



**Center for
European
Studies**

www.centereuropeanstudies.it

CES WORKING PAPERS 2023/02



ISSN (online): 2384-969X

ISSN (print): 2385-0310

ISBN 979-12-80042-22-4

<https://www.centereuropeanstudies.it/cse/working-paper>



**Dipartimento di Studi Politici e Sociali
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO**



Co-funded by
the European Union

CES WORKING PAPERS 2023/02

Direttore

Massimo Pendenza

Comitato Scientifico

Manuel Anselmi (Università di Bergamo); Cristiano Bee (Oxford Brookes University); Valeria Bello (University Ramón Llull – Barcelona); Paul Blokker (Università di Bologna); Paolo Caraffini (Università di Torino); Vincenzo Cicchelli (Université Paris Cité); Luca Corchia (Università di Pisa); Vittorio Cotesta (Università di RomaTre); Giuseppe Foscari (Università di Salerno); Domenico Fruncillo (Università di Salerno); Giuliana Laschi (Università di Bologna, Campus di Forlì); Laura Leonardi (Università di Firenze); Maria Cristina Marchetti (Sapienza, Università di Roma); Umberto Morelli (Università di Torino)†; Ettore Recchi (Sciences Po, Paris); Ambrogio Santambrogio (Università di Perugia); Mauro Santaniello (Università di Salerno); Pasquale Serra (Università di Salerno); Carlo Spagnolo (Università di Bari); Mario Telò (Université Libre de Bruxelles; LUISS di Roma)†; Rossella Trapanese (Università di Salerno); Federico Trocini (Università di Bergamo; Fondazione Einaudi, Torino); Dario Verderame (Università di Salerno).

Comitato di redazione

Beatrice Benocci, Salvatore Esposito.

*I Working Papers sono una Collana edita dall'Università degli Studi di Salerno
Tutti i testi pubblicati sono preventivamente sottoposti a due referees anonimi.*

Center for European Studies (CES)

Direttore: Massimo Pendenza
Dipartimento di Studi Politici e Sociali
Università degli Studi di Salerno
Indirizzo: Via Giovanni Paolo II, 132
84084 Fisciano (Salerno), Italy
Tel: +39 (0)89 962282 Fax: +39 (0)89 963013
Email: direttore@centrostudieuropei.it

www.centereuropeanstudies.it

Un momento hamiltoniano? La risposta solidaristica dell'Unione europea alla crisi pandemica

Massimo Pendenza

Abstract

During the pandemic, the European institutions, first of all the Commission, have tackled and developed various solidarity tools and actions to combat the resulting health and economic crisis. The aim of the paper is first of all to give an account of this intense activity, but above all to reflect on the meaning to be attributed to them, in order to understand how far the EU, and the member states, have gone beyond the current architrave of its constitution economy, i.e. "competitive solidarity". As we will try to demonstrate, during the pandemic there were all the elements to be able to rethink a reconfiguration of solidarity. The principle of mutualistic solidarity, in the wake of the emotional flow, has emerged above national egoisms, indeed, governing them; a certain returning "normative cosmopolitanism" has also emerged, however feeble and not well structured. Which, this is the thesis supported, two years after the decreed end of the crisis is however struggling to take off, indeed letting a certain return to the past leak out. The one in which solidarity knows no discounts because it has a price in terms of conditionality.

Keywords: Solidarity; Normative Cosmopolitanism; Pandemic Crisis.

Profilo Autore

Massimo Pendenza is Full Professor and teaches Sociology at the University of Salerno, where - since 2011 - he founded and directs the Center for European Studies. He is mainly concerned with the rooting of cosmopolitan thought, also derived from sociology, in the processes of globalization and the construction of European society. He is the author of numerous articles in national and international journals, while major volumes include *Émile Durkheim: Sociology as an Open Science* (Leiden/Boston, 2022, eds. with G. Paoletti), *Radicare il cosmopolitismo* (Mimesis, 2017) and *Classical Sociology Beyond Methodological Nationalism* (Leiden, Brill/Boston, ed. 2014).

Email pendenza@unisa.it

Un momento hamiltoniano? La risposta solidaristica dell'Unione europea alla crisi pandemica

Massimo Pendenza

Indice

1.	Premessa	5
2.	La solidarietà in Europa in tempi di pandemia	6
	2.1. La risposta dell'Ue all'emergenza sanitaria	8
	2.2. La risposta dell'Ue all'emergenza economica	12
3.	A quale solidarietà ci riferiamo quando parliamo di "solidarietà europea"?	16
	3.1. Sul concetto di "solidarietà"	16
	3.2. Quale solidarietà europea in risposta alla pandemia?	20
4.	Conclusioni	22
	Riferimenti bibliografici	23

1. Premessa

Qualche anno fa, a motivo di ciò che ritenevamo essere il tradimento del progetto *cosmopolita normativo* europeo perpetuato ai danni dei paesi del sud e dei rifugiati politici, adoperammo parole dure nei confronti dell'Unione europea (d'ora in avanti 'Unione' o 'Ue'), colpevole a nostro avviso di aver abbandonato lo spirito fondativo e solidaristico dei suoi padri. «Ciò che sta accadendo ora con il governo dei rifugiati e le crisi del debito sovrano in alcuni Stati membri dell'Unione europea – così ci esprimevamo – non trapelano una messa in pratica degli ideali europei, né all'interno dei confini europei né all'esterno. Piuttosto evidenziano un *tradimento*, ovvero uno scollamento tra l'esperienza storica di un'Europa cosmopolita, l'intenzione intrinseca nei suoi documenti ufficiali e la cruda realtà dei fatti. La quale mette in seria discussione la tenuta dell'Europa, del suo destino, del suo senso più profondo, delle sue idealità, della sua storia» (Pendenza 2017, pp. 123-124). Nel 2020, a causa della pandemia da Sars-CoV-2, è bastata una sola parola, "Deal!", apparsa la notte del 21 luglio in un *tweet* del presidente del Consiglio europeo Charles Michel, per risvegliare quel sentimento primordiale. La pandemia sembra cioè aver ricreato quel contesto migliore in cui riflettere su ciò che davvero unisce l'Unione. Cosa non strana, se persino Wolfgang Schäuble, l'architetto della politica di austerità, ha sostenuto che «soprattutto oggi abbiamo bisogno del coraggio che non abbiamo avuto nella crisi del 2010 per raggiungere finalmente una maggiore integrazione nell'Eurozona» (*Con le proprie forze*, *Faz*, 6 luglio 2020). Un fatto che Jean Monnet conosceva già da tempo, se nelle sue *Memoirs* (1978) poteva scrivere che «gli uomini accettano il cambiamento solo nella necessità e vedono la necessità solo nella crisi». Oggi, tutte le istituzioni europee sottolineano quanto la crisi sanitaria abbia accresciuto l'urgenza per l'Unione di avviare una riflessione approfondita su come diventare più efficace e solidale. È difficile prevedere se si otterranno o meno dei risultati e se la crisi pandemica potrà essere sfruttata in tal senso. Durante la pandemia, come cercheremo di mostrare, gli elementi per poter ripensare una riconfigurazione della solidarietà ci sono stati tutti. Il principio di *solidarietà mutualistico*, sulla scia del flusso emotivo, è emerso al di sopra degli egoismi nazionali. Anzi, governandoli. È emerso, in altre parole, un certo *cosmopolitismo normativo di ritorno*, per quanto fievole e non ben strutturato (Pendenza 2022a). Il quale, però, a due anni dalla decretata fine della crisi, stenta di

fatto a decollare, anzi lasciando trapelare un certo ritorno al passato, quello in cui la solidarietà non fa sconti perché ha un prezzo in termini di *condizionalità* (Morgese 2020; Giubboni 2021).

Obiettivo di questo paper è dar conto innanzitutto dell'intensa attività svolta dalle istituzioni europee, prima fra tutte la Commissione, nell'affrontare e mettere a punto strumenti operativi di tipo solidaristico a contrasto, prima della crisi sanitaria, poi di quella economica, resasi necessari a seguito della diffusione della pandemia in Europa e delle difficoltà che ne sono conseguite. Rifletteremo successivamente sul senso da attribuire a questa supposta solidarietà, allo scopo di comprendere fino a che punto l'Ue, e gli Stati membri, si siano spinti in avanti per superare ciò che rappresenta allo stato attuale l'architrave della sua costituzione economica, centrata più sulla "solidarietà competitiva" (Streeck 2000) che non su di una calibrata tutela dei diritti fondamentali (Sangiovanni 2013). Come cercheremo di mostrare, il lancio del Recovery Fund ha lasciato supporre questa accelerazione in avanti, così come molte delle intenzioni espresse dai rappresentanti delle istituzioni europee all'inizio della crisi, come nel caso della Presidente della Commissione, per la quale è convinzione che «in un'Unione di cittadini e nazioni che sono tutti colpiti dalla stessa crisi dobbiamo essere tutti a disposizione dell'altro, sia esso ricco o povero, sia esso dell'est, dell'ovest, del sud o del nord» (COM(2020), 143 final, 2, 6). Peccato solo che i buoni propositi non abbiano ancora lasciato trapelare i loro frutti.

2. La solidarietà in Europa in tempi di pandemia

L'Unione è stata accusata dall'opinione pubblica di non essere intervenuta tempestivamente e poi di non aver adottato le misure solidaristiche adeguate nei confronti della crisi pandemica generata dalla Sars-CoV-2 e dalla malattia concomitante denominata Covid-19. A sua parziale difesa, va fatto notare che sono gli Stati che firmano i Trattati e che sono questi ultimi a designare gli obiettivi che l'Unione deve perseguire, ad indicare i compiti che essa deve assolvere e le azioni che può intraprendere per perseguire tali fini. Le sue competenze sono cioè rimesse

solo in quanto e nella misura in cui i Trattati conferiscono poteri d'intervento alle istituzioni. Noto come principio delle *competenze di attribuzione*, incontestato cardine dei rapporti tra le responsabilità dell'Unione e quelle degli Stati membri, esso è disciplinato dall'art. 5, comma 2, del TUE, il quale afferma che «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri». Stesso discorso vale per la "solidarietà" – quella tra Stati membri o tra questi e l'Unione –, minuziosamente regolata dal diritto internazionale europeo.

Tuttavia, il modo in cui i Trattati traducono semanticamente il concetto di solidarietà è molto lontano dal senso comunemente attribuito ad esso dalla sociologia, la quale – fin dai primi tempi – l'ha intesa piuttosto come elemento chiave dell'organizzazione degli interessi e della fornitura di beni collettivi, ovvero come "cemento della società", o, come afferma Durkheim (1999 [ed. or. 1893, 1902²]), come "integrazione sociale" tra i componenti di una comunità o associazione. Per quanto elemento centrale della dichiarazione del Ministro degli esteri francese Schuman del 9 maggio 1950, nel quale si riconosceva che l'Europa «sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto», nonché indicata nel novero dei valori dell'Unione nell'art. 2 del TUE e come uno dei diritti della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, la solidarietà è infatti codificata nei Trattati in una consistente varietà di disposizioni eterogeneamente distribuite, nessuna delle quali può essere fatta rientrare *stricto sensu* nel significato sociologico sopra ricordato. Se prendiamo ad esempio il caso della *Clausola di solidarietà* (art. 222 del TFUE) – nella quale si afferma che «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» – o di altri strumenti in uso dall'Unione per casi emergenziali come è stato la pandemia da Covid-19, ciò che emerge è una semantica della "solidarietà" più vicina a quella di un *intervento che si attiva solo su richiesta dello Stato colpito*, quindi di una solidarietà *condizionata*, che non ad una che richiede un *vincolo tra le parti*, cioè *incondizionata*. E ciò in ragione di un regime di internazionalità che ancora pervade molta della giurisprudenza europea.

Nelle pagine che seguono cercheremo di dimostrare quanto appena asserito, di capire cioè se la risposta all'emergenza da Covid-19 – soprattutto dalla prospettiva della Commissione europea, vera protagonista di questa risposta – abbia

comportato o meno un minimo di *solidarietà incondizionata* tra gli Stati membri e tra questi e l'Unione, in un modo tipico delle relazioni comunitarie, o se piuttosto non si debba parlare di "mutualità legata ad interessi congiunti" quando non proprio di "solidarietà condizionata". In altre parole, cercheremo di capire se la solidarietà, sotto la veste dell'obbligatorietà responsabile, sia stata o meno un obiettivo a cui mirare, come potrebbe far supporre il citato art. 2 del TUE, oppure un intervento oneroso attivato su richiesta a seguito di una crisi emergenziale. Come proveremo a dimostrare, la verità è ovviamente nel mezzo: l'internazionalismo e i limiti imposti dalla regolamentazione giuridica dei Trattati hanno favorito maggiormente la "solidarietà condizionata" in reazione all'emergenza sanitaria, complice anche l'annosa *querelle* tra Paesi rigoristi e non. Allo stesso tempo, non possiamo però negare che la crisi abbia determinato tra gli Stati membri una replica che tende verso una "mutualità", con meccanismi di tutela e di garanzia tipici di uno stato nazionale. Vedremo, cioè, come la risposta economica dell'Unione, imponente oltre che condivisa, sia stata, più che in quella sanitaria, vicina al progetto utopico che ha segnato le origini del progetto Europa, e tuttavia con una semantica della solidarietà che rinvia più alla mutualità che non all'obbligatorietà. E pertanto non ancora sufficiente a far invertire quella rotta che l'Ue ha tenuto, ad esempio, nella fase della gestione della crisi dei debiti sovrani e dei migranti in fuga dalle guerre (Pendenza 2017). Per quanto, allo stesso tempo, non si possa negare che la risposta solidaristica messa a punto dalle istituzioni europee durante la crisi pandemica non abbia avuto all'attivo ben più onorevoli intenzioni – con la Commissione vera protagonista di questo momento col suo modo di indirizzare l'azione verso la tutela della salute e del mercato interno così come verso la risposta economica di breve e medio periodo.

2.1. La risposta dell'Ue all'emergenza sanitaria

È il 26 febbraio quando l'Italia invia ufficialmente ai paesi membri dell'Unione una prima nota di richiesta di aiuto per fronteggiare la crisi pandemica causata dal Covid-19. Si tratta di una richiesta per 10 milioni di mascherine filtranti, del tipo FFP2 e FFP3. Da circa un mese, era il 31 gennaio, il governo aveva dichiarato lo "stato di emergenza" (GU, n. 26, del 1° febbraio 2020, 7), esattamente il giorno

dopo la dichiarazione di emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale lanciata dall'*Organizzazione mondiale della sanità* (OMS). In Italia, come è noto, la crisi sarebbe stata immediatamente devastante: al momento della richiesta di mascherine il numero di contagiati accertati per Covid-19 era già salito a circa 400 al giorno e di lì a poco sarebbero state migliaia le vittime giornaliere. L'Unione, non certamente attrezzata a rispondere ad emergenze del genere, avendo essa stessa competenze limitate su sanità e protezione civile, ha soprattutto lavorato per coordinare gli Stati membri. Come è noto, la cura della salute pubblica rimane infatti una prerogativa essenzialmente statale, dal momento che in virtù dei Trattati istitutivi all'Unione è stata attribuita una competenza di tipo sussidiario su questa materia. Come recita infatti l'art. 6 del TFUE, l'Unione può solo «sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri» in ambiti che comprendono, tra le altre, il “miglioramento della salute umana” e la “protezione civile”.¹ Ovviamente all'Unione non sono mancati strumenti di intervento, al contrario, potendo contare su dispositivi diversi e complementari: per un verso la Decisione 1082/2013, relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero,² per l'altro verso l'impiego del *Meccanismo unionale di protezione civile* (Ue 1313/2013),³ impiegato per l'invio di dispositivi di protezione personale e di attrezzature specializzate (lo stesso attivato dall'Italia quel 26 febbraio 2020 per richiedere le mascherine). Infine, dal punto di vista politico, l'Unione disponeva dei *Dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi* (Consiglio, 2014/415), volti a favorire un processo decisionale rapido e coordinato in caso di crisi grave e complesse, fondati sulla *Clausola di solidarietà*, sopra ricordata.

Non è evidentemente possibile qui citare con pretesa di completezza tutti le azioni, i documenti e le dichiarazioni che nei mesi successivi alla crisi pandemica hanno interessato l'emergenza. Possiamo però limitarci alle azioni più significative, rimandando alla letteratura specialistica un approfondimento più particolareggiato

¹ Così recita anche l'art. 168, par. 1, del TFUE, che riguarda la competenza dell'Unione in materia di sanità pubblica.

² Basata sull'art. 168 del TFUE, la quale, a partire dall'emergenza causata da Evola, prevede un «sistema di sorveglianza epidemiologica, monitoraggio, allarme rapido e lotta contro le gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero, compresa la pianificazione della preparazione e della risposta in relazione a tali attività, allo scopo di coordinare e integrare le politiche nazionali» (Ue 1082/2013).

³ Esso trova fondamento nell'art. 196 del TFUE e si attiva in caso di grave minaccia per la salute nei confronti della quale le capacità di risposta nazionali si rivelino insufficienti. Prima si chiamava *Meccanismo comunitario di protezione civile* (Consiglio europeo, 2001/792/CE).

e limitandoci, dove è possibile, al solo caso italiano.⁴ Tornando alla richiesta di mascherine da parte dell'Italia, ancora oggi si ricordano le testate giornalistiche che, mentre da una parte condannavano la mancata risposta degli Stati europei, dall'altra esaltavano la generosità della Cina, della Russia, dell'Ucraina, dell'Albania, degli Stati Uniti e di Cuba nell'inviare personale sanitario e dispositivi di protezione. In questa prima fase di pandemia, gli Stati membri non furono prodighi di aiuti, e non solo con l'Italia. Il primo intervento per il nostro Paese arrivò solo il 19 marzo 2020, da parte della Germania, all'indomani della sfilata dei camion militari per il trasporto delle bare al cimitero di Bergamo. Oltre a materiale sanitario utile, specialmente di ventilatori, la Germania accolse anche diversi pazienti. Lo stesso fece l'Austria, qualche giorno dopo. Una seconda richiesta di intervento attraverso il *Meccanismo unionale di protezione civile* e riferita al personale medico fu inviata dall'Italia il 20 marzo. La proposta ricevette questa volta una pronta risposta dai paesi membri dell'Unione, per quanto ancora modesta. L'Italia, si ricorderà, era al centro del mondo per le sue critiche condizioni emergenziali, da tutti guardata con compatimento. I giorni che seguirono l'inizio della crisi sanitaria furono per lei disastrosi. Inoltre, in quel periodo non si parlava d'altro che di evitare il ricorso agli eurobonds perché nessuno, memori della crisi dei debiti sovrani, era intenzionato ad accollarsi i debiti altrui. Soprattutto, fece scalpore il divieto all'esportazione di dispositivi di protezione personale e di ventilatori per le terapie intensive introdotto da certi Stati membri, un divieto che di fatto contrastava non solo con il principio umanitario ma anche con una delle libertà dell'unione, quella della mobilità delle merci.⁵ Un atteggiamento di chiusura solidaristica che fu alla base del crescente sentimento antieuropeista degli italiani, tanto che in un sondaggio di Swg dell'aprile 2020 solo il 27% degli intervistati riponeva fiducia nell'Unione europea, mentre Francia e Germania venivano indicati come i "peggiori nemici". Scarso affidamento era inoltre riposto su tutte le istituzioni europee, Commissione e Banca centrale europea, mentre si guardava con gratitudine la Cina e gli Stati Uniti.

Di tutt'altro verso è stata invece la solidarietà mostrata dalla Commissione europea, una competenza – si badi bene – ancor meno in capo ad essa rispetto a

⁴ Sebbene la cronistoria degli interventi dell'Unione in risposta alla crisi pandemica sia ormai nota, mancano ancora riflessioni critiche sulla loro efficacia e soprattutto sul loro significato politico. Per una dettagliata descrizione degli eventi, si può consultare tra gli altri: Bergonzini (2020), De Pasquale (2020), Di Federico (2020a/b), Gatti (2020), Rolando (2020), Kaeding, Pollak, Schmid (2022), Lindner (2022).

⁵ È piuttosto complicato entrare nel merito delle questioni giuridiche, ma come fa notare Gatti (2020, p. 41) su questo punto, se l'art. 35 del TFUE vieta le restrizioni, il successivo art. 36 le legittima quando giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone.

quanto è invece previsto per gli Stati nazionali, da attivare *solo* quando uno Stato membro invoca la *Clausola di solidarietà* (art. 222 del TFUE). Sebbene mai utilizzata formalmente, nemmeno con il Covid-19, la *Clausola* è stata di fatto attivata dalla Commissione con il ricorso ai *dispositivi integrati per la risposta politica alle crisi* (IPCR), con il dichiarato obiettivo di coordinare le iniziative statali alla luce del principio di solidarietà (art. 2 TUE) e così «tutelare la salute preservando al contempo l'integrità del mercato unico» (COM 2020/C 86 I/01). Ora, per quanto la Commissione non possa obbligare nessuno Stato a dare o a richiedere aiuti, in caso di richiesta di intervento essa *deve* comunque attivare tutti gli strumenti di cui dispone, compresi gli IPCR e il *Meccanismo unionale di protezione civile*. Mentre i primi sono stati impiegati già il 28 gennaio (in parte), e poi il 2 marzo (totalmente), il secondo, sostenuto anche con fondi *rescUE* (COM 2020/414, del 19 marzo) che prevedono l'uso di materiali in risposta alle calamità naturali, è stato immediatamente adoperato dalla Commissione per inviare dispositivi sanitari e per coordinare la mobilitazione di squadre mediche.⁶

Il protagonismo della Commissione mediante coordinamento è poi continuato quando, aggirando lo spirito nazionalistico dei singoli Stati membri, ha prima imposto loro di rimuovere le barriere alla circolazione di mascherine e altri dispositivi di protezione individuale sopra ricordati (COM (2020) 112 final), poi di chiudere le frontiere sospendendo il Trattato di Schengen per 30 giorni a partire dal 17 marzo, successivamente reiterato. La sua azione è poi proseguita con l'istituzione di un Team di risposta al coronavirus, guidato dalla presidente Von der Leyen, con l'obiettivo proclamato di «evitare che gli Stati membri adott[assero] misure non coordinate o addirittura contraddittorie».⁷ Il compito di coordinamento è poi cresciuto nel tempo, fino a trasformarsi in agente collettivo di decisione sostituendosi agli Stati membri nelle gare di appalto di mascherine e materiale sanitario avocando a sé una procedura definita di "aggiudicazione congiunta". Ciò ha permesso agli Stati membri non solo di aggiudicarsi acquisti di materiale medico sanitario a condizioni favorevoli ma anche di rappresentare al meglio il loro reciproco sostegno. Con lo *Strumento per la fornitura di sostegno di emergenza* (Reg. Ue n. 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016), la Commissione ha infine gestito per conto degli Stati membri l'acquisto di farmaci virali, dei test antigenici,

⁶ Come nei casi di Milano e Bergamo, quando squadre di medici e di infermieri sono arrivate dalla Romania e dalla Norvegia.

⁷ Discorso della Presidente Ursula Von der Leyen al Parlamento europeo riunito in sessione plenaria sulla risposta europea coordinata all'epidemia di Covid-19 (26 marzo 2020).

nonché, e soprattutto, lo sviluppo di vaccini anti-covid. Si tratta di una procedura che, diversamente dall'“aggiudicazione congiunta”, prevedeva la protezione dell'accordo mediante riservatezza dei contenuti e, su mandato degli Stati membri, l'acquisto di forniture senza gara di appalto. Cosa avvenuta, ad esempio, per l'acquisizione di vaccini ad AstraZeneca dell'agosto 2020, permettendo all'Ue, quindi agli Stati membri, di aggiudicarsi una fornitura di 2,6 miliardi di dosi a prezzi «senza profitto», attorno ai 2,9 euro a dose.⁸

In sostanza, nonostante le limitate competenze della Commissione in materia di salute pubblica, l'Unione europea ha collaborato all'acquisto congiunto di vaccini, consentendo ai Paesi più piccoli di beneficiare di prezzi più bassi per i vaccini e di capacità produttive più estese rispetto a quelle che avrebbero avuto se avessero negoziato da soli. Questo è un chiaro caso di solidarietà attraverso un interesse personale illuminato. Gli Stati membri erano consapevoli dei potenziali effetti negativi che si sarebbero avuti in assenza di un approvvigionamento comune di vaccini: concorrenza non coordinata, lotte politiche intestine, “nazionalismo dei vaccini”.

2.2. La risposta dell'Ue all'emergenza economica

La solidarietà a scopo sanitario non è stata però l'unica modalità di risposta dell'Unione all'emergenza Covid-19. Allo stesso modo, è stata invocata una solidarietà per azioni che potesse attenuare l'impatto della pandemia nella sfera lavorativa. Più volte evocata durante il periodo dell'emergenza – sia come valore sul quale l'Unione è fondata, sia come principio che doveva guidare l'adozione di misure da prendere nell'interesse di tutti – la solidarietà si è prima presentata come principale suggello di una risposta europea per sostenere l'economia e la finanza, poi come antidoto ad un moltiplicarsi di iniziative unilaterali che potevano mettere a dura prova la tenuta coesiva dell'Unione.

Sebbene anche sul piano economico la risposta dell'Unione si sia fatta un po'attendere, è tuttavia a questo livello che la solidarietà come “mutualismo” si è

⁸ Tali acquisti sono stati comunque criticati, innanzitutto per mancanza di trasparenza poi anche perché non è mai stata una chiara tempistica di consegna nell'accordo. Ad ogni modo, e con questi limiti, l'Unione ha saputo ancora una volta coordinare al meglio gli Stati membri, evitando quel rischio di concorrenza che avrebbe potuto minare la coesione dell'Ue oltre che rafforzare il suo potere negoziale.

realizzata al suo meglio, per quanto, c'è da dire, la sfida per l'Unione si è mostrata subito molto ardua.⁹ Non solo perché già ad aprile 2020 il Fondo Monetario Internazionale stimava in una perdita di Pil del 7,5% nell'Eurozona (sarà dell'8,3% ad ottobre), ma anche perché la capacità di decisione rapida dell'Unione poggiava (e poggia ancora) su una asimmetria di competenze che mal concilia l'intervento rapido con la governance che l'Unione si è data, specialmente in materia di politica economica e monetaria.¹⁰ Una difficoltà resa ancor più complicata (e macchinosa) durante la crisi dei debiti sovrani, quando strumenti nuovi si sono aggiunti a quelli vecchi e al *Patto di stabilità e crescita* sono subentrati, ad esempio, il *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria* (meglio conosciuto come *Fiscal Compact*), i *Six Pack*, il *Semestre europeo*. Tutti accordi internazionali che hanno imposto il pareggio di bilancio in Costituzione e condizionato i prestiti del *Meccanismo europeo di Stabilità* (MES). Strumenti di *austerità* pensati per far fronte ad una crisi di liquidità, molto rigidi, con i quali si è gestito uno dei momenti più neri della storia dell'Unione e che hanno finito col metterne a repentaglio la stessa tenuta coesiva. Un errore che con la pandemia da Covid-19 non si è ripetuto.

Ma veniamo ai fatti. Come si diceva, la risposta economica dell'Unione non è stata immediata: dopo una breve inerzia, ad aprile 2020 viene attivata una linea di credito agli Stati membri che ne avrebbero fatto richiesta, caratterizzata da un affievolimento delle condizionalità previste dal MES. A quella linea tuttavia nessuno Stato vi ricorre, non solo perché non pienamente convincente sulla fattiva eliminazione delle condizionalità tradizionali, ma perché la acconsentita permissività alla spesa pubblica nazionale è stata un più potente richiamo per loro. In realtà, la prima a muoversi sulla scena europea è stata Christine Lagarde, presidente della BCE, la quale – dopo un iniziale passo falso – fa varare il *PEPP-Pandemic Emergency Purchase Program* (Decisione n. 2020/240 della BCE), un programma temporaneo di acquisto di titoli di Stato e privati per l'emergenza

⁹ Anche in questo caso, per una dettagliata descrizione degli eventi, si può consultare tra gli altri: Calzolari, Costamagna (2020); Martinelli (2021).

¹⁰ Da Maastricht in poi, l'"unione politica e monetaria" si è attuata mediante una "politica economica" (art. 119 del TfUe) e una "politica monetaria" (art. 127 del TfUe), tuttavia disgiunte sul piano delle responsabilità. Mentre la prima è in capo agli Stati membri e va continuamente coordinata, la seconda è di competenza esclusiva dell'Unione. Il coordinamento è effettuato dal Consiglio europeo, e monitorato dalla Commissione mediante avvertimenti e raccomandazioni.

pandemica, in continuità col suo predecessore Mario Draghi.¹¹ La Commissione segue subito dopo, proponendo e facendo approvare, complice il Consiglio Ecofin, la *Clausola di salvaguardia* del *Patto di stabilità e crescita* (COM(2020) 123 final), così come previsto dal *Six Pack*, ritenendo concordemente soddisfatta la condizione della sussistenza di una severa recessione economica (con termine dicembre 2023). In questo modo – e per la prima volta, sebbene temporaneamente – viene sospeso il rispetto dei requisiti normalmente richiesto dalle norme di bilancio Ue per tutti gli Stati membri. Una decisione che mostra quanto l'emergenza pandemica stesse modificato atteggiamenti radicati di cultura finanziaria, con incluso il dogma tedesco del pareggio di bilancio. Atteggiamento che da lì a poco sarebbe radicalmente cambiato a seguito della mutualizzazione del debito pubblico: tra i dogmi del credo neoliberista, quello più robusto. Se ne comincia a parlare da subito, senza successo, essendo ancora molti gli Stati membri che dichiarano apertamente la propria contrarietà all'emissione di eurobond. Proprio quando altri, i Paesi meridionali dell'eurozona (Francia, Italia, Spagna, Belgio, Grecia, Portogallo, Irlanda, Slovenia e Lussemburgo) stanno firmando una lettera comune con la quale chiedere che vengano emessi i *Coronabonds* per far fronte alla crisi pandemica e di vincolare i fondi ESM all'unica condizione di essere spesi per l'emergenza. Si tratta di un primo test volto a trasformare la solidarietà da *condizionata a incondizionata*, da risposta unilaterale ad una richiesta di soccorso ad una che la comunitarizza.

La situazione si sblocca nel Consiglio dell'Ue del 23 aprile 2020, quando la Germania decide di abbandonare la linea rigorista per abbracciarne una più inclusiva.¹² Ma è un momento che segna anche il passaggio da una politica passiva dell'Unione ad una più attiva, perché si dà mandato alla Commissione europea di pensare ad un *Recovery Fund*, gestito dallo stesso esecutivo, con il quale emettere dei *Recovery Bond* garantiti con il bilancio dell'Ue 2021-2027. È questo il vero *momento hamiltoniano*, avvenuto in uno storico accordo tra i 27 nel Consiglio europeo del 21 luglio 2020, quando si approva il pacchetto di proposte intitolato

¹¹ Con una dotazione complessiva di 750 mld di euro, che sommati ai precedenti arriva alla consistente cifra di 1.850 mld fino al giugno 2022. Inoltre, non deve stupire la rapidità di decisione della BCE perché essendo una istituzione indipendente, essa può agire con tempi diversi da quelli dell'Unione.

¹² L'accordo prevede misure di salvataggio da 540 mld di euro, così suddivisi: 240 mld di fondi dell'ESM con la sola condizione di finanziare i sistemi sanitari dei paesi richiedenti; 100 mld del Programma Sure (*Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) della Commissione per finanziare le aziende in crisi ed evitare i licenziamenti, sul modello italiano della Cassa integrazione; 200 mld di prestiti garantiti della Banca europea degli investimenti per le piccole e medie imprese.

Next Generation Eu, presentato il 27 maggio dalla Commissione (COM 2020, 456 final), per stimolare la ripresa economica dei paesi membri dell'Unione a seguito della crisi Covid-19. L'accordo prevede una integrazione al Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 di una dotazione di ulteriori 750 mld di euro (di cui 500 a fondo perduto e 250 sotto forma di prestiti), finanziati attraverso la contrazione, da parte della Commissione, di prestiti sui mercati. Lo stanziamento complessivo (oltre 1.800 mld) sarà così la somma di due elementi: il bilancio pluriennale dell'Unione dal 2021 al 2027 e il *Next Generation Eu*.¹³ In quello stesso Consiglio si decide inoltre di distribuire le risorse tra gli Stati membri in base al principio della solidarietà redistributiva: riceveranno di più quelli più colpiti dalla pandemia e con le economie più deboli. L'Italia sarà il principale beneficiario, seguita da Spagna e Polonia. Si tratta di un piano di ripresa fortemente espansivo, basato su un programma di investimenti pubblici senza precedenti, da realizzarsi mediante risorse imputabili direttamente al bilancio dell'Unione.

Queste iniziative e strumenti dell'Unione europea sono stati particolarmente importanti in quanto le conseguenze della crisi Covid-19 possono essere altamente asimmetriche, a seconda delle vulnerabilità dei paesi. Non tutti gli Stati membri erano preparati ad affrontare una pandemia globale; non tutte le economie nazionali erano sufficientemente resistenti. Soprattutto, ha aiutato la già fragile coesione sociale all'interno degli Stati membri. Quella della condivisione del debito è stata dunque una modalità di reperimento e di spesa di risorse che – sebbene non esente completamente da condizionalità – ha rappresentato comunque una tangibile espressione del principio solidaristico *forte* adottato dall'Unione a seguito della pandemia, che ribalta l'orientamento politico da essa finora utilizzato. Non si è trattato certo di una operazione facile, né ottenuto senza scontri e sconfitti. Va però sottolineato che è la prima volta nella storia dell'Unione europea che la solidarietà ha assunto il suo significato più prossimo a quello di integrazione sociale. Come non si può negare che dalla crisi pandemica l'Unione ne sia uscita anche più forte. Agendo come un soggetto unitario e soprattutto imparando a muoversi come un corpo solo, per quanto riluttante possa essere stato qualche suo pezzo, gli Stati membri hanno scelto la via della collaborazione con uno spirito che ha ricordato

¹³ Il *Next Generation Eu* (NGEU) comprende il *Recovery Fund* (o *Recovery and Resilience Facility*) da 672,5 Mld, il principale, non unico, strumento finanziario per conseguire gli obiettivi del NGEU, il quale prevede il *Recovery Plan* (o *Recovery and Resilience Plan – PRN*): l'insieme dei *National Recovery Plan* (*National Recovery and Resilience Plan – PRRN*), cioè i *Piani di ripresa e resilienza* che ogni Stato ha dovuto varare entro il 30 aprile 2021.

molto quello fuoriuscito dalla Seconda Guerra Mondiale. Uno spirito che, altrove, abbiamo salutato come un flebile ritorno del *cosmopolitismo normativo* delle origini (Pendenza 2022).

3. A quale solidarietà ci riferiamo quando parliamo di “solidarietà europea”?

3.1. Sul concetto di “solidarietà”

Dopo un periodo in cui l’effetto della globalizzazione e dell’individualizzazione sulla solidarietà è stato al centro di molti lavori (Bayertz 1999; 2002; Brunkhorst 2000; Gould 2007; Karagiannis 2007; Beer Koster 2009; Blais 2012; Smith, Sorrell 2014; Laitinen, Pessi, 2015), le crisi degli ultimi anni, compresa quella pandemica, hanno contribuito al rifiorire di una riflessione sulla solidarietà specificatamente europea (Giubboni 2012; Sangiovanni 2013; Ferrera 2014; Brunkhorst 2015; Grimmel 2017; Lahusen, Grasso 2018; Verhaegen 2018; Ferrera, Burelli 2019; Gerhards *et alii* 2019; Koos 2019).¹⁴ La difficoltà nella quale si sono venuti a trovare persone e Stati nel loro complesso durante le varie crisi che si sono succedute in Europa negli ultimi quindici anni ha inoltre spinto le istituzioni europee, spronate dall’opinione pubblica, ad interrogarsi sul se e sul come contrastare i problemi di coesistenza. Nel caso dell’ultima crisi, poi, abbiamo visto come l’Unione si sia molto adoperata e operato uno sforzo comune per rispondere alle necessità del caso, sia durante che dopo l’emergenza. Ora, si tratta di vedere come inquadrare teoricamente questa solidarietà per attribuirgli un senso alla luce dei fatti sopra ricordati.

Sebbene abbia nell’idea di un legame reciproco fra i componenti di un gruppo umano il proprio nucleo descrittivo, dal punto di vista teorico si tratta comunque di un concetto, quello di ‘solidarietà’, complesso e difficilmente afferrabile (come del resto lo è per altri ad esso similari, come ‘libertà’, ‘giustizia sociale’ o ‘uguaglianza’). Articolato nella forma di solidarietà *sociale*, è inoltre indubitabile che si tratti di una

¹⁴ Per quanto contribuiti in tema di solidarietà riferiti all’Europa siano presenti anche prima delle varie crisi interne all’Unione europea. Per esempio, Stjernø (2004).

nozione assai cara alla sociologia, importante fin dalla sua istituzione e per quei padri fondatori della disciplina il cui problema principale era capire la tenuta coesiva delle società all'alba della rivoluzione moderna (Martinelli 1989; Crow 2010). Paradigmatici sono ad esempio gli studi di Ferdinand Tönnies (2011) e di Émile Durkheim (1999). Per il primo, secondo il quale il passaggio da società semplici a società complesse è caratterizzato da una coesistenza di tipo comunitario o societario, rispettivamente sorrette da un principio di affettività o di interesse; per il secondo, che preferisce invece parlare di solidarietà "meccanica" e "organica", tipica, quest'ultima, della modernità e contraddistinta oltre che da un meccanismo funzionale di cooperazione, che serve utilitaristicamente alla tenuta complessiva della società, anche da un tipo di legame fondato sul rispetto della dignità umana (Pendenza 2019). Per entrambi, ma la questione è valida tutt'oggi come ben illustrato da Bayertz (2002), il problema è in fondo riconducibile a due argomenti basilari: *a*) come è possibile una società sotto la condizione dell'individualismo e del pluralismo, oltre cioè il collante, ad esempio, di tipo religioso o etnico; *b*) su quale tipo di solidarietà fare affidamento per trascendere il particolarismo proprio delle identità comunitarie e farlo anche accettare come legittimo. Il problema con questi argomenti, che è però anche il nostro, è di individuare quel pilastro che, poggiando sulla supposta diversa natura umana e del sociale, possa cementare le società moderne caratterizzate dal principio, altrettanto moderno, della *solidarietà tra estranei* (Habermas 1997), e dunque comprensive delle differenze e del pluralismo. Si tratta di due punti essenziali del concetto di solidarietà, entrambi riconducibili a nodi problematici non sciolti e legati al comune problema del rapporto con l'*universalismo*.

Il primo nodo lo si incontra proprio nella determinazione dei confini della solidarietà. Chi deve includere l'obbligo morale per cui è auspicabile, oltre che legittimo, l'agire solidale? Chi sono gli stranieri, chi i fratelli? Come rispondere al problema della «de-socializzazione dell'individuo» (Brunkhorst 2000, 92), cioè dello sradicamento dei soggetti dalle forme pre-moderne di solidarietà gerarchicamente organizzata spazzate via dall'avvento dell'economica capitalistica di mercato? Qual è, oggi, il riferimento costitutivo peculiare della comunità? Poiché l'appartenenza a gruppi più particolari sembra superare forme di appartenenza più universali (Calhoun 2002), l'esclusione diventa comunemente parte integrante della solidarietà. Un punto su cui sociologia ed etica divergono. Mentre quest'ultima è interessata esclusivamente alla fondazione di norme *universali*, riconoscendo solo

l'individuo e l'umanità, la prima è viceversa portata ad accettare l'importanza di gruppi e di comunità *particolari*, nonché ad occuparsi del loro rapporto con la cerchia più estesa, ovvero il genere umano. Se molte delle teorie etiche – a partire da Kant in poi – sono portate a pensare che l'obbligo morale è verso ciascun individuo, spogliato cioè da ogni suo riferimento identitario, e che ogni senso particolaristico di esistenza debba essere viceversa tacciata di “fallacia naturalistica”, la sociologia, viceversa, riconosce l'importanza della comunità per la definizione sociale di obbligo morale e ne studia semmai il rapporto empirico con l'universalismo.¹⁵

Il secondo punto problematico con il concetto di solidarietà è nel tipo di obbligo che si deve attivare verso l'altro. E anche in questo caso sociologia ed etica divergono. Mentre l'etica moderna, soprattutto con le teorie di stampo individualista, è preoccupata di limitare l'obbligatorietà coercitiva che deriva da una comune appartenenza identitaria – tipo la nazione – ponendosi sulla difensiva dei diritti di libertà e di autonomia dell'individuo nei confronti dei gruppi e intesi come determinanti della loro personalità, la sociologia è invece interessata agli obblighi “positivi”, a quelli cioè giustificabili da opportune argomentazioni che motivano la limitazione e la subordinazione agli interessi collettivi di specifici gruppi sociali.¹⁶ Se la prima solidarietà è ‘debole’, perché non richiede particolari sforzi alle persone e perché sottolinea soprattutto i doveri *negativi* degli individui, l'altra è più forte, richiede maggiore impegno e sacrificio, e deve fare i conti soprattutto con le conseguenze dei *doveri positivi*. Inoltre, è una solidarietà che va giustificata.

Da queste riflessioni, per quanto minimali, possiamo trarre considerazioni utili per comporre un quadro teorico di riferimento con cui dare conto della solidarietà europea per come l'abbiamo mostrata nel suo darsi nelle pagine precedenti. Un quadro che, a nostro avviso, compone la solidarietà in due assi concettuali: uno che potremmo definire del *raggio della solidarietà*, che si dipana lungo il dualismo *gruppo sociale/genere umano*, dove per “genere umano” si intende una solidarietà

¹⁵ Questo è lo sforzo che abbiamo cercato di compiere con il concetto di *cosmopolitismo sociale* (Pendenza 2015), espressione non di un universalismo cognitivo eretto su di una astratta natura dell'individuo e dell'umanità, quanto piuttosto sull'esito di una trascendenza, senza annullamento, dal proprio spazio sociale particolare. Un concetto che, sociologicamente, dà evidenza empirica di un affratellamento universale e tuttavia radicato nel concreto *milieu* degli individui, e di un rigetto dell'*aut aut* che vede questi due poli in contrapposizione ma sostenendo piuttosto una combinata e intrinseca relazionalità tra i due tipi di appartenenza.

¹⁶ Anche qui, mi permetto di rinviare a Pendenza (2022b), dove tratto la categoria di “libertà sociale” intendendola come subordinata a interessi collettivi piuttosto che come atto disincarnato dalla società.

individuale che non richiede vincoli con i gruppi intermedi; l'altro – che possiamo denominare *asse dell'obbligo della solidarietà* – che oppone la *solidarietà negativa*, cioè sciolta da vincoli comunitari – libera e aperta a chiunque, guidata dalla simpatia o dall'amore dell'uomo verso l'uomo, di stampo allo stesso tempo individualistico e universalistico –, alla *solidarietà positiva*, vincolata viceversa ad una presunta supremazia morale del concreto *milieu* sociale di appartenenza (il luogo) e connessa al principio secondo cui si ha responsabilità nei confronti di chi fa parte del collettivo di cui si è membri. Quest'ultima è una *solidarietà positiva*, perché implica l'attesa di un *aiuto reciproco* in caso di bisogno, non ridotto ad altruismo, amore, benevolenza, simpatia, e nemmeno a mero sostegno cooperativo in vista di un obiettivo strumentale, ma *attivato in ragione di una giustizia connessa all'aspettativa di venire a propria volta sostenuti in caso di bisogno*. Si tratta di un obbligo di solidarietà legittimato dagli stessi membri, che l'attivano nella consapevolezza che per suo tramite vengono tutelati o affermati loro importanti e fondati interessi e valori condivisi, e dove "obbligo" e "beneficio" operano intrecciati ai fini di una sussistenza della comunità di cui gli individui sono e si sentono parte.

Sarebbe tuttavia un errore rappresentarsi la *solidarietà positiva* e *negativa* in opposizione tra loro e componenti un dualismo della forma col quale riproporre l'ennesima impossibilità di una fusione o convivenza. Come con il concetto di *cosmopolitismo sociale* (vedi nota 16), la sfida teorica ed empirica è piuttosto quella di provare ad immaginare le due solidarietà confuse empiricamente. Che poi significa mostrare la dinamicità tra appartenenze diverse e conciliabili, tra appartenenza al proprio luogo di vita e quella più estesa al genere umano. Il problema con l'etica universalista, ad esempio, è che, escludendo l'importanza delle lealtà e delle solidarietà particolari, finisce col sottovalutare la maggiore fonte dell'agire morale dell'individuo. Il problema della sociologia, invece, è racchiudere l'analisi dentro gli angusti confini dello stato nazione e limitare sé stessa ad un *nazionalismo metodologico* fuori tempo massimo. La sfida, piuttosto, è di sforzarsi ad immaginare e ricercare empiricamente casi in cui evidente è la sovrapposizione o la combinazione tra appartenenza a comunità concrete e a quella più ampia del genere umano. Casi che non radicalizzino o sottovalutino nessuno dei due poli della relazione. Per realizzare ciò è però opportuno evitare di postulare l'estensione della *solidarietà positiva* al genere umano, assumendo invece come possibile la convivenza tra una solidarietà positiva limitata ai/al propri/o gruppi/o di riferimento e una negativa rivolta all'intera umanità. L'ovvia conseguenza sarebbe che nessuno

dovrà sentirsi obbligato a compiere azioni benefiche per l'intera umanità, ma anche assumere come non lecito uccidere, ferire, derubare o discriminare gli estranei. Come giustamente fa notare Bayerts (2000, p. 17), ciò significa considerare i doveri di omissioni tanto universali quanto quelli positivi, evitando di retrocedere ad un ottuso particolarismo e di ritenere reale la solidarietà solo con chi-è-uno-di-noi, con l'estraneo pensato come una preda da distruggere o da sottomettere. Significa, inoltre, avere un'idea di fratellanza universale in grado di oltrepassare la capacità morale di prestazione della maggioranza degli uomini. Per quanto ciò non sia da escludere a priori né dai propositi di una costruzione razionale della società.

3.2. Quale solidarietà europea in risposta alla pandemia?

Assumendo questo inquadramento teorico come punto prospettico con cui osservare la solidarietà che ha operato in Europa durante la crisi da Covid-19, rileviamo innanzitutto come nell'atto solidaristico legato alla crisi sanitaria l'obbligo di aiuto tra gli Stati europei in difficoltà sia stato governato perlopiù da una legislazione che ha provveduto alla sua attivazione come conseguenza della richiesta di un Paese membro, ovvero *condizionata*. Le misure adottate si pongono in continuità con l'interpretazione consolidata dell'art. 122 del TFUE, per cui la solidarietà è intesa come «un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato» che «il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a *determinate condizioni*» (*corsivo nostro*). In linea poi con quanto previsto dalla *Clausola di Solidarietà* – per la quale si può «prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, *su richiesta delle sue autorità politiche*, in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo» (Titolo VII del TFUE, art. 222, *corsivo nostro*) – o da strumenti quali il *Meccanismo unionale di protezione civile*, ma soprattutto il *Meccanismo europeo di stabilità* (MES), la solidarietà in tempi di pandemia è cioè scattata *solo* dietro richiesta di uno Stato in difficoltà e dunque dentro una logica di stretta condizionalità. Nessun automatismo ha operato, nessuna azione vincolata ad un obbligo legato al concreto *milieu* sociale di appartenenza (l'Europa) e connessa al principio di una responsabilità nei confronti

di chi ne fa parte ha spinto gli Stati e la Commissione a prendere partito per la *solidarietà positiva*. Forse anche a causa della mancanza di una precisa delimitazione dei confini identitari dell'Unione, che non rende facile comprendere fin dove e con chi condividere la solidarietà. Viceversa, è stato il diritto comunitario a prescrivere le modalità di attivazione dell'intervento, nonché la volontarietà degli Stati che hanno prestato aiuto. Per quanto, abbiamo visto, l'Unione europea – nella doppia veste di azione coordinata per opera della Commissione e di intervento bilaterale di mutuo aiuto tra gli Stati – abbia dato risposte confortanti sul piano della *mutualità*. Migliori di quanto non fosse accaduto con la gestione della crisi dei debiti sovrani e dei rifugiati politici. Se consideriamo tuttavia la solidarietà sanitaria, non possiamo affermare che questa sia riconducibile ad una *solidarietà positiva* – per come l'abbiamo intesa noi, ovvero come di un obbligo di intervento che si attiva in quanto componente di un gruppo sociale –, in quanto *condizionata* ad una richiesta di aiuto da parte dello Stato in difficoltà. Mentre nel caso della solidarietà attivata in risposta alla crisi economica, il fatto che ci sia stato un automatismo – reso giuridico mediante uno strumento, il *Recovery Fund*, pensato in funzione di una comunitarizzazione della vulnerabilità – lascia supporre che si sia trattato di un primo vero strumento solidaristico di natura diversa da quella sinora dominante, perché non prevede una domanda di soccorso ma una normazione dell'aiuto a monte. Qualcosa che, proprio per questo, *sembra* forse avvicinarsi di più al tipo di solidarietà che abbiamo descritto come *positiva*. Sembra, perché anche in questo caso la solidarietà non è del tutto esente da *condizionalità*, legata com'è ad una regolamentazione stringente sul come e dove spendere l'erogazione degli aiuti economici (leggi: PNRR). Per quanto non attivata tramite una richiesta di aiuto, questa solidarietà è infatti comunque subordinata a condizioni che coincidono col rispetto delle regole su procedure e obiettivi di spesa decisi *ex ante*. Le risorse del Recovery Fund, volte al finanziamento di *Programmi nazionali per la ripresa e la resilienza*, per quanto non direttamente riferite al rispetto di parametri econometrici, sono infatti legate alla credibilità prima e alla effettiva realizzazione poi dei programmi per cui vengono erogati. Inoltre, espresso sotto forma di erogazione di denaro, tale strumento di spesa sembra avere più i tratti di una *cooperazione per interessi* che non quelli di una condivisione di *valori di fondo*: gli aiuti economici, almeno questo è ciò che si percepisce, serviranno più al Pil dell'Europa che non alla sua identità.

Insomma, e in sintesi, a nostro parere nessuna delle solidarietà scattate a seguito

della crisi economica e sanitaria può essere propriamente definita *positiva*. La prima perché *condizionata*, obbligante le parti ad agire solo dopo richiesta di intervento; la seconda perché *mutualistica*, che scatta sì secondo un vincolo automatico, così come prestabilito dal *Recovery Fund*, e tuttavia limitata dai Regolamenti di spesa vincolati. In altre parole, nessuna solidarietà ha operato a sostegno di un vero e proprio vincolo di reciprocità, sebbene la seconda vi si sia avvicinata molto, avendo anche lasciato sperare per il futuro dell'Europa. Ciò che alla fine è rimasto, è solo la dimostrazione della 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.

Conclusioni

La domanda che in molti si sono chiesti all'insorgere della crisi pandemica è se la pandemia da Covid-19 sarebbe diventata l'occasione storica per un salto di qualità nell'integrazione europea, come è sembrato emergere dalle iniziative della Commissione, con il sostegno del Parlamento europeo; la nuova domanda, è se la stessa ha invece rappresentato l'ennesima prova dello stallo, se non del fallimento, di un'Unione ferma a dinamiche competitive che ne hanno contrassegnato l'evoluzione sin dal Trattato di Maastricht? La risposta alla crisi aveva fatto prima vacillare poi cadere alcuni dei capisaldi su cui si reggeva la governance europea, nonché quella del dogma neoliberista. Molte delle misure adottate per far fronte alle conseguenze socioeconomiche della pandemia, almeno fino al momento della loro adozione, sono state impensabili sul piano politico e da più parti ritenute vietate dal punto di vista giuridico. La condivisione del debito, poi, è stata certamente una modalità di reperimento e di spesa di risorse che – sebbene non esente da condizionalità – si è comunque dimostrata una tangibile espressione del principio solidaristico mutualistico adottato dall'Unione a seguito della pandemia. Una modalità che ha per un po' ribaltato l'orientamento politico da essa finora indirizzato. La prima volta che la solidarietà ha assunto un significato vicino a quello di integrazione sociale, di una solidarietà intesa come *positiva*.

Tuttavia, molti dubbi rimangono, e non solo riguardo al significato stesso del principio di solidarietà. Non sappiamo, ad esempio, se Il Recovery Fund, strumento pensato ad hoc tra gli Stati membri dell'Unione, diventerà un meccanismo di solidarietà permanente dopo il Covid-19. Il pacchetto di risanamento non garantisce affatto che gli Stati membri dell'Unione mostreranno uguali livelli di solidarietà finanziaria nelle crisi future. Piuttosto, le sue manifestazioni dipenderanno fortemente dalle condizioni contingenti. Ovviamente la speranza è che la mutualità tra Stati venga mantenuta per uscire ancora di più rinforzati nell'(U)nione. Ma già la crisi nel frattempo scoppiata e causata dalla guerra tra Russia e Ucraina (24 febbraio 2022), ha mostrato crepe sul piano della solidarietà interstatale. La conseguente crisi energetica che la guerra ha causato avrebbe potuto far scattare un secondo Next Generation Ue 2 per la sicurezza energetica, così come richiesto da alcuni Stati. Cosa che invece non è avvenuta: alcuni Paesi europei (Olanda e Germania in testa) hanno rifiutato il tetto al prezzo del gas, e deciso da soli la linea da adottare (vedi Germania). Come deludente è stata la risposta della Commissione sulla linea da adottare in materia di energia (COM 2022/360). Potrebbero essere questi segni allarmanti di una nuova oscillazione del pendolo verso il lato opposto del cosmopolitismo normativo? È forse questa l'ultima *chance* per l'Unione europea di proseguire in un futuro coeso e solidale, non solo di mercato? Ovviamente speriamo di no, anche perché sarebbe un ennesimo duro colpo per la sua tenuta.

Riferimenti bibliografici

Bayertz K. (1999). Four Uses of "Solidarity". In: *ib.*, ed., *Solidarity*, Springer Science+Business Media Dordrecht, pp. 3–28.

Bayertz K. (2002). Il concetto e il problema della solidarietà. In: K. Bayertz, M. Baurmann, *L'interesse e il dono. Questioni di solidarietà*, Torino: Edizioni di Comunità, pp. 3–53 (ed. or. 1998).

Beer, P. D. and Koster, F. (2009). *Sticking Together or Falling Apart? Solidarity in an Era of Individualization and Globalization*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bergonzini C. (2020). L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio, *Quaderni costituzionali*, 4:

761–778.

Blais M.-C (2012). *La solidarietà. Storia di un'idea*, Milano, Giuffrè (ed. or. 2007).

Brunkhorst H. (2000), *Solidarity. From Civic Friendship to a Global Legal Community*, Cambridge and London: The mitt Press.

Brunkhorst H. (2015), *Solidarity in Times of Crisis: Constitutional Evolution and Europe*, in Laitinen, A. e Pessi, A.B. (eds.), cit. pp. 178-237.

Calhoun, C.J. (2002). *Imagining solidarity: cosmopolitanism, constitutional patriotism, and the public sphere*, *Public Culture* 14(1): 147–171.

Calzolari L., Costamagna F. (2020). *La riforma del bilancio e la creazione di Sure e Next Generation Eu*. In: Manzini P. e Vellano M., a cura di, *Unione europea 2020*. Milano: Wolters Kluwer, pp. 135–195.

COM(2020) 143 final. *Risposta al coronavirus. Utilizzare ogni euro disponibile in tutti i modi possibili per proteggere le vite umane e i mezzi di sussistenza*.

COM (2020) 112 final. *Risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19*.

COM (2020) 123 final. *Comunicazione della Commissione sull'attivazione della Clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*.

COM (2020/414). *Decisione della Commissione che modifica la decisione di esecuzione (UE) 2019/570 per quanto riguarda le risorse di rescEU per la costituzione di scorte di materiale medico*.

COM (2020/C 86 I/01). *Covid-19. Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali*.

COM (2022) 360 final. *Comunicazione della Commissione su Risparmiare gas per un inverno sicuro*.

Consiglio europeo (2001/792/CE, Euratom). *Decisione del Consiglio del 23 ottobre 2001, che istituisce un meccanismo comunitario inteso ad agevolare una cooperazione rafforzata negli interventi di soccorso della protezione civile*.

Consiglio europeo (2014/415). *Decisione del Consiglio del 24 giugno 2014 relativa alle modalità di attuazione da parte dell'Unione della clausola di solidarietà*.

Crow G. (2010). *Social Solidarities*, *Sociology Compass*, 4(1): 52–60.

Durkheim É. (1999). *La divisione del lavoro sociale*. Torino: Edizioni di Comunità (ed. or.

1893, 1902²).

De Pasquale P. (2020). Le competenze dell'Unione europea in materia di sanità pubblica e la pandemia di Covid-19. DPCE Online, 43, 2. <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1003>.

Di Federico G. (2020a). L'assistenza sanitaria transfrontaliera alla prova della pandemia. In: Manzini P. e Vellano M., a cura di, *Unione europea 2020*. Milano: Wolters Kluwer, pp. 63-83.

Di Federico, G. (2020b). 'Stuck in the middle with you... wondering what it is I should do. Some considerations on EU's response to COVID-19'. *Eurojus*, 6: 60–85.

Ferrera M. (2014). Solidarity in Europe after the Crisis. *Constellations*, 21(2): 222–238.

Ferrera M., Burelli C. (2019). Cross-National Solidarity and Political Sustainability in the EU after the Crisis. *Journal of Common Market Studies*, 57(1): 94–110.

Gatti M. (2020). La risposta europea all'emergenza da Covid-19. In: Manzini P. e Vellano M., a cura di, *Unione europea 2020*. Milano: Wolters Kluwer, pp. 31–56.

Gerhards J., Lengfeld H., Ignácz Z.S., Kley F.K., Priem M. (2019). *European Solidarity in Times of Crisis. Insights from a Thirteen-Country Survey*. New York: Routledge.

Giubboni S. (2012). Solidarietà, *Politica del diritto*, 4: 525–553.

Giubboni S. (2021). Crisi pandemica e solidarietà europea, *Quaderni costituzionali*, 1: 218-221.

Gould C. (2007). Transnational Solidarities. *Journal of Social Philosophy*, 38(1): 148–164.

Grimmel A. (2017). Solidarity in the European Union: Fundamental Value or "Empty Signifier". In: A. Grimmel, S. Giang (eds), *Solidarity in the European Union*. Cham: Springer International Publishing, pp. 161-175.

Habermas J. (1997). *Solidarietà tra estranei. Interventi su «Fatti e norme»*. Milano: Guerini e Associati (ed. or. 1996).

Kaeding M., Pollak J., Schmid P. (2022). *European Solidarity in Action and the Future of Europe*. Wiesbaden: Springer International Publishing.

Karagiannis N. (2007). Solidarity within Europe/solidarity without Europe. *European Societies*, 9(1): 3–21.

Koos S. (2019). Crises and the reconfiguration of solidarities in Europe: origins, scope,

variations. *European Societies*, 21(5): 629–648.

Lahusen C., Grasso M.T. (eds.) (2018). *Solidarity in Europe*. Cham: Springer International Publishing.

Laitinen, A., Pessi, A.B. (eds.). *Solidarity. Theory and Practice*, Lanham-Boulder-New York-London, Lexington Books.

Lindner V. (2022). 'Solidarity without Conditionality. Comparing the EU Covid-19 Safety Nets SURE, Pandemic Crisis Support, and European Guarantee Fund', *SAFE Working Paper*, 333, online.

Martinelli, A. (1989). I principi della Rivoluzione francese e la società moderna. In: Martinelli A., Salvati M., Veca S., *Progetto 89. Tre saggi su libertà, eguaglianza, fraternità*. Milano: Arnoldo Mondadori, pp. 55–164.

Martinelli, A. (2021). La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19. *Quaderni di Scienza Politica*, 2: 199-222.

Mau S. (2008). Europäische Solidaritäten. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 21: 9–14.

Monnet, J. (1978). *Memoirs*. London: William Collins.

Morgese G. (2020). Solidarietà di fatto ... e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica. *Eurojus, L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, numero speciale, pp. 77–113.

Michailidou A., Trenc H-J. (2018). European Solidarity in Times of Crisis. Towards Differentiated Integration. *ARENA Working Paper*, 5: 1–17.

Parlamento europeo (2013/1082). Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE

Pendenza M. (2015). Radicare il cosmopolitismo. La nozione di 'cosmopolitismo sociale', *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2, pp. 265–287.

Pendenza M. (2017). Il cosmopolitismo europeo in tempi difficili. In: Pendenza M., *Radicare il cosmopolitismo. La sociologia cosmopolita di fronte alle sfide del futuro*, Mimesis, Milano.

Pendenza M. (2019). Aporie della solidarietà. Rivitalizzare l'ideale della persona di Durkheim, *Quaderni di Teoria Sociale*, 2: 103–126.

Pendenza M. (2022a). La solidarietà europea alla prova delle crisi. Le alterne vicende del

cosmopolitismo normativo europeo, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 3: 1–23.

Pendenza M. (2022b). Quale libertà per la democrazia? In: Millefiorini A., a cura, *Democrazia in movimento*, Milano: Meltemi, pp. 127–145.

UE (2013/1082). Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa alle gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero e che abroga la decisione n. 2119/98/CE).

UE (2013/1313). Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 su un meccanismo unionale di protezione civile.

UE (2016/369). Regolamento del Consiglio Ue del 15 marzo 2016 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione.

Rolando F. (2020). La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19. *Eurojus, L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, numero speciale, pp. 1–14.

Sangiovanni, A. (2013). Solidarity in the European Union, *Oxford Journal of Legal Studies*, 33(2): 213-241.

Smith, C. and Sorrell, K. (2014). On social solidarity. In: *The Palgrave handbook of altruism, morality, and social solidarity*, New York: Palgrave Macmillan.

Stjernø, S. (2004). *Solidarity in Europe: the history of an idea*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tönnies F. (2011). *Comunità e società*. Roma-Bari: Laterza (ed. or. 1887).

Verhaegen S. (2018). What to Expect from European Identity? Explaining Support for Solidarity in Times of Crisis. *Comparative European Politics*, 16(5): 871–904.

Verderame D. (2022). Quale solidarietà per l'Europa? In: Pendenza M. *et alii, Riassemblare la società*, Perugia: Morlacchi, pp. 239–253.



Center for European Studies (CES)

Working Papers

2014

14 | 01

Fabio Serricchio, *Cittadinanza europea e avversione alla moneta unica al tempo della crisi economica. Il caso italiano in prospettiva comparata.*

2015

15 | 01

Dario Verderame, *L'Europa in festival. Indagine sulle potenzialità e i limiti della partecipazione in ambito europeo attraverso uno studio di caso.*

15 | 02

Beatrice Benocci, *Tedeschi, europeisti nonostante tutto.*

15 | 03

Luana Maria Arena, *La regolamentazione del lobbying in Europa.*

2016

16 | 01

Vittorio Cotesta, *Max Weber e l'identità europea.*

16 | 02

Donatella Pacelli, *Two Paths of Analysing Totalitarianism in Europe. The Crises of Mankind in Kurt Wolff and Guglielmo Ferrero.*

16 | 03

Roberta Iannone, *Quale anima per quale Europa. Il pensiero nascosto di Werner Sombart.*

16 | 04

Andrea Salvini e Federica Ruggiero, *I NEET, l'Europa e il caso italiano.*

2017

17 | 01

Carlo Mongardini, *Carlo Curcio e l'idea di Europa.*

17 | 02

Massimo Pendenza, *L'Europa dei tradimenti. Il cosmopolitismo normativo europeo sotto attacco.*

17 | 03

Marco Di Gregorio, *La "creatività europea" e le sue retoriche.*

17 | 04

Irina Sikorskaya, *Intercultural education policies across Europe as responses to cultural diversity (2006-2016).*

2018

18 | 01

Larissa Titarenko, *Belarus and the European Union. From confrontation to the dialogue.*

18 | 02

Laura Leonardi, *La crisi dell'Europa. La "distruzione creativa" e le nuove solidarietà sociali.*

18 | 03

Giovanni Santambrogio, *Leaving the Euro. A feasible option for Italy?*

18 | 04

David Inglis, *Cosmopolitismi in tensione. L'Unione europea dal cosmopolitismo al neo-liberismo.*



Center for European Studies (CES)

Working Papers

2019

19 | 01

Irina Sikorskaya, *Reformation of higher education in the EaP countries: cultural dimensions under the shadow.*

19 | 02

Vahe Khumaryan, *Against European Hegemony Discourse. Vladimir Putin and Other Voices in the Post-2012 Russia.*

19 | 03

Francesca Romana Lenzi, *La sfida dell'identità per l'Europa.*

19 | 04

Giuseppe Allegri, *Per una European Social Union. Dal pilastro europeo dei diritti sociali a un Welfare multilivello?*

2020

20 | 01

Ayse Aysu Sinik, *Migration Policies of the European Union and Turkey with special consideration of the 2016 Readmission Agreement.*

20 | 02

David Inglis, *Durkheim, l'Europa e la Brexit.*

20 | 03

Giovanni Moro, *Locating European Citizenship.*

20 | 04

Pietro Pasculli, *Il 'percorso speciale' della Nuova Turchia: dalla corsa agli standard europei alle nuove ambizioni internazionali.*

2021

21 | 01

Dario Verderame, *Beatrice Benocci, Giovani e Europa: dinamiche nella maturazione di memorie autocritiche nei "nativi europei".*

21 | 02

Andrea Girometti, *Bourdieu e l'Europa: un rapporto a due dimensioni.*

21 | 03

Irina Sikorska, *Increasing imperative of the intercultural education in European policies, initiatives and actions.*

21 | 04

Angela Mendola, *Omogenitorialità sociale e pluralismo dei modelli familiari in Europa.*

2022

22 | 01

Edoardo Toniolatti, *I Verdi tedeschi fra Germania ed Europa: evoluzione e nuove sfide.*

22 | 02

Ubaldo Villani-Lubelli, *La guerra in Ucraina (2022), l'Unione Europea e il ruolo della NATO: un'analisi storico-politica.*

22 | 03

Carlo Burelli, Niccolò Donati, *Il valore della solidarietà per un'Unione Europea funzionale.*

22 | 04

Pietro Pasculli, *La leadership dell'Unione Europea nella politica climatica internazionale*



Center for European Studies (CES)

Working Papers

2023

23 | 01

Matteo Gerli, *Un progetto “in divenire”. La politica europea della ricerca e dell’innovazione tra integrazione e differenziazione.*

23 | 02

Massimo Pendenza, *Un momento hamiltoniano? La risposta solidaristica dell’Unione europea alla crisi pandemica*



**Center for
European
Studies**

www.centereuropeanstudies.it

Il Center for European Studies (CES), fondato nel 2012, promuove e valorizza la ricerca sulla società, la storia, la politica, le istituzioni e la cultura europea, mettendo assieme le conoscenze dei ricercatori di diverse aree disciplinari del Dipartimento di Studi Politici e Sociali (DiSPS) dell'Università degli Studi di Salerno. Compito del Centro è la promozione della discussione pubblica sul tema dell'Europa mediante l'organizzazione di seminari e convegni nazionali ed internazionali, la cura di pubblicazione di studi e ricerche, la presentazione di libri, la promozione di gruppi di studio e di ricerca anche mediante il reperimento di fonti di finanziamento presso enti privati, pubblici e di privato sociale.

Esso offre un supporto di ricerca scientifica e di pertinenti servizi alle attività didattiche di lauree triennali, magistrali e a master dedicati al tema dell'Europa e si propone di sviluppare e favorire contatti con enti, fondazione e Centri di altre università nazionali ed internazionali interessati alle questioni oggetto di ricerca da parte del Centro, anche attraverso lo scambio di ricercatori tra di essi.



**Center for
European
Studies**

www.centereuropeanstudies.it

CSE WORKING PAPERS 2023/02



Direttore: Massimo Pendenza
Dipartimento di Studi Politici e Sociali
Università degli Studi di Salerno
Via Giovanni Paolo II, 132
84084 Fisciano (Sa), Italy

Tel: +39 (0)89 962282
Fax: +39 (0)89 963013
Mail: direttore@centrostudieuropei.it

www.centereuropeanstudies.it