

Nota del Direttore

RPS

Il welfare nell'Europa che cambia

Alla vigilia del voto europeo (e del successivo Semestre italiano) un approfondimento sui temi del welfare e del loro rapporto con le politiche economiche decise a Bruxelles e Strasburgo potrebbe apparire ai lettori della «Rivista delle Politiche Sociali» come una scelta dagli esiti scontati. Eppure non c'è niente di scontato nelle analisi e nei focus che proponiamo in questo numero di Rps, che descrive la lunga strada percorsa dai primi Trattati europei ad oggi e soprattutto tenta di disegnare i possibili scenari del prossimo futuro – prendendo in considerazione tutti i settori che compongono i sistemi di welfare – proprio nel momento in cui il processo di integrazione sta attraversando la crisi più grave di tutta la sua storia (dal documento congressuale della Cgil, «Il lavoro decide il futuro», Azione 1. L'Europa).

Con questo numero della rivista proviamo dunque a delineare un bilancio delle politiche di welfare in un periodo difficile per la storia dell'Europa unita. In vista della costituzione del nuovo Parlamento, le previsioni non escludono esiti preoccupanti, di cui le elezioni regionali che si stanno svolgendo sono state già un primo campanello di allarme. Il fallimento delle politiche di austerità, la recessione economica che non è stata ancora superata, il peggioramento delle condizioni materiali delle persone – con il parallelo aumento delle diseguaglianze e della povertà – espongono infatti il voto democratico ai venti dei nazionalismi e delle chiusure xenofobe, nonché alle richieste estreme di uscita dall'euro. Tra loro, cittadini e istituzioni sembrano sempre più distanziarsi, mentre le dure politiche di rigore sui conti pubblici e i tagli alla spesa sociale rischiano di trasformare il sogno europeo in un incubo per milioni di persone che si trovano in difficoltà.

A questo punto nessuna politica è certa una volta per tutte. Quello che è certo e che appare evidente in tutti i saggi che pubblichiamo è la tensione continua tra le politiche neoliberali che dalla fine del secolo scorso hanno cominciato ad intaccare i sistemi giuridici e dei diritti dei singoli Stati (fino alla decisione di inserire il pareggio di bilancio tra le

norme costituzionali) e la «resistenza» delle Costituzioni nazionali, dei cittadini e dei lavoratori, delle stesse Corti Costituzionali. Sta tutta qui la scommessa che si stanno giocando le classi dirigenti europee. L'equilibrio tra la garanzia dei diritti da una parte e la libertà d'impresa e commercio dall'altra, tra welfare e mercato. Quell'equilibrio, che è stato il frutto delle scelte europeiste più lungimiranti e che oggi viene rimesso in discussione, dovrà essere ripensato insieme a tutta la struttura istituzionale.

I fallimenti dell'austerità

Le scelte politiche appaiono a volte contraddittorie. Perché, per esempio, si insiste con politiche che hanno dimostrato il loro fallimento? «Le politiche adottate e, soprattutto, raccomandate per fare fronte alla crisi economico-finanziaria in Europa non cambiano malgrado la loro inefficacia nel contrastare la crisi», scrivono Maurizio Franzini ed Elena Paparella (*Crisi economico-finanziaria, rigore fiscale e tutela dei diritti sociali. Protagonisti ed esiti di una tensione istituzionale*). Ma questa apparente contraddizione si dissolve – per i due autori – se le politiche raccomandate sono interpretate non come una forma di management della crisi, ma come parte di un complesso processo di cambiamento istituzionale e di modifica delle regole del gioco.

Anche per Massimo D'Antoni e Ronny Mazzocchi (*Dal Trattato di Maastricht alla crisi dell'euro: cosa abbiamo imparato*), il fallimento delle politiche di austerità è evidente e impone non solo un cambio di strategia e di politica, ma anche riforme delle istituzioni europee. Finora la risposta è stata quella di imporre politiche di austerità fiscale a tutti i paesi della periferia europea. «Vi era la convinzione che la creazione di ampi surplus di bilancio avrebbe ristabilito un clima di fiducia sui mercati finanziari, e quindi avrebbe instradato nuovamente il debito pubblico su un sicuro sentiero di decumulazione e incoraggiato le famiglie ad aumentare la loro spesa per il consumo». Cosa che però non si è verificata.

Secondo i propugnatori delle politiche di rigore, l'avvio dei draconiani piani di rientro della spesa sociale non solo non avrebbe ostacolato, ma anzi avrebbe promosso la crescita dei vari paesi. Una visione clamorosamente smentita dai fatti, mentre l'austerità si è dimostrata la ricetta sbagliata anche per risolvere il problema delle competitività divergenti. Insomma, il fallimento delle politiche di austerità non solo

non è stato ancora corretto, ma non ha neppure innescato interventi riformatori.

«È difficile non imputare almeno una parte di responsabilità per questo stato di cose alle politiche prescelte e fin qui adottate – si legge ancora nel saggio di Franzini e Paparella – che, semplificando, si può dire consistano, da un lato, in riforme del mercato del lavoro orientate ad accrescere genericamente la flessibilità e, dall'altro, nella riduzione della spesa pubblica come misura di rigore fiscale». Ma autorevoli studi hanno ampiamente dimostrato come la riduzione della spesa pubblica abbia significato per molti paesi peggiorare il rapporto debito/Pil, mentre le riforme del mercato del lavoro (come abbiamo visto anche nel numero 1-2, 2013 di Rps) non migliorano le prospettive di crescita del Pil e dell'occupazione.

Se il fallimento delle politiche di austerità è ormai una evidenza, altre domande rimangono aperte. Come è stato possibile, per esempio, che l'Europa della solidarietà e della coesione sociale sia stata sul punto di espellere un paese come la Grecia? Come è possibile che nonostante la grande rigidità delle politiche di controllo dei conti non si sia pensato a uno strumento di difesa e prevenzione delle crisi? La risposta, oltre alle politiche contingenti che sono state scelte, è legato al modello di governance europeo. «In ambito europeo non solo non vi è mai stato un organo dotato di poteri di *crisis management* (non lo è la Bce, non lo è la Commissione e neppure il Consiglio), ma nemmeno avrebbe potuto esserci», scrive Claudio De Fiores (*Governance europea e politiche di welfare*). E questa convinzione viene ripresa in modo trasversale nella maggior parte dei contributi a questo numero di Rps. «L'Unione monetaria europea è un progetto ambizioso, ma risente di una intrinseca debolezza. Ai dubbi tradizionali sul fatto che i paesi aderenti costituissero un'area valutaria ottimale, si aggiunge un difetto di governance dovuto sia all'architettura istituzionale sia alle scelte di politica macroeconomica degli ultimi anni», scrivono D'Antoni e Mazzocchi. La crisi ha messo in luce in modo drammatico tale inadeguatezza, e la risposta delle politiche di austerità e della deflazione salariale, lungi dal trovare una soluzione alla crisi, l'ha aggravata e può compromettere la sopravvivenza della stessa moneta unica.

Ed è come se ad un certo punto si sia interrotto un grande percorso della storia. L'Europa, culla del welfare, dove per tutto il dopoguerra, fino agli anni novanta del secolo scorso, hanno prevalso (o sono stati culturalmente egemoni) i modelli scandinavi e socialdemocratici, ha dovuto fare i conti prima con il modello anglosassone e liberale, poi

RPS

Sandro Del Fattore

con le politiche ultra-liberiste, che hanno rimesso progressivamente in discussione tutto, anche il modello consolidato del diritto del lavoro, per introdurre una quota sempre maggiore di flessibilità normativa.

RPS

Il mito delle riforme «liberali»

NOTA DEL DIRETTORE

Nel loro saggio sul nuovo modello sociale europeo, Antonio Cantaro e Federico Losurdo (*Fine dell'eccezionalismo?*) citano la famosa intervista al presidente della Bce, Mario Draghi, della quale si è parlato come della sanzione definitiva della morte del welfare all'europea. In quell'occasione Draghi aveva espressamente indicato la principale leva da utilizzare per «celebrare il funerale del vecchio modello sociale europeo e per dar vita, contemporaneamente, ad un modello del tutto nuovo», scrivono Losurdo e Cantaro. Quelle riforme strutturali che costituiscono l'asse attorno a cui è sin qui ruotata l'agenda pubblica di quei paesi dell'area euro accusati di essere attardati ad anacronistica difesa di un regime del lavoro e dei diritti sociali incompatibile con gli imperativi dell'economia globale.

Accanto al fallimento delle politiche di austerità e delle politiche liberiste di precarizzazione del lavoro (che non hanno affatto risolto i problemi della disoccupazione di massa), abbiamo assistito ad una crescita progressiva della diseguaglianza. Anche qui si tratta del frutto di scelte politiche ben precise. Accanto ai meccanismi economici, la politica è essenziale per capire l'evoluzione delle disuguaglianze, ci ricorda Mario Pianta (che in questo numero ha curato il saggio sull'origine delle diseguaglianze). Per criticare il determinismo economico e l'ineluttabilità dei fenomeni, Pianta cita un autore che sta emergendo nel dibattito europeo, Thomas Piketty: «La prima conclusione è che bisogna diffidare del determinismo economico in questo campo: la storia della distribuzione delle ricchezze è sempre una storia profondamente politica e non la si può ricondurre a meccanismi puramente economici» (Piketty, 2013).

Uno dei miti che si sono perseguiti in questi anni, accanto alla «deregolazione» del mercato del lavoro, è stato quello del contenimento salariale. Se nella fase immediatamente successiva allo scoppio della crisi l'elemento che è saltato è stato il principio secondo cui ogni Stato dovesse fare da sé – ricordano D'Antoni e Mazzocchi – passata l'emergenza si è chiaramente puntato sull'idea che i paesi in difficoltà dovessero adattarsi ad un rapido riallineamento delle dinamiche sala-

riali al fine di accrescere la competitività delle merci. «I tumulti per le strade e la deriva populista di molti paesi periferici mostrano come le correzioni al ribasso delle retribuzioni nominali, anche se di piccola entità, sembrano essere assai difficili da ottenere. Contemporaneamente, l'esigenza di risanamento dei bilanci pubblici, insieme alla pressione per ridurre il peso del cuneo fiscale sul costo del lavoro, pongono una seria ipoteca sulla sostenibilità finanziaria dei sistemi di welfare e protezione sociale, particolarmente preoccupante in una fase di elevata disoccupazione. Gli effetti negativi dei tagli salariali potrebbero essere in parte compensati da una politica fiscale espansiva, ma questa opzione – oltre ad andare in direzione diametralmente opposta a quella imboccata negli ultimi anni – necessiterebbe di margini di discrezionalità non previsti dai trattati comunitari. D'altra parte i Paesi del Centro e del Nord Europa non sembrano disposti ad accettare né salvataggi occasionali né trasferimenti fiscali regolari all'interno dell'eurozona capaci di compensare gli squilibri strutturali. L'approccio di Maastricht, che era stato presentato come la medicina per combattere il virus letale del nazionalismo economico, ha finito per rafforzarlo. È chiaro che il problema è lì.

Il pareggio di bilancio nella Costituzione

Ma finora quel problema ha avuto una soluzione diversa. Anzi opposta a quello che servirebbe. Secondo De Fiores (ma anche secondo altri autori), l'obiettivo precipuo che, in questi anni, l'Unione europea ha infatti ininterrottamente inteso perseguire è stato, innanzitutto, uno: l'introduzione della «regola aurea» del pareggio di bilancio nell'ordinamento di ogni singolo Stato membro. Un obiettivo pienamente raggiunto con il Patto *Euro plus*, con cui gli Stati si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Ue fissate nel patto di stabilità e crescita. Vincolo di natura prescrittiva, immediatamente fatto proprio da Spagna (2011) e Italia (2012), «entrambe desiderose di dimostrare ai mercati internazionali e all'Unione europea la propria assoluta affidabilità sul terreno politico ed economico». Gli effetti politici e giuridici di quella scelta dell'Italia rispetto al Patto *Euro Plus* sono notevoli, anche sul piano economico. È ancora De Fiores a spiegare che «con la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, non solo non si è posto alcun argine alle manovre speculative e al declino economico del Paese, ma si rischia oggi di suggellare –

anche sul piano normativo – l’incapacità dello Stato a intervenire sulle distorsioni del mercato». Ciò che oggi si profila all’orizzonte è pertanto un vero e proprio mutamento della forma di Stato e degli equilibri complessivi espressi dalla nostra legge fondamentale in materia economica.

Eppure la battaglia sulla Costituzione fornisce anche un altro lato della medaglia. Se da una parte ci sono state forze che hanno spinto per far inglobare nei testi costituzionali l’obbligo del pareggio di bilancio, dall’altra sono state proprio le Carte costituzionali a fungere da argine al dilagare dell’economico. Lo spiegano anche qui molto bene Franzini e Paparella, secondo i quali il cambiamento, con le sue forti implicazioni per la tutela dei diritti sociali, non si è pienamente realizzato, anche per la resistenza che pone un attore anomalo, passivo e involontario, quali sono le Costituzioni, come interpretate dalle Corti nazionali. «L’esito finale di questo processo dipenderà, in buona misura, da come le Corti si comporteranno nelle fasi ancora da svolgere di questo complesso gioco, anche se non sarà soltanto questo il fattore decisivo. Si è visto, d’altro canto, che le forme che le Corti da noi prese in considerazione danno alla loro ‘azione di contrasto’ alle misure che colpiscono i diritti fondamentali e, in particolare, i diritti che costano, presentano un notevole grado di disomogeneità, rivelatrice dell’effettiva difficoltà che le Corti hanno a svolgere in via pressoché esclusiva il ruolo di agenti/attori di un bargaining sui vincoli di derivazione ultrastatale, il cui risultato è ben lontano dal ricondurre ad equilibrio un sistema di garanzie effettive».

Un nuovo modello sociale europeo?

«Se gli Usa hanno come mito fondatore la mobilità sociale, la società europea ha un diverso, altrettanto potente, mito fondatore. *Liberté, égalité, fraternité*: la modernità politico-costituzionale si apre nel vecchio continente con la promessa di una «società aperta e liberale», ma altresì con la promessa di una «società egualitaria e solidale», scrivono Antonio Cantaro e Federico Losurdo, secondo i quali laddove il mito fondatore dell’America è la mobilità sociale, l’Europa moderna ha il mito della trasformazione sociale, della società giusta.

Ma è appunto negli anni novanta del Novecento che quel modello sociale storico nato nel dopoguerra è stato rimesso in discussione. Il saggio di Cantaro e Losurdo (*Il nuovo modello sociale europeo: fine dell’ecce-*

zionalismo) analizza dunque il «nuovo» Mse che si caratterizza per una marcata «funzionalizzazione» delle politiche sociali nazionali alla costituzione economica sovranazionale. Un processo di progressiva erosione dei tratti distintivi dell'eccezionalismo europeo che prende avvio proprio negli anni novanta, allorché lo spazio europeo si trasforma da area di libero scambio in mercato interno e in Unione monetaria. E che si è ulteriormente «perfezionato» e radicalizzato con le misure anticrisi. L'idea di un modello sociale europeo (Mse) sorgerebbe quindi originariamente come reazione al ridimensionamento dei sistemi di welfare europeo ad opera del diritto comunitario della concorrenza e dei vincoli imposti alle politiche espansive della spesa pubblica dal progetto di Unione monetaria. Poi è arrivata la grande crisi che ha peggiorato il quadro e ha contribuito a cambiare ulteriormente i connotati giuridici della «questione europea».

RPS

Sandro Del Fattore

Pensioni, pubblico impiego e sanità in Europa

Questo il quadro generale, i problemi di fondo. Ma in questo numero di Rps, oltre all'analisi critica sugli effetti delle scelte legate alle politiche di austerità, abbiamo voluto proporre approfondimenti specifici sui vari settori del welfare. Per cercare di capire come i processi e le tendenze generali si traducano in modificazioni dell'esistente. Quello che emerge dalle varie analisi è che insieme (e contemporaneamente) alle imposizioni legate al rigore e al controllo rigido dei conti (fallimento delle politiche di austerità) l'Europa si sta rendendo conto che uno degli obiettivi centrali, per la sopravvivenza stessa del progetto europeo, è quello dell'armonizzazione e del coordinamento delle politiche sociali.

Secondo Angelo Marano (*Unione europea e previdenza*), la crisi finanziaria del 2008-2009 e la successiva crisi fiscale hanno infatti contribuito a modificare fortemente la governance economica europea. Nella nuova governance viene rafforzato sostanzialmente il ruolo di coordinamento degli organi comunitari e le indicazioni fornite dalla Commissione europea, dal Consiglio e dalla Banca centrale europea agli Stati membri diventano al tempo stesso più specifiche e stringenti. Anche sulle pensioni, così come per le altre politiche di spesa sociale, la tensione dell'Europa verso l'armonizzazione ha una doppia faccia: una è quella dell'imposizione a tutti i Paesi membri di politiche di risparmio e di innalzamento progressivo dell'età pensionabile. Ma un'altra faccia

è quella della creazione di un sistema coordinato anche dal punto di vista dell'informazione e dell'analisi. «In ogni caso – si legge nel saggio di Marano – il lavoro comunitario sulle pensioni è servito a rendere disponibile una massa rilevante di dati regolarmente aggiornati, basati su definizioni armonizzate e procedure di raccolta omogenee, che rende possibile individuare tempestivamente comuni criticità e confrontare i punti di forza e di debolezza dei diversi sistemi nazionali di welfare».

Per la sanità si può fare un discorso analogo come ci spiega Stefano Neri (*Unione europea e sanità*). La ripresa di iniziativa delle istituzioni europee nella seconda metà degli anni duemila è testimoniata infatti dal «tentativo di costruire un Meccanismo di coordinamento aperto (Mca) nel settore sanitario, così come avvenuto per gli altri settori della protezione sociale». «Tale metodo prevede l'identificazione di obiettivi generali comuni, con indicatori quantitativi e qualitativi e un meccanismo di traduzione degli obiettivi in politiche nazionali, attraverso i piani nazionali di azione». Almeno in teoria, il Mca appare «adatto alle politiche sanitarie, sia per la capacità di coinvolgere anche i governi regionali e locali, fondamentale in un settore a forte decentramento, sia perché non impone agli Stati membri gli indirizzi e le scelte concordati a livello europeo».

Un discorso analogo i nostri autori (in particolare Raffaele Tangorra e Stefano Daneri) lo svolgono nell'ambito delle politiche sociali vere e proprie. «L'analisi delle diversità riscontrate nelle misure contro la povertà adottate nei paesi europei – scrive Stefano Daneri – va bilanciata mettendo in evidenza alcuni elementi di strategia che sono comuni e che rappresentano punti di partenza importanti per omogeneizzare, seppure in modo graduale, le differenze normative e gestionali del reddito minimo». Il primo riguarda il riconoscimento del diritto di ciascuna persona a vivere in modo dignitoso; il secondo consiste nello sforzo di affiancare all'intervento assistenziale appropriate politiche di attivazione che aiutino i beneficiari a superare le difficoltà economiche e l'esclusione sociale. «Oltre alle differenze esistono, quindi, anche importanti convergenze nelle politiche di lotta alla povertà, rafforzate dalle priorità definite da Europa 2020 e dalla nuova programmazione del Fondo sociale europeo». E per completare il quadro dei settori dove il welfare si pratica e realizza concretamente, in questo numero abbiamo voluto chiedere a Pietro Barrera un punto sulla situazione del lavoro pubblico. Le politiche di contenimento della spesa per gli apparati professionali della pubblica amministrazione hanno avuto in-

fatti inevitabilmente un impatto rilevante sulla qualità e quantità delle prestazioni rese a cittadini, famiglie ed imprese. Il blocco del turnover e il conseguente innalzamento dell'età media degli operatori pubblici, insieme alla forte contrazione della spesa per la loro formazione, possono compromettere anche l'efficacia delle riforme ordinarie, con particolare riferimento ai nuovi assetti delle pubbliche amministrazioni territoriali. Ma anche in questo campo, anzi forse soprattutto in questo, più che analisi serie tendono a trionfare demagogia sui «privilegi» dei lavoratori pubblici e luoghi comuni che non aiutano ad affrontare il problema vero su cui il sindacato si batte da anni: la riforma complessiva dell'amministrazione pubblica.

RPS

Sandro Del Fattore

Diseguaglianza e povertà

Riforme (vere) e modificazione radicale delle politiche economiche devono andare di pari passo. Anche per quanto riguarda le politiche contro la povertà (di cui l'Italia non ha traccia) si tratta infatti di ripensare alle risorse finanziarie che vengono incanalate, ma anche alle modalità di governance. Lo chiarisce bene un esperto della materia come Raffaele Tangorra (*Modello sociale europeo? Integrazione europea e politiche sociali all'epoca della moneta unica*). «Nell'attuale quadro di competenze che governano l'Unione europea, le politiche sociali rimangono – in ossequio al principio di sussidiarietà – nella piena responsabilità nazionale – scrive Tangorra. – È indubbio però che l'evoluzione dell'integrazione comunitaria in un ampio spettro di politiche ha messo in discussione l'autonomia degli Stati membri anche su tale terreno. Vedremo oltre i termini in cui tale processo si è svolto negli anni recenti, sostanzialmente quelli successivi all'unione monetaria; prima però appare opportuno chiedersi se quella delle politiche sociali sia davvero un'area in cui la dimensione comunitaria nel coordinamento può portare un valore aggiunto». Nel suo saggio Tangorra analizza tutti i ritardi nella costruzione di un vero e proprio coordinamento delle politiche sociali. Ma nello stesso tempo nelle conclusioni nota un segnale di inversione di rotta. Il 2013 è stato un anno in cui qualcosa sembra esser cambiato, perlomeno in termini di percezione degli effetti della crisi, se il Consiglio europeo già a dicembre 2012 e poi a giugno ha invitato a rafforzare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria e se la Commissione in ottobre ha avvertito il bisogno di pubblicare una Comunicazione sul tema. «Al momento – è la conclu-

sione di Tangorra – è troppo presto per parlare di inversione di rotta, anzi quel che appare più evidente è l'assenza di idee forti. La Comunicazione della Commissione, infatti, si limita a proporre l'uso di indicatori ausiliari di natura occupazionale e sociale nell'esame che porta all'avvio delle procedure per gli squilibri macroeconomici (Mip, secondo l'acronimo inglese) e a fornire uno *scoreboard* di indicatori occupazionali e sociali per rafforzare il coordinamento delle relative politiche. Non è molto chiaro l'obiettivo, visto che non sono certo gli indicatori sociali a mancare, trattandosi forse dell'unico duraturo lascito dell'Omc sociale sviluppato negli anni della Strategia di Lisbona. Idee più radicali – come lo sviluppo di un sussidio di disoccupazione europeo – sono lasciate sullo sfondo (e sostanzialmente alla prossima Commissione).

Eppure ci si comincia a porre i problemi. È un segnale – per quanto timido – della necessità di un cambio di passo».

«Ma il cambio può avvenire solo in una prospettiva olistica, in cui davvero politiche economiche, occupazionali e sociali siano considerate come un tutto e non come parti separate. Una più attenta considerazione delle conseguenze sociali delle politiche economiche proposte negli ultimi anni agli Stati membri, così come una maggiore valorizzazione anche ai fini della crescita economica delle spese di welfare, avrebbe forse potuto evitare molte delle sofferenze vissute dai paesi più colpiti dalla crisi, al contempo preservando gli equilibri macroeconomici e allontanando l'emergere di populismi anti-europei».

Già nella fase di gestazione della Strategia Eu2020 la lotta alla povertà e all'esclusione sociale è tornata centrale. Le parole chiave della strategia sono quelle di una «crescita intelligente, sostenibile, inclusiva», ci ricorda Tangorra nel saggio appena citato. A tal fine, i vertici dell'Unione si sono impegnati a ridurre di 20 milioni i poveri in Europa entro il 2020 (uno dei cinque target della strategia), gli Stati a varare azioni di riforma per raggiungere il target (esplicitate ogni anno nei Programmi di riforma nazionale secondo una delle dieci linee guida su cui è prevista la programmazione coordinata dei Paesi), la Commissione a lanciare la Piattaforma contro la povertà.

Oltre al merito, sta cambiando dunque anche il metodo. Rispetto a Lisbona, la Commissione ha assunto un ruolo notevolmente più importante; non più uno degli attori di un esercizio di sorveglianza multilaterale *ex post* senza un reale potere di iniziativa, ma arbitro e guida delle decisioni nazionali. La Commissione, infatti, individua le priorità dei paesi (con la sua *Growth Survey* annuale, pubblicata alla fine di cia-

scun anno), giudica i Programmi di riforma nazionale (in primavera), emette Raccomandazioni (in giugno) che i paesi devono recepire nella sessione di bilancio autunnale. È il cosiddetto «Semestre europeo». Se questi sono stati gli impegni presi con il varo della Strategia, la loro concreta attuazione non è però apparsa all'altezza delle aspettative, perlomeno di chi aveva immaginato un rilancio della dimensione sociale dell'azione comunitaria. Quasi immediato, infatti, è stato il ripiegare della Strategia Eu2020 dai suoi contenuti più ambiziosi – per quanto riguarda questa nota, l'obiettivo di una crescita inclusiva – ad un'attenzione quasi ossessiva alle politiche di consolidamento fiscale. Il *momentum* iniziale – frutto della ricerca di Commissione e paesi membri, mediante una maggiore caratterizzazione sociale del coordinamento comunitario, di una rinnovata fiducia nelle istituzioni da parte delle popolazioni europee – non è stato successivamente sfruttato.

La ricostruzione

Come si risponde dunque all'antica domanda sul che fare? Maurizio Franzini ed Elena Paparella, che hanno proposto un'approfondita analisi del comportamento (diversificato) delle varie Corti costituzionali nazionali, partono dal presupposto che oggi siamo di fronte a «gradi di tutela differenziati dei diritti sociali a fronte delle misure anti-crisi, che tuttavia potrebbero non escludere la possibilità di un «comune nucleo essenziale» dei diritti complessivamente. Secondo Franzini e Paparella, si può immaginare un «nucleo comune» non solo dei diritti in sé, nella sede del bilanciamento, ma anche da riferire ad una «vocazione cosmopolitica» degli ordinamenti nazionali per un elevamento degli standard di tutela dei diritti fondamentali. Questo significherebbe non immediata edificazione di un ordine sovranazionale, ma sistemi costituzionali nazionali aperti a vocazione cosmopolitica. Espandendo l'idea del diritto cosmopolitico di Kant si può ipotizzare un «costituzionalismo cosmopolitico» o «sistema costituzionale cosmopolitico», conservando il medesimo obiettivo di fondo, ovvero l'uniformità verso l'alto dei criteri e dei livelli di protezione dei diritti fondamentali.

Un altro approccio è quello scelto da Antonio Cantaro e Federico Losurdo, che tendono a valorizzare le battaglie che si fanno a livello nazionale e regionale contro la cancellazione dei diritti. «Ciò naturalmente non significa che la difesa del modello sociale europeo si giochi

RPS

Sandro Del Fattore

tutta a livello nazionale – precisano però i due autori. – Ma certamente il suo destino è legato anche all’esito di conflitti che si svolgono su scala domestica e alla capacità dei paesi mediterranei e ‘periferici’ di farsi collettivamente promotori di una narrativa dell’integrazione economica ‘concorrente’ con quella sin qui dominante». Quello che è stato chiamato l’eccezionalismo europeo, dal punto di vista culturale e politico, è anche questo: «La coesistenza conflittuale di una pluralità di punti di vista sul destino della comunità. La più preziosa, oggi, delle risorse immateriali, quando la *belle époque* della globalizzazione uniformizzante volge al termine e tutte le grandi aree regionali del mondo rivendicano la specificità della loro storia, cultura e visione del mondo». Per quanto riguarda le politiche contro la povertà e le politiche sanitarie, abbiamo già visto la prospettiva indicata dai tre autori che se ne sono occupati, Tangorra, Neri e Daneri. L’esigenza prioritaria è quella di difendere quel barlume di cambiamento che – spinto anche dal peggioramento della crisi e dai suoi effetti devastanti – sta determinando un maggiore coordinamento istituzionale delle politiche. Un discorso che, almeno per quanto riguarda la capacità di tenere sotto controllo i dati reali, si sta realizzando anche in campo previdenziale, come spiega Angelo Marano.

Molto si deve ancora fare sul fronte della lotta alle disuguaglianze, richiamata a parole un po’ da tutti (è stato per esempio il tema dominante del recente incontro tra Papa Francesco e il presidente Obama). In realtà, secondo Mario Pianta che si è dedicato molto allo studio del fenomeno, nemmeno di fronte alla crisi i governi hanno cambiato rotta sul fronte delle politiche per ridurre le disuguaglianze. Una proposta radicale è venuta da Thomas Piketty – ricorda Pianta – per affrontare la «contraddizione fondamentale» tra l’alto rendimento del capitale e il basso tasso di crescita del reddito: si tratta di un’imposta progressiva sul capitale – che sarebbe più efficace di una maggior tassazione di profitti e rendite – ma che è difficile da realizzare per l’elevata mobilità dei capitali e che richiederebbe quindi una stretta cooperazione internazionale per introdurla e riequilibrare così i meccanismi di distribuzione del reddito. Sul piano politico è mancata finora una pressione sociale capace di far mutare gli orientamenti dei governi e avviare misure di tipo nuovo – anche a scala europea e mondiale – per rovesciare l’aumento delle disuguaglianze. Si tratta di una sfida politica importante. Il livello di potere e ricchezza raggiunto dal 10% più ricco – e ancora di più dall’1% dei «super-ricchi» – in tutto il mondo rappresenta il ritorno a una società da *ancien régime*, con privi-

leggi inaccettabili in democrazia e problematici anche per il funzionamento efficiente dell'economia.

Infine, secondo Claudio De Fiore, l'Europa deve al più presto scegliere tra il mantenimento stanco dell'esistente, una formula di governance che ha mostrato tutti i suoi limiti intrinseci, o un cambio di passo vero in direzione di un nuovo governo politico dei processi. «La scelta che l'Europa ha oggi di fronte a sé è quindi netta e mal si presta a equivoci di sorta – scrive De Fiore. – Essa è chiamata a decidere se continuare a stare dalla parte della governance contribuendo in tal modo ad accrescerne la forza e le istanze di dominio dei mercati e della tecnocrazia oppure se schierarsi finalmente dalla parte del government e quindi della democrazia. Sarà questo il terreno sul quale, nel prossimo futuro, si giocherà – gramscianamente – la lotta per l'egemonia in Europa».

Sandro Del Fattore

RPS

Sandro Del Fattore