

Cura e cittadinanza

Storia, filosofia, diritto

a cura di

CINTIA FARACO e MARIA PIA PATERNÒ

Editoriale Scientifica

Napoli

Il presente volume è stato pubblicato grazie al contributo finanziario elargito dall'Unione Europea nell'ambito del progetto *Jean Monnet* sul tema *The Care of the Other in the EU. Politics, Principles and Opportunities*.

With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



I saggi pubblicati in questo volume sono stati sottoposti a doppio referaggio cieco.

Progetto Polis

F. Bilancia, F. M. Di Sciullo, A. Gianelli
M. P. Paternò, F. Rimoli, G. M. Salerno

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com
info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-034-0

**L'Etica della Cura come teoria politica:
per una ri-fondazione dell'idea di cittadinanza europea
nella dimensione sociale**

Francesco Bilancia

SOMMARIO: 1. Una premessa: la risposta populista alla crisi di legittimità del sistema istituzionale dell'UE. – 2. Individuo e società tra diritto e politica: la dimensione giuspolitica dell'*Etica della cura*. – 3. L'Unione europea, la libertà di circolazione dei cittadini ed i diritti alle prestazioni sociali come corollario della cittadinanza europea. – 4. La solidarietà sociale come rinnovato strumento di integrazione europea nella dimensione politica.

1. *Una premessa: la risposta populista alla crisi di legittimità del sistema istituzionale dell'UE*

Sovranità¹, sovranità popolare, sovranismo² ed i corollari di quest'ultimo sintagma, populismo³, identitarismo e nazionalismo quali fenomeni del linguaggio e delle pratiche della politica nel contemporaneo, sono certamente riconducibili ad un'indefinita pletora di ragioni⁴. Così come è indubbio che questi atteggiamenti politico-sociali producano molte e variegate interferenze sulla resa della partecipazione popolare, nelle forme spontanee sì come in quelle istituzionali, nel funzionamento degli apparati pubblici e delle istituzioni politiche⁵. Tra

¹ Per la sconfinata letteratura giuridica sul tema rinvio al mio *Sovranità*, "Di alcune grandi categorie del Diritto costituzionale: Sovranità Rappresentanza Territorio", in *Rivista AIC*, Fasc. 3 del 2017, nonché in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 155 ss.

² Si vedano, ad esempio, le riflessioni di Y. MENY, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, il Mulino, Bologna, 2019, spec. 155 ss.

³ F. BILANCIA, *The Constitutional Dimension of Democracy within a Democratic Society*, in *Italian Journal of Public Law*, fasc. 1 del 2019, 8 ss.; ID., *Democrazia, interessi economici e Costituzione*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero. Democrazia, economia e corpi intermedi*, il Mulino, Bologna, 2019, 33 ss.

⁴ S. BERMAN, *Populism and the embrace of complexity*, in *Social Europe*, 23 aprile 2019.

⁵ Non considereremo, nella nostra prospettiva di analisi, le degenerazioni autoritarie del populismo, su cui ad esempio da ultimo J. KEANE, *The New Despotism*, Harvard UP, Cambridge, 2020, spec. 33 ss., 73 ss.

i diversi e complessi elementi che possono dedursi da tali fenomenologie quali caratteri attitudinali più diffusamente professati, è indubbio che si vada affermando, come già altre volte nella storia recente ed in diverse aree del pianeta, anche un più accentuato individualismo⁶.

Per non partire dalla coda, come si usa dire, è però forse opportuno riflettere da principio su quali possano essere state le ragioni di fondo che, sul piano storico-politico, possano aver concorso a determinare una così profonda e diffusa disaffezione nei confronti delle istituzioni democratiche, prima ancora che dei principi e dei valori della *rule of law*⁷ o, come più propriamente si dice nella cultura europea continentale, dello stato di diritto. L'attuale crisi dei sistemi politici democratico-sociali che reca con sé, appunto, l'affermazione di atteggiamenti di ostentata radicalità avverso le stesse premesse concettuali delle democrazie liberali, ha molto a che fare, infatti, con la profonda delusione dei singoli per la resa di tali regimi. Sia in termini di soddisfazione dei propri bisogni sia, e forse prima ancora, per l'affievolirsi della percezione della effettività delle tutele dei propri diritti, pur formalizzati come legittime pretese nei documenti costituzionali contemporanei. Insoddisfazione che ha diverse possibili declinazioni, tra le quali spiccano il senso di precarietà, l'insicurezza e l'incertezza per il futuro, l'inaccettabilità della profonda amplificazione delle diseguglianze e, quindi, l'impressione esistenziale di abbandono e di esclusione dai benefici dell'evoluzione tecnologica, dalle trasformazioni dell'economia e della produzione⁸, dalla possibilità di efficace capacità di concorrere alla selezione delle finalità delle politiche pubbliche⁹.

⁶ Radicato o meno che sia in un affiorante cinismo sociale, B. CASALINI, *Care of the self and subjectivity in precarious neoliberal societies*, in *Insights of Anthropology*, 2019, 134 ss. Sul punto, comunque, M. P. PATERNÒ, *Teoria politica ed etica della cura*, in ID., *Cura dell'Altro. Interdipendenza e diseguglianza nelle democrazie contemporanee*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 11, 40.

⁷ Sulla priorità storica, culturale e politica della *rule of law* rispetto all'avvento delle istituzioni della democrazia sia consentito il rinvio a F. BILANCIA, *Constitutional Roots of Democracy*, in *Costituzionalismo. it*, fasc. n. 3 del 2019.

⁸ È estremamente interessante, in questo ambito, riflettere sui precedenti storici di tali fenomeni, come esemplarmente fa M. P. PATERNÒ, *Uno sguardo dal futuro. Edward Bellamy e la cura della società solidale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, spec. 9 ss., 19 ss., 43 ss., anche richiamando i fondamenti economico-sociali della nascita del *People's Party* americano ed il movimento politico *Nationalism*.

⁹ Non mancano sul punto studi ed indagini statistiche. A mero titolo di esempio si vedano, con specifico riferimento ai giovani, le risultanze dell'analisi condotta a livello globale dal Centre for the Future of Democracy del Bennett Institute for Public Policy

Questo diffuso sentimento di frammentazione, se non frazionamento, della società in termini di rinnovato conflitto, esistenziale prima che politico, tra una piccola parte di privilegiati e la grande massa dei consociati non si è manifestato soltanto nella dimensione nazionale, concorre alla perdita di legittimazione delle istituzioni democratiche. È fenomeno che caratterizza, ormai da molto tempo, la stessa profonda crisi di legittimità del sistema istituzionale dell'Unione europea generando un radicale e diffuso rifiuto dello stesso indiscutibile successo storico del processo di integrazione europea. Una perdita di consenso che assume diverse prospettive, ormai da tempo segnalate dalla stessa letteratura specializzata, tutte comunque sintetizzabili nella perdita di effettività e nella grave caduta di legittimità dell'Unione europea, come fenomeno istituzionale e come sistema di politiche pubbliche¹⁰. Ed è certamente innegabile che tra le ragioni di questa perdita di senso comune intorno ai processi di *governance* ed alle stesse finalità politico-istituzionali dell'UE, si radichi in profondità proprio la caduta delle aspettative dei cittadini europei nella capacità di soddisfazione dei propri interessi ad opera del processo di integrazione europea¹¹. Come vedremo più avanti, in quella dimensione istituzionale letta come proiezione su base condivisa della integrazione tra gli ordinamenti democratici nell'Unione, la ridotta capacità dei singoli sistemi nazionali di tutelare i diritti sociali dei cittadini assume senza dubbio un ruolo di primo piano. In particolar modo per opera della strumentale polemica condotta dalla classe politica¹² su base nazionale nei confronti dei condizionamenti generati, a causa dell'alto debito e della perseverante politica in *deficit* proprio ad opera degli Stati più indebitati, dal sistema di regole che contornano la disciplina della politica monetaria della

della Cambridge University, R. S. FOA, A. KLASSEN, D. WENGER, A. RAND, M. SLADE, *Youth and Satisfaction with Democracy: Reversing the Democratic Disconnect?*, Cambridge, UK, October 2020.

¹⁰ C. FASONE, D. GALLO, J. WOUTERS, *Re-connecting Authority and Democratic Legitimacy in the EU: Introductory Remarks*, in ID., *Re-conceptualizing Authority and Legitimacy in the EU*, in "European Papers", 5/2020, 175 ss.; C. PINELLI, *The Dichotomy Between "Input Legitimacy" and "Output Legitimacy" in the Light of the EU Institutional Developments*, *ibidem*, 225 ss.

¹¹ S. WALLASCHEK, *Without solidarity, democracy is lost*, in *Social Europe*, 26 marzo 2019.

¹² L. HOOGHE, G. MARKS, *A Post functionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, in "British Journal of Political Science", Vol. 39, 1/2009, 1 ss.

Banca Centrale Europea e della politica economica dei governi nazionali nel regime giuridico della moneta unica¹³. Condizionamenti normativi e finanziari che impattano notevolmente, inutile negarlo, proprio sull'ampiezza della discrezionalità politica che residua in capo ai governi nazionali nella definizione dei contenuti e dei limiti della spesa sociale¹⁴. Il che in effetti è confermato proprio dai termini evolutivi di tale crisi di legittimazione, via via venutasi aggravando proprio a causa dei progressivi cedimenti della dimensione sociale della cittadinanza europea.

Naturalmente, e come ogni tentativo di sintesi di fenomeni sociali e politici complessi, anche queste considerazioni scontano un elevato tasso di semplificazione. Soltanto per fare un esempio di quanto potrebbero rivelarsi fruttuosi ulteriori approfondimenti tematici, guardando al fenomeno populista nella recente torsione statunitense, non sarebbe inutile indagare radici e cause dell'incredibile sostegno elettorale che proprio gli esclusi ed i marginalizzati dai processi di integrazione economica della globalizzazione hanno concesso alle politiche liberiste e generatrici di incredibili incrementi nelle diseguaglianze del governo Trump¹⁵. Per procedere, quindi, con un attento lavoro di con-

¹³ Anche qui la letteratura è sterminata. Per mera convenienza rinvio alla bibliografia citata nel mio *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in "Diritto pubblico", fasc. 1 del 2014, 45 ss.

¹⁴ L'argomento è noto e ben indagato in letteratura. *Ex plurimis*, e limitandoci all'Italia, I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2012; G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012; M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

¹⁵ Recensendo il recente volume di J. S. HACKER, P. PIERSON, *Let them Eat Tweets. How the Right Rules in an Age of Extreme Inequality*, Liveright, New York, 2020, S. BERMAN, *Where did Trumpism come from?*, in *Social Europe*, 31 agosto 2020, osserva come i due autori "argue that this is simply the long-standing 'conservative dilemma' – how can elite privileges be maintained once mass suffrage exist?". Secondo gli autori, continua Berman, "The Republicans have 'used white identity to defend wealth inequality. They undermined democracy to uphold plutocracy'". Come ulteriore prospettiva di analisi, che qui però non può essere neanche abbozzata, si segnalano le riflessioni relative alla componente emotiva della comunicazione politica ed al ruolo delle "metafore" nella definizione del paradigma persuasivo. Mi limito a segnalare, in prima approssimazione, il saggio di G. LAKOFF, M. JOHNSON, *Metaphors We Live By*, Chicago UP, 1980. Ulteriori segnalazioni in S. DI PIETRO, *Embodied mind: la metafora e la comunicazione politica*, in S. GENSINI (a cura di), *Filosofie della comunicazione. Tra semiotica, linguistica e scienze sociali*, Carocci, Roma, 2012, 345 ss. Per

fronto e comparazione tra quanto occorso negli Stati Uniti e la attuale denunciata situazione di crisi democratica vissuta in molti Paesi dell'UE¹⁶. Ma per rimanere lungo il più ristretto sentiero tracciato fin qui, la nostra attenzione volgerà ora verso la costruzione di un'ipotesi di analisi del substrato materiale, del contesto sociale e politico che potrebbero sostenere l'idea di cittadinanza che si è venuta più di recente affermando in Europa. Una linea di riflessione che provi a dare un significato alle degenerazioni della vita politica alle quali si è più sopra rapidamente fatto riferimento, per tentare poi di comprendere almeno alcune delle ragioni sullo sfondo dell'attuale crisi della nozione di cittadinanza intesa come appartenenza ad una comunità politica solidale, composta quindi anche intorno alla necessaria assunzione di responsabilità di ciascun cittadino per la cura della democrazia¹⁷. Dapprima tentando di riassumere in questo contesto tematico la proposta di elaborazione di un nuovo paradigma della *etica della cura* nella proiezione politica della nozione; per considerare, pertanto, il possibile valore sostanziale della cura dell'altro nella dinamica sociale, non più solo domestico-familiare che ne caratterizzano le più recenti riletture. Per muovere, poi, dalla potenziale conseguente ridefinizione ideale del tessuto sociale della comunità politica di riferimento, verso l'ulteriore livello di possibile contaminazione che tale parametro potrebbe generare su una differente idea di cittadinanza, diversamente ispirata dalla

una prima importante ricognizione del paradigma, almeno, R. W. GIBBS JR. (ED.), *The Cambridge Handbook of Metaphor and Thought*, Cambridge UP, 2008. In altro contesto metodologico, esso affiora in diversi punti della analisi di E. OLIVITO, *Le finzioni giuridiche nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 2013. Per un utilizzo delle metafore economiche in ambito giuridico si veda, da ultimo, A. DE MARTINO, *Bundesverfassungsgericht e atti europei ultra vires: cultura costituzionale e tradizione economica*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2020, 1 s.

¹⁶ Secondo il suggerimento di S. BERMAN, cit., pur riconoscendo la validità del paradigma della destra americana "shifting voters' attention away from economic to non-economic issues and from class to ethnic identities". Il che potrebbe allargare la riflessione di un ulteriore passo, misurando l'efficacia delle scienze comportamentali quale strumento analitico. Sul punto, almeno, C. R. SUNSTEIN, da ultimo in *Behavioral Science and Public Policy*, Cambridge UP, 2020 ma già, in una prospettiva più generale, R. H. THALER, C. R. SUNSTEIN, *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, Penguin, London, 2009.

¹⁷ Riferimenti in F. BILANCIA, *Etica della cura come etica pubblica. Ripensando la democrazia nel contemporaneo*, in M. P. PATERNÒ (a cura di), *Cura dell'Altro*, cit., 41 ss., spec. 42 s.

spinta del riconoscimento nella comunità di un necessario vincolo solidale, in chiave costitutiva del senso di appartenenza¹⁸.

2. *Individuo e società tra diritto e politica: la dimensione giuspolitica dell'Etica della cura*

Questo studio prende le mosse dal paradigma culturale e dagli strumenti analitici più di recente elaborati nell'affermazione di una dimensione dell'etica della cura ricomposta in chiave di teoria politica¹⁹. In questo specifico ambiente teorico assume, inoltre, particolare rilevanza la formulazione di questa teorica in una prospettiva essenzialmente democratica, il che conduce ad un ulteriore affinamento del punto di partenza. In questa chiave, infatti, l'approccio di *cura* implica una tematizzazione di una nozione di responsabilità che, differenziandosi dalle dottrine neoliberaliste, riesca ad essere declinata in versione altruistica ed inclusiva²⁰. L'obiettivo di un tale approccio si fonda su una stipulazione normativa: condurre il processo di transizione nel nuovo paradigma per via di superamento della lettura individualista delle tematizzazioni elaborate da alcune teorie dei bisogni e, di conse-

¹⁸ Seguendo una evoluzione della nozione giuridica di cittadinanza che dal piano della titolarità di situazioni giuridiche soggettive, nel senso di cui ad esempio in A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003, 102 ss., conduce fino alla configurazione dei doveri di solidarietà reciproca tra gli appartenenti alla comunità politica, I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: 'come se fossimo fratelli'*, Jovene, Napoli, 2011, 59 ss., per una teoria del "legame sociale" quale criterio definitorio di un "ordine" politico prima ancora che giuridico, 129 ss.

¹⁹ M. P. PATERNÒ, *Teoria politica*, cit., 20 ss.; cui fa seguito se si vuole, sempre sulle orme, tra le altre, di Joan Tronto anche F. BILANCIA, *Etica della cura*, cit., 41 s. Ma si vedano, appunto, almeno i lavori J. C. TRONTO, *Caring Democracy. Markets, Equality, and Justice*, NY UP, NY-London, 2013; B. FISHER, J. C. TRONTO, *Toward a Feminist Theory of Caring*, in E. K. ABEL, M. NELSON (edrs.), *Circles of Care*, SUNY Press, Albany, 1990; J. C. TRONTO, *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, Routledge, New York, 1993. Ancora, di recente, per ulteriori sviluppi teorici A. SERPE, *Hearing Voices of Care: For a More Just Democracy?*, in "AVANT", Vol. X, 1/2019, 119 ss., spec. 124 ss.

²⁰ Ancora J. TRONTO, *Cura e politica democratica. Alcune premesse fondamentali*, in "La società degli individui", n. 38, 2/2010.

guenza, delle teorie pretensive dei diritti²¹. Una configurazione della appartenenza alla comunità politica, in sostanza, radicata lungo l'asse delle differenze ma in funzione della tutela dell'eguaglianza sostanziale. Il che comporta una assunzione di responsabilità nella cura della democrazia – e dell'*altro* – in una chiave non più assimilabile alla tradizionale formulazione della responsabilità personale come egoistica funzione del sé, individuo autosufficiente ed isolato²². Dimensione che conduce, ovviamente, anche alla già richiamata etica dei doveri, sintesi tematica che in questa sede si ritiene, però, preferibile lasciare sullo sfondo²³.

Così come non potrà darsi seguito ad un altro interessante spunto tematico fortemente connesso con il precedente. Anch'esso è legato alla più recente crisi di legittimazione del senso di appartenenza alla comunità come frutto delle già richiamate disillusioni prodotte dall'incrementale accentuarsi di diseguaglianze e frazionismo in seno alla società per via degli effetti distorsivi del progresso tecnologico e delle trasformazioni nel sistema produttivo e nei processi economici conseguenti. Mi riferisco alla crisi del paradigma del merito e all'affermazione del paradigma strumentale della *meritocrazia*, anch'esso in parziale rottura dei valori dell'eguaglianza e della solidarietà²⁴. Come dimostra, ad esempio, il metodo di selezione delle *élites* nel sistema universitario statunitense, sistema essenzialmente divisivo e atto a creare profonde diseguaglianze, i fondamenti della affermazione personale e del successo possono essere pilotati ed adeguatamente diretti proprio al fine di mantenere, se non accentuare, le diseguaglianze nei punti di partenza. Con l'aggravante, che è uno dei rischi della professata *meritocrazia*, che si finisca con l'affermare una stabile contaminazione della

²¹ Salvi, però, i rischi di una perdita di senso della stessa nozione di diritti fondamentali. Efficacemente, sul punto, l'analisi critica di A. SERPE, *Hearing Voices of Care*, cit., 138 ss.

²² M. P. PATERNÒ, *Uno sguardo dal futuro*, cit., 222, sulle orme del pensiero di Y. MOUNK, *The Age of Responsibility. Luck, Choice and the Welfare State*, Harvard UP, Cambridge, 2017.

²³ Di interesse, in proposito, alcuni degli studi di J. DE SOUSA E BRITO, ora raccolti nel volume A. SERPE (a cura di), *False e vere alternative nella teoria della giustizia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, in particolare 17 ss., 33 ss.

²⁴ Mi riferisco alle letture del fenomeno nelle società complesse, come quella americana, tra le quali mi sembra paradigmatica quella offerta da M. J. SANDEL, *The Tyranny of Merit. What's Become of the Common Good?*, Penguin, Random House, 2020.

stessa conformazione della morale comune laddove si modifichi la percezione nel senso comune del valore individuale di ciascuno. Per aver conseguito il successo economico e sociale, appunto, avendolo personalmente *meritato*: “In an unequal society, those who land on top want to believe their success is morally justified”²⁵. Il che, appunto, reca con sé un grave effetto corruttivo della morale comune, laddove infatti “It is also corrosive of civic sensibilities. For the more we think of ourselves as self-made and self sufficient, the harder it is to learn gratitude and humility. And without these sentiments, it is hard to care for the common good”²⁶. Il grave rischio che la società meritocratica contemporanea sta affrontando, in sostanza, essendo quello di concorrere a conformare il comune sentire con effetto sul consolidarsi delle disegualianze, sui processi valutativi dei c. d. *vincenti e perdenti*, sul generale atteggiamento che la società finisce con l’assumere in ordine alla separazione per *fractions* nella propria composizione. Ciò proprio a causa dei condizionamenti nei rispettivi sguardi e reciproci processi valutativi delle *élites* di successo, da un parte, ed i *left behind* dei processi di globalizzazione – anch’essi fortemente indotti dalle disegualianze di appartenenza alle differenti classi sociali ricomposte su base *meritocratica* – dall’altra. Gli uni e gli altri provocati dalla stabilizzazione di quella che ormai appare ai più come una vera e propria ideologia politica. Fino al punto da generare una contrapposizione tra il successo dell’etica del merito e la opposta crescita del sentimento populista²⁷.

Ma, per riprendere il filo della nostra analisi, tutte queste premesse problematiche concorrono a condensare l’attenzione su quelli che potremmo definire come veri e propri prerequisiti culturali e politici per

²⁵ *Op. ult. cit.*, spec. 14 ss., 18, riferendosi alla grave contaminazione che nell’esperienza americana la ricchezza delle famiglie è in grado di esercitare sui processi di selezione “in base al merito” nell’accesso alle università più prestigiose. Lo studio, tra l’altro, prende spunto da recenti scandali corruttivi che hanno coinvolto prestigiose università nel garantire accesso a figli di personalità illustri dello sport e dello spettacolo, così comunque distinguendo tra una meritocrazia fasulla ed una c. d. *fair meritocracy*, per appuntare su quest’ultima le critiche e le riserve metodologiche alle quali si fa qui riferimento. Così, ad esempio, osservando che “even a fair meritocracy, one without cheating or bribery or special privileges for the wealthy, induces a mistaken Impression – that we have made it on our own”, 19, 109 ss.

²⁶ *Op. loc. ult. cit.*, corsivo mio.

²⁷ *Op. ult. cit.*, 27 ss., 59 ss. Al tema del “merito” nell’ordinamento costituzionale italiano ed europeo è dedicato il recente studio di M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Giappichelli, Torino, 2020.

una effettiva affermazione di una cittadinanza in chiave realmente partecipativa. Per provare a dare un senso a questa prospettiva, quindi, un ruolo fondamentale deve essere intanto assunto da quella che Denis Galligan ha in più occasioni qualificato come “*people’s maturity*”. In primo luogo facendo emergere, dell’idea di cittadinanza, il profilo della qualificazione dei singoli – etica prima ancora che culturale e politica – come “*law-respecting citizens of democracy*”²⁸. Propensi, cioè, a preferire sintesi di compromesso tra i contrapposti interessi, orientate dalla necessità di prendere in considerazione, oltre ai propri bisogni, anche quelli degli altri contendenti nonché quelli della collettività complessivamente intesa. In secondo luogo dando risalto, in seno al conflitto sociale, ai meccanismi procedurali di costruzione di tali processi di sintesi, in base a regole predefinite, accettate in premessa, ed in considerazione agli esiti cui esse stesse condurranno le dinamiche di mediazione. Il che implica, come presupposto metodologico, che della comunità politica si assuma una considerazione unitaria, dando risalto appunto al senso più profondo del lemma *comunità*, come un *insieme* di individui legati da interessi comuni, contesto nel quale non possa darsi una pacifica sintesi dei bisogni di tutti in assenza della consapevole presa in carico della sorte *comune* e dei problemi di tutti.

In relazione proprio a questa dimensione tematica l’attuale – e a quanto pare duratura – esperienza della pandemia da COVID-19 assunta nella dimensione politica e sociale sembra essere davvero istruttiva. Se solo si rifletta sulle dinamiche della polemica affermazione del sé da parte di singoli individui, gruppi, frammenti e frazioni della società, per tacere del vero e proprio conflitto politico che, come noto, segue sempre e comunque sue astruse – e spesso astratte – linee di sviluppo. L’aspetto più grave di questa esperienza, seguendo invece le nostre linee di riflessione, sembra infatti risiedere nei processi di separazione/divisione che stanno attraversando la comunità politica. Con una certa approssimazione, ma neanche troppo accentuata per la verità, queste tendenze seguono tracce di definizione di confini abbastanza chiare, se vogliamo banali. In un dominante caos nella comunicazione pubblica si consolidano e si rafforzano sentimenti essenzialmente oppositivi, che generano profonde fratture nella società, nella comunità politica e, sorprendentemente perfino nelle comunità scientifiche. Fat-

²⁸ J. PLAMENATZ, in E. S. GRIFFITH, J. PLAMENATZ, J. R. PENNOCK, *Cultural Prerequisites to a successfully Functioning Democracy: A Symposium*, in “The American Political Science Review”, Vol. 50, 1/1956, 125.

ta salva la normale dialettica in qualche modo essenziale al metodo scientifico, si polarizzano atteggiamenti antiscientifici, negazionisti, complottisti solo in parte compensati da dure prese di posizione di opposto integralismo metodologico. Orientamenti a tal punto oscillanti nel senso comune da rendere a volte impossibile perfino mettere a tema specifiche questioni, tanto distanti essendo i punti di riferimento e le premesse metodologiche del confronto.

L'esito sociale di queste pratiche analitiche e comunicative sfocia in diffusi e brutalmente ostentati sentimenti di egoismo, aggressività, divisione, rancore sociale, strumentalizzazioni, incoscienza, financo odio: insomma pretesa ed ostinata incomunicabilità reciproca quando non proprio addirittura violenza polemica ed aggressiva. Osservazione della realtà che sposta l'attenzione verso il prossimo futuro, per l'anelito di comprensione di quali potranno essere gli esiti di questa lunga ed incerta fase di *transizione sociale* sui futuri assetti della comunità. Anche in considerazione del fatto che il passato presenta precedenti di ogni sorta, forieri a volte di ritorni all'antico ma più spesso di mutamenti epocali. Tanto ampi e suggestivi potrebbero rivelarsi gli effetti del confronto con la storia che è forse opportuno astenersi financo dal tentativo. Ma se si volesse, si pensi alle crisi e cadute alle quali sono succeduti processi di avvitalimento in fenomeni di più grave instabilità, come dopo la caduta dell'Impero Romano, o la Rivoluzione francese, la Grande Guerra e la Rivoluzione di ottobre in Russia e nel resto di Europa. Ed altre da cui si sono sviluppati, invece, processi di vera e propria rigenerazione, come dopo la Guerra dei trent'anni o, con salti di diversi secoli, la Seconda Guerra mondiale. O comunque, almeno, più lunghe fasi di equilibrio politico e sociale, come durante la *pax augustea* o dopo la Restaurazione. L'unico elemento che appare incontrovertibile, a fronte delle possibili critiche di esagerazione nel confronto storico che si ipotizza, è che si stiano generando i presupposti materiali di importanti cambiamenti, non intuibili ancora nella fase in corso, ma di certa affermazione nell'arco del prossimo quinquennio. Mai la storia è, infatti, passata indenne da una pandemia estesa a tutto il mondo conosciuto; o ad una crisi economica della portata di quella che si sta consumando e di cui sono appena percettibili, per il momento, i prodromi; o, appunto, ad una caduta della legittimazione del consenso sociale, quali che siano le forme in cui tale contesto si voglia assumere. Certamente riferibile ad una caduta del principio di legittimità del sistema istituzionale e del regime politico, ma estensibile e con tut-

ta evidenza anche ai presupposti materiali della convivenza civile e della stabilità sociale. Assistiamo, inoltre, alla peggiore crisi di legittimazione del metodo e del sapere scientifico dall'era moderna, per le aggressioni dovute a fenomeni molto complessi quali l'assenza di trasparenza, il cui peso non può che essere straordinario nell'epoca della comunicazione di massa; la politicizzazione e ogni altra forma di strumentalizzazione del sapere scientifico in sé e nelle sue declinazioni applicative; la completa destrutturazione dei processi di informazione pubblica dovuta, tra le altre cose, anche all'avvento dei social media che hanno recato con sé tanta inconsapevolezza tra gli utenti, per tacere delle deliberate operazioni di strategia dis-informativa. Può allora, forse, già parlarsi anche di una crisi dell'etica pubblica come conseguenza della perdita di effettività di ogni raffreddamento morale delle più egoistiche pulsioni individualistiche e di opportunismo occasionale?²⁹

La plausibilità degli elementi di scenario che si sono qui rapidamente tratteggiati rende intuitivamente evidente quale capacità di svelamento sia in grado di aprire il contesto metodologico offerto dall'*approccio analitico* della *ethic of care*, anche se non se ne volessero utilizzare gli strumenti paradigmatici al fine di elaborare una *proposta ricostruttiva* con intento normativo. Tuttavia può non apparire inutile procedere ora, seppur per un breve tratto, proprio in questa direzione. Con l'intento di limitare però la riflessione a qualche accenno interpretativo sul ruolo ed i limiti che il rinnovamento del progetto sociale implicito nelle nuove forme di intervento economico pubblico per il contrasto della crisi economica, e la conseguente articolazione di un complesso sistema di nuove prestazioni sociali, potranno assumere nella ricomposizione di una comunità politica socialmente stabile e coesa. Come vedremo da subito, tra l'altro, questa prospettiva si rivela particolarmente utile proprio rispetto alla denunciata caduta di legittimazione del sistema istituzionale dell'Unione europea, perché muove dalla iniziativa condivisa dei governi statali in seno al contesto *governamentale* dell'Unione. La sua stessa praticabilità è, infatti, fondata sulla capacità di movimentazione di risorse economico-finanziarie generabili oggi soltanto dalla immensa dimensione macroeconomica della leva finanziaria strutturalmente ipotizzabile esclusivamente in quella prospettiva istituzionale e politica, non più ormai a livello del singolo Stato.

²⁹ In un contesto più ampio si segnalano le drammatiche riflessioni in merito ai processi di "disumanizzazione" in atto di cui al recente saggio di M. REVELLI, *Umano Inumano Postumano. Le sfide del presente*, Einaudi, Torino, 2020.

3. *L'Unione europea, la libertà di circolazione dei cittadini ed i diritti alle prestazioni sociali come corollario della cittadinanza europea*

Il punto di partenza di questa parte della riflessione è rappresentato dall'acquisita rilevanza del processo di integrazione economico-finanziaria europea nella ridefinizione dei confini della stessa pensabilità di un sistema di prestazioni sociali idoneo non sul piano oggettivo della sostenibilità economica ma delle aspettative agite dai bisogni reali o percepiti da parte dei singoli cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea. Ciò è di recente apparso ancora più chiaro mano a mano che i sistemi nazionali di tutela del *welfare state* hanno potuto ridurre, con l'avallo del diritto europeo, le tutele sociali dei cittadini UE non nazionali residenti nel territorio di altri Stati membri³⁰. Elemento materiale del processo di integrazione che ha di fatto messo in crisi la protezione sociale quale accessorio della libertà di circolazione delle persone (dei lavoratori) in seno al territorio del mercato unico, così concorrendo ad accentuare la crisi – questa volta non soltanto percepita – della nozione giuridica di cittadinanza europea.

L'avvio della crisi pandemica, con tutto il suo portato di pesanti conseguenze negative sul piano economico, del sistema produttivo e degli scambi commerciali si è quindi di fatto innestato su un processo di disordinato e instabile ripensamento circa i benefici, i vantaggi, i difetti e le inattese pressioni sulla resa dei diritti sociali già in atto da tempo nel contesto ordinamentale, politico ed economico-materiale europeo. Ogni tentativo previsionale di valutazione degli effetti dei sommovimenti in atto sui futuri assetti e ruolo delle istituzioni dell'UE è senz'altro prematuro; ma è allo stesso tempo innegabile che a fronte del rischio di una paralisi economica causata dalle prolungate misure di contenimento del *virus*, gli interventi finanziari e regolatori delle istituzioni europee hanno rappresentato il primo importante, essenziale, sollievo dalla messa in sofferenza di decine di milioni di imprese e cittadini in Europa, soprattutto nei sistemi nazionali maggiormente indebitati ed a più basso tasso di crescita economica. Ciò è avvenuto grazie alla sospensione della efficacia sia delle c. d. *fiscal rules* di cui al Patto di stabilità e crescita, sia della regolamentazione degli interventi pubblici nel sistema economico sotto forma di aiuti di Stato³¹. Nonché

³⁰ Ne ho riferito già nel mio precedente, *Etica della cura come etica pubblica*, cit., 56 ss.

³¹ Si v. la Comunicazione della Commissione EU del 19 marzo 2020 C(2020)1863,

ad opera degli interventi straordinari di acquisto dei titoli del debito pubblico da parte della Banca Centrale Europea³², fino all'introduzione – per la prima volta nella storia dell'Unione europea – di *Eurobond* garantiti dall'Unione e vincolati ad interventi di spesa sociale³³. Queste misure, tra quelle programmate e quelle già in atto, condurranno necessariamente ad un radicale mutamento di prospettiva nella definizione della struttura istituzionale dell'Unione europea e nei rapporti tra questa e gli Stati membri, con le connesse conseguenze sul piano della rimodulazione delle competenze nei reciproci confronti. Se non addirittura arrivando a mettere in discussione la stessa dottrina dei *conferred powers* come limite di espandibilità delle attribuzioni delle istituzioni dell'UE al cospetto dei Trattati.

Per quanto qui di interesse, ai più limitati fini della nostra prospettiva di analisi, ciò che sembra essenziale è in primo luogo il fonamen-

“Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak”, successivamente emendata ed integrata più volte, da ultimo ad opera della Comunicazione C(2020) 7127 del 13 ottobre 2020. Sulle decisioni adottate e sulla strategia della Commissione europea si rinvia altresì a quanto riportato nel relativo sito istituzionale. In particolare, con riferimento alle origini di tale strategia si veda quanto riportato in https://ec.europa.eu/italy/news/20200323_coronavirus_la_commissione_UE_propone_attivazione_clausola_di_salvaguardia_it; tali misure di sospensione saranno prorogate anche con riferimento al 2021, si v. <https://europa.today.it/lavoro/patto-stabilita-sospeso-covid.html>.

³² Con interventi operati attraverso strumenti differenti, dalle aperture di credito (*quantitative easing*) nei confronti del sistema bancario mediante misure di accesso alla liquidità e politiche dei tassi, su cui più in dettaglio si veda quanto riportato nel sito istituzionale della BCE all'indirizzo <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/tltro/html/index.en.html>; all'acquisto straordinario per successive rilevanti quote quantitative di titoli del debito pubblico, secondo il programma descritto dall'acronimo PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*), su cui si v. anche qui <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implementation/pepp/html/index.en.html>.

³³ Il riferimento va qui in primo luogo al programma SURE (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), A. BAGLIONI, *Arrivano gli Eurobond e hanno un carattere sociale*, in *www.lavoce.info*, 28 ottobre 2020; oltre al programmato incremento delle risorse del MES per la spesa sanitaria ed alla prossima attivazione dei considerevoli interventi finanziari del programma del *Recovery Fund* ribattezzato *Next Generation EU*, su cui si rinvia a quanto riportato nel sito della Commissione all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe_it, nonché https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/recovery-plan-europe/pillars-next-generation-eu_it; si veda, poi, in dettaglio quanto riportato nel sito istituzionale del Consiglio europeo all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/>.

tale impegno assunto dalle istituzioni dell'UE e dai governi degli Stati membri in seno ad esse a prendersi *cura* delle sorti delle comunità politiche di riferimento, dei cittadini europei, mediante massicci interventi di sostegno finanziario alle politiche sociali in funzione della tutela del principio di eguaglianza e dei diritti a prestazione positiva dei singoli³⁴. Un profondo ripensamento, quindi, del ruolo del mercato e delle sue istituzioni, da una parte, e dei compiti della Banca centrale e della politica monetaria, dall'altra, che consentono già di rimodulare il paradigma delle politiche europee come strumentalmente convergenti verso una politica economica se non addirittura comune quantomeno concordata e sintonica. La solidarietà finanziaria e la parziale condivisione dei rischi del debito pubblico di ciascuno Stato membro nel contesto dei nuovi strumenti più sopra sommariamente richiamati, rappresentano infatti una svolta inaspettata e fino a qualche tempo fa perfino impensabile. Questi strumenti, quali le misure di garanzia dell'indebitamento ai fini dell'espansione della spesa pubblica del singolo Stato nei settori di intervento per il sostegno sociale dei lavoratori (SURE) e nell'interesse dello sviluppo economico sostenibile (*Next Generation EU*)³⁵ saranno garantiti dal bilancio dell'UE, mediante il quale tutti i governi hanno deciso di farsi carico – nelle forme e nei limiti che sono ancora oggetto di negoziato³⁶ – anche dei problemi di carattere economico-sociale dei più deboli, nell'interesse comune. Seppur con molti limiti, nella storia dell'UE è il primo caso di condivisione dei rischi del debito da parte degli Stati, un'assunzione di impegni comuni verso la quale si sono determinati infine i governi europei.

E qui si apre in prospettiva la questione problematica che fa da sfondo alla presente riflessione, nella presa d'atto che quanto si sono risolti a concedersi reciprocamente i governi degli Stati membri in una

³⁴ D. LEUFFEN, 'Deservingness' and the recovery fund. Reconciliation of procedural and distributive justice in the EU hinges on citizens' support, in *Social Europe*, 23 ottobre 2020.

³⁵ Soprattutto destinati all'implementazione dei programmi di digitalizzazione ed innovazione tecnologica, oltre che agli ambiti descrittivamente sintetizzati dal sintagma della c. d. *Green Economy*.

³⁶ Mi riferisco all'attuale (ottobre 2020) stallo nelle trattative tra Parlamento e Consiglio in relazione ai rapporti tra *Recovery fund* e bilancio pluriennale dell'UE con specifico riferimento alla determinazione di alcune delle voci di bilancio il cui ruolo differenziale è essenziale proprio ai fini della determinazione dell'ammontare complessivo del valore di garanzia assunto, appunto, mediante tale bilancio a fronte dell'indebitamento previsto dal fondo per i singoli Stati membri.

dimensione di ritrovata solidarietà reciproca e nei confronti dei cittadini di ciascuno e di tutti gli Stati, non è ancora pensabile come sentimento condiviso tra i cittadini stessi, soprattutto oltre i confini che li separano per gruppi nazionali. Un'idea di cittadinanza solidale, pertanto, abbozzata in questi straordinari programmi di interventi pubblici per fronteggiare la crisi economica durante e dopo la pandemia che può essere letta fra le righe dei documenti ufficiali e delle dichiarazioni pubbliche dei governi, ma che non è affatto presente, almeno non ancora, nella dimensione politica popolare. Come è agevole osservare dalle letture e dalla cronaca quotidiane, tuttora sussiste un grave ordine di separazione tra cittadini europei degli Stati del Nord e del Sud dell'Unione europea³⁷, soprattutto laddove si metta a tema la questione di politiche redistributive comuni in seno all'UE che producano effetti oltre i confini nazionali di ciascuno Stato. Non potendo approfondire in questa sede l'analisi sul punto, possiamo limitarci a rinviare a recenti studi empirici relativi, ad esempio, al rilievo che la *deservingness* degli aiuti economici da parte dei suoi destinatari assume, nel sentimento popolare di alcuni Paesi, come condizione di ammissibilità di politiche di solidarietà, per così dire, *cross-border*³⁸. Una *moral conditionality* per un diritto dei diritti sociali in Europa? Senza dubbio si afferma la questione di una diversa educazione alla cittadinanza europea quale fondamentale compito dei governi nazionali e delle istituzioni dell'UE, al fine di un più intenso radicamento di una *ethic of care* quale essenziale paradigma civico, politico e giuridico.

³⁷ Esempari, sul punto, l'analisi e le riflessioni di D. LEUFFEN, '*Deservingness*' and *the recovery fund*, cit., il quale osserva appunto che "as long as southern and northern world views remain incompatible, it will be difficult to reach agreement on the future of Europe", 2.

³⁸ Rinvio ancora alle considerazioni di D. LEUFFEN, '*Deservingness*', cit., fondate sull'indagine condotta tra i cittadini tedeschi con riferimento agli Stati dell'Europa del sud raccolti nel *report* curato da D. LEUFFEN, S. KOOS, *Corona Crisis: Will Germany show solidarity? Yes, but...*, *Survey: The German government still has to seek approval for EU bonds*, in Das Progressive Zentrum, University of Konstanz, Berlino, 2020, consultabile all'indirizzo web <https://www.progressives-zentrum.org/policy-brief-beds-or-bonds-coronavirus/?lang=en>. Si veda altresì, degli stessi autori, la Policy Brief dal titolo *Beds or bonds? Conditional solidarity in the coronavirus crisis*, Das Progressive Zentrum, University of Konstanz, Berlino, giugno 2020, all'indirizzo https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2020/06/Policy-Brief_Conditional-solidarity-in-the-coronavirus-crisis-1.pdf.

4. *La solidarietà sociale*³⁹ come rinnovato strumento di integrazione europea nella dimensione politica.

Pochi giorni fa, ospite della Università di Cambridge, Lord Sumption ha concluso la *Annual Cambridge Freshfields Lecture 2020* con questa considerazione:

The government has discovered the power of public fear to let it get its way. It will not forget. Aristotle argued in his Politics that democracy was an inherently defective and unstable form of government. It was, he thought, too easily subverted by demagogues seeking to obtain or keep power by appeals to public emotion and fear. What has saved us from this fate in the two centuries that democracy has subsisted in this country is a tradition of responsible government, based not just on law but on convention, deliberation and restraint, and on the effective exercise of Parliamentary as opposed to executive sovereignty. But like all principles which depend on a shared political culture, this is a fragile tradition. It may now founder after two centuries in which it has served this country well. What will replace it is a nominal democracy, with a less deliberative and consensual style and an authoritarian reality which we will like a great deal less⁴⁰.

Oggetto dell'analisi sono qui i poteri normativi del Governo del Regno Unito durante l'emergenza pandemica, ma il mirabile affresco presentato nel corso della conferenza ha chiaramente inquadrato i dati di cronaca contemporanea nel contesto della crisi culturale e politica in cui versa l'esperienza storica delle democrazie occidentali. Ne emergono agevolmente considerazioni sullo stato della cultura democratica diffusa tra i comuni cittadini nel contemporaneo, che chiamare disaffezione è già esercizio eufemistico, arrivando facilmente ad evocare la prospettiva giuspolitica, teorizzata nel celebre *Leviatano* di Thomas Hobbes⁴¹, dell'accettazione prima ancora che assuefazione, di un

³⁹ Perfino inutile, qui, il riferimento ai noti studi di LÉON DUGUIT, in particolare *L'État, le droit objectif et la loi positive*, Fontemoing, Paris, 1901, sebbene le opere dell'illustre studioso non saranno qui oggetto di specifica analisi.

⁴⁰ LORD SUMPTION, *Government by decree: Covid-19 and the Constitution*, testo della trascrizione della *Cambridge Freshfields Annual Law Lecture*, Cambridge University, Private Law Centre, 27 October 2020, ultimo cpv., consultabile *on line* all'indirizzo https://resources.law.cam.ac.uk/privatelaw/Freshfields_Lecture_2020_Government_by_Decree.pdf.

⁴¹ T. HOBBS, *Leviathan, on the matter, forme and power of a commonwealth eccle-*

regime autoritario per la spasmodica tensione verso una sicurezza tradotta in essenziale bisogno del cittadino in quanto agitato da un sentimento di paura, costruito ad arte⁴².

Lasciando da parte, però, ora le strumentalizzazioni politiche dei governi occidentali per riportare la prospettiva della nostra riflessione nella opposta dimensione della comune cultura politica della società civile, queste considerazioni stimolano a valutare in che modo le mutazioni del senso comune sulle questioni politico-istituzionali siano idonee a giocare un deleterio ruolo di sponda alle degenerazioni che sottostanno alla già denunciata caduta del principio di legittimità. Il punto di attacco di ogni riflessione sulla democrazia e la sua crisi, infatti, non può che essere rappresentato dai cedimenti in atto nella cultura politica diffusa, per osservare il sempre più radicato atteggiamento rinunciatario del cittadino comune, per la crescente manifestazione di disinteresse per la vita politica, salve le manifestazioni di populismo oppositivo ricomposte esclusivamente in chiave anti-istituzionale. Un sentimento popolare *contro* il sistema rappresentativo e le istituzioni della democrazia, quindi.

Ed è proprio su queste considerazioni che si innesta l'ipotesi *costruttiva* di una diversa cultura, mossa dalla proiezione della *ethic of care* nella dimensione politica. *Curarsi* della democrazia, in sostanza, significa rimettere a tema l'indispensabile ruolo della partecipazione politica del cittadino comune, intesa come sua propria attività di *agency*, responsabile, attiva, propulsiva prima ancora che pretensiva. Una forma di partecipazione che divenga forza attrattiva dei rappresentanti politici, del Parlamento verso la società, a partire dal proprio collegio elettorale per guardare poi più ampiamente alla comunità di riferimento. Significa, inoltre, rianimare i corpi intermedi⁴³, determinarsi nella missione di ricomporre un sistema dei partiti politici degni di questo nome⁴⁴, riassumere su di sé la missione di rivitalizzare l'attività

siasticall and civill, 1651, tr. it. a cura e con Prefazione di T. Magri, Editori Riuniti, Roma, IV ed., 2000.

⁴² LORD SUMPTION, *Government by decree*, cit., loc. cit.

⁴³ Rinvio, per non ripetermi, al mio *Democrazia, interessi economici e Costituzione*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, F. PIZZOLATO, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Il mostro effimero*, cit., 33 ss.

⁴⁴ Agevole il riferimento al clima culturale che emerge, ad esempio, dalla lettura del saggio di G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016. Su ruolo e significato dei partiti politici nei sistemi democratico-rappresentativi resta esemplare la lezione di Paolo Ridola, tra i tanti lavori almeno in voce *Partiti*

politica come essenziale funzione di intermediazione in seno alla società⁴⁵. Riassumere responsabilmente un ruolo nella ricostruzione di un tessuto *relazionale* che divenga il nuovo paradigma della convivenza.

Considerazioni che ci riportano, in continuità con l'analisi svolta nel paragrafo precedente, alla questione della cittadinanza europea ed alla sua possibile declinazione comunitaria, tanto nel senso di appartenenza alla Comunità (Unione) europea, quanto nella sua possibile proiezione in chiave solidaristica. Una solidarietà che lasci finalmente emergere la condivisione dell'istanza di un destino politico comune, che nel senso di appartenenza affievolisca l'abitudine a considerare il sistema istituzionale europeo quale strumento conflittuale per far emergere mere ragioni identitarie nazionali. Il quadro degli interventi normativi e di politica economica richiamati più sopra lascia trasparire un ritorno di visione comune e solidale tra i Paesi dell'Unione europea almeno nelle relazioni istituzionali e tra i governi statali, riuniti nelle sedi comuni. Riuscirà la rinnovata attenzione ai bisogni dei comuni cittadini, a cominciare dal mutato atteggiamento politico in merito al valore dei diritti a prestazione sociale come elementi imprescindibili dei diritti di cittadinanza, a generare un mutamento di prospettiva e un rinnovamento della cultura politica anche a livello di sentimento popolare? Gli straordinari strumenti finanziari messi in atto dalle istituzioni europee per fronteggiare la drammatica crisi economica post-pandemica, impensabili soltanto qualche anno fa, potrebbero rifondare l'idea stessa dell'Europa unita, fatta la quale – si sarebbe detto un tempo – si dovrebbe pensare... a fare gli Europei!

Ma perché ciò sia anche solo immaginabile è necessario che nella cultura politica diffusa e nell'idea stessa di cittadinanza i diritti sociali comincino ad essere percepiti quali strumenti di solidarietà politica ed

politici, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano, 1982; ID., *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011. Assai rilevante sul tema anche F. LANCHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁴⁵ Inevitabile, a cento anni dalla prima edizione, il riferimento alla magistrale lezione di H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, saggio ora raccolto in traduzione italiana nella edizione dal titolo *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Mohr, Tübingen, 1928 insieme al saggio *Das Problem der Parlamentarismus*, Braumüller, Wien-Leipzig, 1924 nel volume curato da M. Barberis, H. KELSEN, *La democrazia*, il Mulino, Bologna, 1998. Sul ruolo dei partiti nel pensiero di Kelsen, almeno, M. L. SALVADORI, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, (Donzelli, Roma, 2015), Feltrinelli, Milano, 2020, 353 ss.

economica, e non come mero contenuto di istanze pretensive, misurate lungo la linea di separazione dei confini nazionali. È, cioè, indispensabile che le istanze che muovono i sentimenti popolari di opposizione e di protesta abbiano, almeno, il germe di quelle politiche redistributive in seno alle quali regredisca l'attitudine al costante misuramento di vantaggi e svantaggi individuali o dei diversi gruppi nazionali in atteggiamento antagonistico. Lo scopo di un confronto continuo, di pretese compensative, deve cominciare a fare spazio anche al ruolo dei diritti di prestazione in funzione dell'eguaglianza effettiva, starei per dire *sostanziale*, tra i cittadini degli Stati membri, perché si rafforzi ad un tempo il sentimento di una comune appartenenza all'Europa. La cittadinanza responsabile ed effettivamente democratica non potrà, infatti, che fondarsi sul profondo senso di condivisione di una comune articolazione dei diritti e dei doveri implicati dall'esercizio diretto, consapevole, attivo e responsabile delle prestazioni di partecipazione politica nello svolgimento di quelle funzioni che rappresentano, appunto, l'articolazione dei diritti di questa ripensata cittadinanza. Una nozione, insomma, che per quanto ancorata sulle egoistiche pretese individuali, si lasci finalmente contaminare almeno soltanto dal sospetto che in essa sia implicita, con il senso di un limite a tali pretese, anche la necessità di farsi carico, di assumere su di sé la *cura*, del benessere comune.