state” ad uno di “welfare regionale e municipale”: E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal Welfare state al Welfare municipale*, Giappichelli, Torino, 2003. Sui nuovi modelli normativi ed organizzativi di protezione sociale sperimentati dalle Regioni v., in particolare, V. Fargion, E. Gualmini (a cura di), *Tra l'incudine e il martello. Regioni e nuovi rischi sociali in tempo di crisi*, Il Mulino, Bologna, 2013; A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, 1 ss.

<sup>41</sup> Invece, il sistema dei servizi pubblici appare concentrato, in Lombardia e in altre Regioni, sul problema, non ancora del tutto risolto, di dare sufficiente copertura ai bisogni espressi, mentre appare assai meno orientato ad occuparsi dei bisogni inespressi, che, pertanto, spesso restano tali. Per alcune considerazioni all'indomani dell'incremento delle competenze regionali nel 2001 v. A. PURCARO, *La disciplina dei servizi pubblici locali: analogie e differenze tra la legge regionale Lombardia n. 26/2003 e l'art. 14 del decreto legge n. 269/2003*, in *LexItalia.it*, 3, 2004. Cfr. anche F. PASTORE, *Modelli regionali alla luce della riforma dei Centri per l'impiego. Un confronto fra Toscana e Lombardia*, in *Economia & lavoro*, 3, 2017, 189 ss., nonché M. MOLITERNI, *Solidarietà e concorrenza nella disciplina dei servizi sociali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 119 ss. In Lombardia, comunque, la D.G.R. n. 116 del 2013 ha riconosciuto la fragilità quale

Vanno poi ricordate, senza pretesa di esaustività:

a) le politiche volte a sostenere il benessere della famiglia, con interventi sia a favore del nucleo familiare (ossia politiche esplicite), sia a favore dei suoi componenti individuali (c.d. politiche implicite)<sup>42</sup>;

b) quelle a sostegno dell'autonomia delle persone (persone con disabilità, ma anche con altri limiti alla propria autonomia);

c) quelle a favore degli immigrati;

d) quelle a favore dei detenuti e degli ex detenuti<sup>43</sup>;

e) quelle a favore dei giovani<sup>44</sup>;

f) le politiche abitative;

g) quelle indirizzate a sostenere e promuovere certi tipi di produzioni o di attività, non al fine di incrementare la competitività e lo sviluppo dell'economia lombarda ma in un'ottica di solidarietà con certi territori o popolazioni o categorie o gruppi di lavoratori (si pensi al sostegno ai negozi di vicinato o alle attività artigiane o a certi tipi di coltivazioni, e così via);

h) le politiche a favore del volontariato e della cittadinanza attiva, che in certo senso "solidarizzano con coloro che sono solidali"<sup>45</sup>;

i) le politiche di solidarietà verso i territori svantaggiati, come quelli montani.

### 5.1. Le politiche per la famiglia

Riguardo alle politiche per la famiglia, lo stesso Consiglio regionale della Lombardia, in una sua missione valutativa, ne ha identificate ben 138, di cui 103 realizzate da enti pubblici e 35 da soggetti privati<sup>46</sup>.

---

situazione suscettibile di tutela mediante la protezione delle persone disagiate incapaci di trovare sufficienti ed adeguate risposte nella rete regionale dei servizi sociosanitari.

<sup>42</sup> Cfr. S. COLTELLESA, *Impegni statali, protezione sociale e politiche per la famiglia. Il governo regionale nei processi di trasformazione del 'welfare state'*, in V.E. Parsi (a cura di), *Lo spazio politico della Regione. Cittadinanza, azione di governo e politiche pubbliche*, Vita e pensiero, Milano, 2004, 331 ss.

<sup>43</sup> In particolare, la l.r. n. 13 del 2003 "*Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate*" prevede, a favore delle persone detenute, opportunità di svolgere attività lavorative, mentre la l.r. n. 25 del 2017 "*Disposizioni per la tutela delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria*" intende favorire il reinserimento nella società degli adulti e dei minori coinvolti da misure detentive o alternative alla detenzione, attraverso percorsi lavorativi, socio-educativi, formativi e di riqualificazione professionale ed il sostegno alle associazioni ed attività del volontariato penitenziario.

<sup>44</sup> Tra cui *Garanzia Giovani in Lombardia*, programma attuativo del Piano Europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile e del relativo PON italiano, rivolto ai giovani dai 16 ai 29 anni che non studiano e non lavorano (i c.d. Neet), ai quali vengono offerte opportunità di orientamento, *problem solving*, formazione e inserimento al lavoro attraverso percorsi personalizzati in funzione dei bisogni individuali.

<sup>45</sup> Con la l.r. n. 1 del 2008 "*Testo unico in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso*" la Regione Lombardia ha definito il volontariato quale strumento di solidarietà sociale e di concorso autonomo all'individuazione dei bisogni e al conseguimento dei fini istituzionali dei servizi, riconoscendone la funzione di promozione culturale e di formazione ad una coscienza della partecipazione. Va segnalata anche l'istituzione, con la l.r. n. 33 del 2014, della Leva civica volontaria regionale, successivamente implementata grazie alle relative Linee guida, adottate con D.G.R. n. 3694 del 2015. La Leva civica si presenta, da un lato, come un investimento della comunità lombarda sulle giovani generazioni e, dall'altro, come una esperienza di cittadinanza attiva per la formazione di persone partecipi delle dinamiche sociali e consapevoli dei doveri di solidarietà e di concorso al progresso materiale e spirituale della società.

<sup>46</sup> Classificazione delle politiche familiari, per numero di interventi (cfr. [Missione valutativa n. 25 del 2020, Le politiche per la famiglia in Lombardia, Executive Summary](#)):

	N. politiche ...	di cui multi-obiettivo ...	di cui multi-intervento
Da enti pubblici	103	15	17
Da enti privati	35	20	15
Totale	138	35	32

Gli interventi messi in campo da enti pubblici sono più specializzati, mentre quelli attivati da privati sono più complessi, con molteplici obiettivi e strumenti<sup>47</sup>. Si riscontra una prevalenza dell'intervento pubblico nella forma del sostegno economico (a singoli individui e nuclei familiari), mentre si nota l'esigenza di rafforzare un approccio olistico verso i molteplici bisogni dei componenti delle famiglie, coinvolgendo soggetti di natura diversa, pubblici e privati, che possano mettere in comune strumenti, risorse, strategie e informazioni.

La pandemia di Covid-19 ha acuito bisogni esistenti, già espliciti o latenti, di natura economica (reddituale e occupazionale), abitativa, psico-sanitaria, socio-relazionale, genitoriale ed educativa, alcuni dei quali solo parzialmente e momentaneamente contenuti dalle misure adottate. Ma sono emersi il bisogno nuovo della digitalizzazione – in termini di fragilità più culturale che economica – e le debolezze informative e comunicative che intersecano trasversalmente le altre fragilità e acquiscono la difficoltà a chiedere aiuto.

Inoltre, dal lato dell'offerta, la pandemia ha messo in discussione i servizi esistenti, talvolta per le modalità che non era più possibile applicare (ad esempio per i servizi in presenza), talaltra per l'improvviso aumento della domanda (ad esempio per l'assistenza domiciliare agli anziani). Questo, peraltro, ha innescato processi adattivi, ha stimolato l'utilizzo di nuove risorse, soprattutto con il coinvolgimento del volontariato.

## 5.2. *Il voucher di autonomia*

Un altro esempio di misura solidaristica può essere considerato il *voucher* di autonomia<sup>48</sup>.

La misura rientra nelle iniziative del Programma operativo regionale 2014-2020, cofinanziato con risorse del Fondo sociale europeo, e ha l'intento di migliorare la qualità della vita dei giovani e adulti con disabilità e degli anziani, favorendo il mantenimento dell'autonomia personale, la permanenza presso il proprio luogo di vita, lo sviluppo di abilità e l'inclusione attiva.

L'intervento è rivolto a un *target* particolare, caratterizzato da compromissioni lievi o moderate, in un'ottica di prevenzione e investimento solidale, con l'importante obiettivo di favorire l'autonomia di vita e ritardare l'eventuale istituzionalizzazione dei soggetti interessati.

I principali punti di forza sembrano essere il *target* dei destinatari, in precedenza poco curato, la flessibilità dell'intervento, l'esistenza di una collaborazione consolidata tra servizi territoriali e terzo settore.

Le criticità, rilevate dallo stesso Consiglio regionale in un'altra missione valutativa<sup>49</sup>, interessano gli adempimenti amministrativi, il meccanismo di pagamento del *voucher*, la durata e l'importo dello stesso, la non piena comprensione degli obiettivi e delle caratteristiche della misura, la frammentarietà complessiva degli interventi sociali.

---

Di conseguenza, anche le basi normative sono varie, pur se risultano centrali la l.r. n. 23 del 1999, "*Politiche regionali per la famiglia*" e la complementare l.r. n. 34 del 2004 "*Politiche regionali per i minori*", nonché la l.r. n. 3 del 2008 "*Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario*", e successive modifiche. Più recentemente, è stato istituito con D.G.R. n. 116 del 2013 un Fondo regionale a favore della famiglia e dei suoi componenti fragili, quale strumento per tutelare – anche mediante l'erogazione di *voucher* per l'acquisto di prestazioni e servizi – il benessere di tutti i suoi membri, incluse le persone fragili e non autosufficienti; a sua volta, la l.r. n. 18 del 2014 "*Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori*" intende alleviare alcuni dei problemi più comuni che possono presentarsi a seguito di una rottura del nucleo familiare, favorendo il recupero di un'esistenza dignitosa e dell'autonomia abitativa degli ex coniugi. Va ricordato anche che la l.r. n. 10 del 2017 ha introdotto il c.d. fattore famiglia lombardo (FFL), un indicatore della situazione reddituale e sociale integrativo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

<sup>47</sup> Infatti, su 103 interventi pubblici, solo 15 sono multi-obiettivo e 17 multi-intervento, contro i 20 multi-obiettivo e 15 multi-intervento sui complessivi 35 interventi privati.

<sup>48</sup> Disciplinato con D.G.R. n. 5672 del 2016, nell'ambito del programma regionale "Reddito di autonomia" (di cui alla DGR n. 4155 del 2015), composto da diverse iniziative sperimentali a favore delle persone povere e vulnerabili.

<sup>49</sup> [Missione Valutativa n. 22 del 2020, Voucher di autonomia: attuazione ed esiti dell'intervento di Regione Lombardia. Rapporto finale.](#)

In particolare, non sempre gli intenti e le caratteristiche della misura sono stati compresi dai destinatari, che spesso si aspettavano di ricevere una prestazione monetaria (e non dei servizi); questa circostanza ha portato alla presentazione di richieste di accesso improprie o a successive rinunce.

Inoltre, il *voucher* di autonomia si inserisce in un contesto di politiche sociali regionali frammentato, nel quale oltre 60 differenti misure risultano attivate sul territorio<sup>50</sup> e si affiancano (o sovrappongono) a ulteriori interventi sociali promossi a livello nazionale e locale.

### 5.3. *Il contributo di solidarietà abitativo*

Nell'ambito delle politiche abitative, la Regione Lombardia ha istituito, oltre a un "sostegno abitativo per l'integrazione del canone di locazione a favore di coniugi separati o divorziati" (per il 2020-2021), un "*contributo regionale di solidarietà*" (denominato proprio così). Si tratta di una agevolazione economica, erogata alle famiglie in affitto nei servizi abitativi pubblici di proprietà dei Comuni o delle ALER per sostenere i costi della locazione sociale. Per l'anno 2021 la Regione Lombardia ha stanziato 23 milioni di euro.

Con regolamento regionale 10 ottobre 2019, n. 11 la Giunta ha dato attuazione all'art. 25 della l.r. n. 16 del 2016, disciplinando le condizioni di accesso, la misura e la durata del contributo finanziario regionale.

### 5.4. *La redistribuzione dei prodotti alimentari*

La Regione Lombardia è impegnata da 15 anni nel recupero e redistribuzione di prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale: il primo passo in questa direzione è stata la l.r. n. 25 del 2006 "*Politiche regionali di intervento contro la povertà attraverso la promozione dell'attività di recupero e distribuzione dei prodotti alimentari ai fini di solidarietà sociale*", che ha formalizzato la collaborazione con le organizzazioni del terzo settore. In attuazione della successiva l.r. n. 34 del 2015 "*Legge di riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo*", la Regione si è concentrata sulle attività necessarie per un tale riconoscimento, tutela e promozione (che sono state finanziate attraverso i Piani di intervento biennali 2017-2018 e 2019-2020)<sup>51</sup>.

Le misure previste si fondano, da un lato, su forme di premialità per gli operatori del settore impegnati nella cessione di alimenti o nel contrasto allo spreco e, dall'altro, su incentivi alle iniziative per il recupero, a livello locale, dei prodotti non raccolti, rimasti invenduti o scartati lungo l'intera filiera agroalimentare, al fine di redistribuirli gratuitamente alle persone al di sotto della soglia di povertà, o comunque in gravi difficoltà economiche<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Tra cui quelle, complementari, previste dalla l.r. n. 15 del 2015 "*Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari*" a favore dei soggetti con compromissioni gravi: esse consistono, oltre che nell'istituzione di sportelli per l'assistenza familiare, nell'erogazione di forme di sostegno economico alle persone non autosufficienti (o alle loro famiglie) che usufruiscano dell'attività di cura e assistenza svolta da apposite figure professionali iscritte in registri territoriali, spendibili nell'ambito della rete di tali figure.

<sup>51</sup> Il tema della solidarietà alimentare è studiato in dottrina sotto diversi aspetti: v. almeno F. PIZZOLATO, *Il diritto all'alimentazione. Un bisogno fondamentale povero di tutele*, in *Agg. sociali*, 2015, 135 ss.; M. BOTTIGLIERI, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2016, 1 ss.; C. DELLA GIUSTINA, *Il diritto al cibo adeguato: un diritto umano presupposto o consequenziale? Riflessioni a margine di un diritto dalle molteplici sfumature*, in *AmbienteDiritto.it*, 1, 2021, 1 ss.; M. GANDOLFI, *La solidarietà alimentare in tempi di COVID-19*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rass.*, 2, 2022, 83 ss.

<sup>52</sup> Va ricordato che, ai sensi della legge statale di bilancio per il 2018 (l. n. 205 del 2017), il paniere dei beni donabili nell'ambito di iniziative di questo tipo (disciplinate ora anche a livello nazionale dalla l. n. 166 del 2016) è stato esteso a medicinali, integratori alimentari, presidi medico-chirurgici, prodotti destinati all'igiene e cura della persona e della casa, prodotti di cartoleria e di cancelleria.

### 5.5. *Il sistema delle doti*

Risulta ispirato al valore della solidarietà, pur se vi concorrono anche ulteriori fattori, l'articolato sistema delle "doti", peculiare della Regione Lombardia, mediante cui quest'ultima eroga contributi economici ai beneficiari finali, i quali possono utilizzarli, però, solo per acquisire servizi e prestazioni da parte di operatori accreditati<sup>53</sup>.

In particolare, con la *Dote Impresa* la Regione eroga contributi finalizzati all'assunzione di persone con disabilità o di giovani disabili che escono dalle scuole, oppure al mantenimento di persone già occupate che conoscano una riduzione della capacità lavorativa acquisita nel corso della carriera lavorativa.

Ma anche la *Dote Unica Lavoro* (DUL), pur rappresentando lo strumento principale per l'attuazione delle politiche attive del lavoro in Lombardia, manifesta una ispirazione solidaristica nella volontà di accompagnare le persone lungo tutto l'arco della loro vita lavorativa, nella ricerca di un lavoro e nell'accrescimento delle proprie competenze – e quindi nello sviluppo della loro personalità – in relazione alle caratteristiche di ognuno (età, genere, stato occupazionale, tempo trascorso dall'ultimo rapporto di lavoro/altro avviamento, carriera professionale, ecc.).

La stessa *Dote Scuola e Formazione*, nel promuovere l'effettività del diritto all'istruzione ed alla formazione, rappresenta anche un aiuto solidale (nell'ottica "paterna"). Ciò risulta maggiormente evidente nelle componenti *Scuole dell'infanzia e Sostegno disabili*, caratterizzate dalla parziale copertura del costo del personale insegnante impegnato in attività **didattica di sostegno** presso scuole dell'infanzia autonome, non statali e non comunali, e scuole paritarie (primarie e secondarie di primo e secondo grado)<sup>54</sup>.

### 6. *Cenni conclusivi*

Dalle politiche e dagli interventi che si sono descritti, risulta che il principio di solidarietà viene declinato dalla Regione Lombardia nell'accezione propria dell'ordinamento italiano (e non in quella dell'UE) e prevalentemente nella forma paterna.

Ma la Lombardia specifica e attualizza il principio in modalità anche originali, non sempre identiche a quelle nazionali e di altre Regioni, traendo ispirazione, in certa misura, anche dalla visuale europea della solidarietà, più attenta alla competitività ed al *self-help*, pur senza ricalcarne la prospettiva emergenziale.

Ovviamente, guardando oltre le previsioni "astratte" contenute negli atti normativi, negli indirizzi e nelle politiche pubbliche, in Lombardia come altrove si può opinare circa il grado di adeguatezza

---

<sup>53</sup> Su tali forme di sostegno v., *ex plurimis*, L. VIOLINI, S. CERLINI, *Il sistema della "Dote" in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Riv. dir. sicurezza soc.*, 2011, 43 ss.; L. MARTIGNANI, *An Example of Personalised Local Welfare? The Endowment System called "Dote Regione Lombardia"*, in *Sociologia e politiche sociali*, 3, 2013, 135 ss. La normativa di riferimento è costituita dalle leggi regionali n. 22 del 2006 "*Il mercato del lavoro in Lombardia*" (modificata dalla l.r. n. 9 del 2018), n. 13 del 2003 "*Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate*" (come modificata dalla l.r. n. 22 del 2006), n. 19 del 2007 "*Norme sul sistema educativo di Istruzione e formazione della Regione Lombardia*" (e successive modifiche), n. 30 del 2015 "*Qualità, innovazione ed internazionalizzazione nei sistemi di istruzione, formazione e lavoro in Lombardia. Modifiche alle ll.rr. 19/2007 sul sistema di istruzione e formazione e 22/2006 sul mercato del lavoro*", nonché dai Programmi Regionali di Sviluppo (il più recente dei quali, relativo alla XI Legislatura, è stato approvato dal Consiglio Regionale il 10 luglio 2018 con D.C.R. XI/64).

<sup>54</sup> A ciò si aggiunge la *Dote Orientamento scuola/lavoro – persone con disabilità*, con cui viene riconosciuta un'integrazione alla Dote Scuola per garantire la personalizzazione del percorso di istruzione e formazione professionale degli allievi disabili e la copertura delle spese connesse al diritto allo studio.

della concretizzazione del principio in oggetto<sup>55</sup>. Al riguardo assumono notevole importanza anche i profili amministrativi e finanziari, che esulano dai confini del presente saggio: non bisogna dimenticare, però, che è a questi livelli che si inverano i grandi principi e si realizza l'effettiva garanzia dei diritti e degli interessi legittimi, come ci ha sempre autorevolmente insegnato Carlo Emanuele Gallo<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> In passato, è stata denunciata la «lancinante contraddizione tra l'ipertrofia degli usi anche giuridici della parola 'solidarietà' e lo stato miserevole in cui versa la concreta attuazione del sottostante principio nelle effettive politiche pubbliche degli Stati democratici dell'Occidente» (S. GIUBBONI, *Solidarietà*, cit., 526-27).

<sup>56</sup> Basti pensare, fra i suoi tanti scritti, a C.E. GALLO, *Soggetti e posizioni soggettive nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, vol. XIV, 1999, 284 ss., nonché ID., *I problemi della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi sessant'anni dopo*, in *Dir. economia*, 2, 2013, 395 ss.; ID., *La configurazione delle situazioni giuridiche soggettive degli utenti*, in *Trattato di Biodiritto - Salute e Sanità*, diretto da S. Rodotà, P. Zatti, R. Ferrara, Giuffrè, Milano, 2010, 381 ss.; ID., *La sanità tra solidarietà e sussidiarietà*, in C. Bottari, F.A. Roversi Monaco (a cura di), *La tutela della salute tra garanzie degli utenti ed esigenze di bilancio*, Maggioli, Rimini, 2012, 67 ss.