

Integrazione economica e Europa sociale: quale sintesi?

Giovanni B. Sgritta

RPS

L'articolo discute del tema al centro dell'ultimo libro di Maurizio Ferrera (Rotta di collisione. Euro contro welfare?, 2016) sul rapporto tra il processo d'integrazione economica dell'Ue e i sistemi di welfare nazionali; un rapporto che si dipana lungo quattro ordini di conflitto e rispetto ai quali si avanzano possibili manovre e strumenti correttivi per superarli e riconciliare Europa e welfare. Linee di tensione e vie d'uscita che il contributo ripercorre

per poi evidenziare come di fronte all'ampiezza e alla intensità della crisi occorra dar vita a una radicale inversione di rotta, una rivoluzione profonda, da intraprendere con estremo coraggio prima che i risentimenti, i rancori, il rifiuto di accettare i sacrifici imposti dalla recessione da parte di porzioni sempre più vaste di popolazione prendano la strada dell'intolleranza e della reazione disperata.

1. Premessa

Il libro di Maurizio Ferrera parte da una domanda; questa: se l'interazione tra effetti della crisi, mancate riforme negli Stati membri e regole e politiche dell'Ue non abbia ulteriormente indebolito il welfare, facendo pagare un prezzo oltremodo salato soprattutto ai giovani e alle fasce più vulnerabili della popolazione.

Il primo capitolo riprende il titolo del volume e si concentra sul rapporto tra il processo d'integrazione economica dell'Ue e i sistemi di welfare nazionali; rapporto che, a dire di Ferrera, si dipana oggi in quattro distinte fonti di tensione: l'asimmetria, a livello sovranazionale, tra misure pro-mercato (*market-making*) e pro-welfare (*market-correcting*); il confronto o meglio lo scontro tra paesi centrali e periferici, tra «creditori» e «debitori», che si riduce in sostanza all'opposizione tra Nord e Sud.

La terza linea di tensione, stavolta sulla direttrice Est-Ovest, oppone i paesi con welfare forti e salari elevati a quelli con welfare deboli e bassi salari; mentre la quarta e ultima riguarda il rapporto tra istituzioni

sovrnazionali e Stati membri, con particolare riferimento ad alcuni ambiti di policy.

Il secondo capitolo è dedicato alla storia degli sviluppi istituzionali e intellettuali dello Stato sociale, dal compromesso socialdemocratico di metà secolo ai ripensamenti (già allora tardivi) degli anni '80 fino alla crisi attuale, e dunque alle politiche di *austerity* tra il 2008 e il 2015. Il terzo riprende e rielabora quest'analisi legandola al graduale scivolamento dei criteri di legittimazione dello Stato, dal piano meramente formale (procedurale) a quello sostanziale; un processo che costringe lo Stato a misurarsi con le logiche della giustizia distributiva e dello scambio politico. Il quarto e ultimo capitolo ritorna ai quattro ordini di conflitto analizzati nel primo, affrontati stavolta nella prospettiva degli sforzi da compiere per il loro superamento.

2. *Linee di tensione*

La «rotta di collisione» cui accenna il titolo è il punto d'intersezione di due traiettorie convergenti, la crisi dello Stato sociale e quella dell'Unione europea. La prima, si sostanzia nella difficoltà di garantire alla più ampia platea di destinatari la copertura dei maggiori rischi economici e sociali (universalismo delle prestazioni) e, al tempo stesso, di assicurare al mercato le risorse necessarie a finanziare il costo crescente di quella copertura. Perché non c'è dubbio, come aveva icasticamente segnalato A.W. Gouldner, che i limiti dello Stato sociale nascano dall'essere costretto a «cercare le soluzioni all'interno delle istituzioni fondamentali che sono la causa del problema». Limiti o nodi che, un po' ovunque, sono venuti al pettine per un insieme di motivi tra cui svetta non da oggi l'invecchiamento demografico, ma che in generale sono da ricondurre al venir meno, già dagli anni sessanta-settanta, dei presupposti su cui poggiava l'architettura di quel progetto Beveridge che ha funzionato da modello per la gran parte degli Stati sociali europei.

La crisi dell'Unione dipende tuttavia – sostiene Ferrera – anche dal fatto che c'è «poco sociale nell'Europa» e «poca Europa nel sociale», per il prevalere nell'ordinamento Ue e nei suoi trattati, da Maastricht in avanti, delle normative in materia di concorrenza e libera circolazione, con vincoli fattisi via via più stringenti con l'adozione della moneta comune e poi straordinariamente rigidi, con ricadute pesanti sugli spazi di manovra politico-sociali dei paesi membri, dopo la re-

cessione del 2008; che ha portato drammaticamente in primo piano (Grecia *docet*) i limiti di questa impostazione a fronte della necessità di rilanciare la crescita, aumentare l'occupazione, recuperare ampie quote di esclusi e dare risposta a quel vasto catalogo di bisogni nati prima e nel corso della crisi.

Il libro ricostruisce le reazioni pro e contro questo squilibrio dell'edificio europeo dentro i sistemi politici nazionali; reazioni, che a livello di partiti e di movimenti, a destra come a manca, ne hanno più volte revocato in dubbio l'esistenza. Di certo, osserva Ferrera, «la tensione fra dimensione economica e dimensione sociale dell'integrazione si è trasformata in un tema ideologicamente e politicamente divisivo non solo nelle arene sovranazionali ma anche in seno alle aree "eurofile" a livello nazionale» (*ivi*, p. 18).

La seconda linea di faglia è più complessa. Come la prima, risale anch'essa alle origini della costruzione europea, benché poi superata o ridimensionata col tempo da un singolare mix di fattori positivi: una visione politica lungimirante, che contribuì a minimizzare gli ostacoli alla sua realizzazione (la diversa caratura delle valute, l'assetto dei conti pubblici, l'entità dei debiti, gli squilibri interni delle economie nazionali, ecc.), per alcuni anni sostenuta dalla debolezza tedesca dopo la riunificazione, ma poi riemersa in termini persino esasperati all'indomani della crisi; che, in un clima di sospetti incrociati molto giocato sulla contrapposizione tra vizi e virtù, la ricerca del capro espiatorio, e irrobustita da forme di tutela improntate a un chiaro intento punitivo (echi di una mai superata *pedagogia correzionale* dell'assistenza!), ha mostrato infine la vera natura delle divergenze, e cioè la distanza fra paesi a economia forte e paesi a economia debole e soprattutto l'assenza (retoriche a parte) di coesione e solidarietà tra gli Stati dell'Ue. A voler essere severi, la sua «utilità negativa», che è poi alla base di quelle spinte demagogiche, populiste e nazionaliste che, pressoché ovunque, nota Ferrera, «stanno dilapidando il capitale di rispetto, fiducia, persino simpatia reciproca fra governi e soprattutto fra cittadini europei di cittadinanza diversa [...] che getta scure ombre sul futuro della Ue» (*ivi*, p. 32). La terza linea di conflitto è figlia dell'allargamento; dal punto di vista geo-politico investe i rapporti Est-Ovest, ma ruota in sostanza attorno al tema della cittadinanza europea e quindi del riconoscimento dei diritti di eguaglianza di trattamento e non discriminazione dei cittadini e dei lavoratori degli Stati membri nell'accesso alle prestazioni di welfare. Era facile prevedere che con l'ingresso nell'Ue dei paesi satelliti dell'ex blocco sovietico (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca,

RPS

Giovanni B. Sgritta

le Repubbliche baltiche, poi Romania e Bulgaria) qualcosa sarebbe cambiato nei processi di mobilità da un paese all'altro, principalmente per ragioni di *employability*, per i differenziali salariali, per le coperture di welfare e forse altro; e poiché le variazioni quantitative anticipano spesso quelle di qualità, nell'arco di un decennio o poco più (dal 2004 a oggi), gli atteggiamenti dei cittadini dei paesi di destinazione, in sostanza i Quindici, verso i nuovi entrati, complici anche le difficoltà portate dalla crisi, sono notevolmente cambiati. Quasi ovunque in peggio, va da sé; nonostante la prova provata che l'immigrazione intra-Ue apporti tangibili benefici contributivi ai paesi riceventi.

Matura allora la nascita o la crescita di partiti, schieramenti e movimenti di estrema destra, che mettono al centro dei loro programmi l'immigrazione di qualunque origine e colore, mietendo su più fronti esiti elettorali anche considerevoli (vedi la bocciatura del nuovo Trattato Ue in Francia e Olanda nel 2005, la Brexit nel 2016, e quant'altro si è visto e si aspetta di vedere). Da Alternative für Deutschland di Frauke Petry in Germania al Partij voor de Vrijheid di Geert Wilders in Olanda, dal Front National di Martine Le Pen, all'Uk Independence Party di Nigel Farage, dalla Lega Nord di Matteo Salvini al Freiheitlichen Partei Oesterreichs di Heinz-Christian Strache, e altri consimili (i nazionalisti magiari di Jobbik in testa) in altre parti d'Europa; tutti accomunati da idee e sentimenti anti-Ue, forte chiusura nazionalistica, non solo per l'accesso al welfare. Il quadro oggi è questo e nessuno è in grado di escludere che possa peggiorare; sicché il rischio, conclude Ferrera, è che «si vada verso un'Europa "fortezza di fortezza", chiusa non solo verso l'esterno ma anche al suo interno» (*ivi*, p. 43), mettendo così a repentaglio uno dei pilastri portanti della costruzione europea.

Dal piano orizzontale a quello verticale. L'ultima linea di tensione è parente della precedente, comunque sia ne dipende. Ed è il lento graduale logoramento dell'originario progetto di un'unione d'Europa sempre più stretta e coesa di paesi e popoli: un ideale nato dall'immane tragedia della seconda guerra mondiale; la deriva da un'ipotesi di sempre più stretta integrazione sovranazionale degli Stati membri allo spettro di un crescente separatismo, giunti al quale non si capirebbe né avrebbe più senso la sopravvivenza dell'Ue. Quel logoramento parte evidentemente da lontano. Per capire, occorre tenere presente un doppio criterio di lettura, economico e politico. Jean-Paul Fitoussi coglie perfettamente il punto: «è una volontà politica che ha presieduto alla costruzione economica europea ed è l'assenza di volontà politica che potrebbe alla fine farla crollare».

Oggi l'Ue presenta entrambi questi limiti, indubbiamente esaltati e esasperati dalla crisi. E la ricerca di un capro espiatorio capace di catalizzare le reazioni di larghi strati di popolazione, che nell'arco di un breve volgere di anni hanno subito un pesante ridimensionamento del loro tenore di vita e delle loro (e dei loro figli) aspettative di mobilità, non poteva che canalizzarsi sulle responsabilità di Bruxelles; assecondata non poco dalle critiche rivolte nella stessa direzione da quelle correnti nazionaliste di cui si è detto. Così, l'uomo della strada s'interroga sulla convenienza a restare in Europa quando le istituzioni europee, pur avendo ridotto lo spazio di manovra degli Stati membri e accentrato il potere economico-finanziario, hanno palesemente mostrato di non possedere gli strumenti politici (democratici) per fronteggiare le conseguenze della crisi; mentre gli Stati nazionali, avendo ceduto sovranità su quel fronte e avendo perso potere su altri, assistono pressoché impotenti al declino del tenore di vita delle popolazioni e al sorgere di gruppi e movimenti politici che, facendo leva sul giustificato malcontento e sui limiti posti all'esercizio della democrazia interna, minano giorno dopo giorno la stabilità degli esecutivi. Come uscirne? Se l'obiettivo è salvare l'integrazione, ciò che serve – scrive Ferrera – è «un nuovo bilanciamento fra i tre principi ordinatori oggi in crescente tensione: sovranità nazionale, democrazia e welfare», se necessario cedendo sulla sovranità ma rafforzando la democrazia e il welfare (*ivi*, p. 49).

3. *Vie d'uscita*

Il fatto è che le strade per uscire dalla trappola sono lastricate di difficoltà. Il presente è figlio del passato, prossimo e remoto, e qui s'addensano giocoforza un intrico di questioni che hanno attraversato la storia economica e sociale degli ultimi decenni, non solo europea. Il libro le ricapitola, con riferimento a due aspetti che hanno marcato profondamente il cambiamento: da un lato, il superamento del compromesso socialdemocratico dei tre «gloriosi» decenni del dopoguerra e l'erosione costante delle prerogative che quella logica aveva cautamente posto a salvaguardia dei sistemi di welfare; dall'altro, la graduale affermazione dell'approccio neoliberista alla soluzione dei problemi economici e sociali.

La formazione dello Stato sociale ha come diretta conseguenza l'istituzionalizzazione dei diritti sociali. Alle tradizionali funzioni dello Stato,

RPS

Giovanni B. Sgritta

RPS

INTEGRAZIONE ECONOMICA E EUROPA SOCIALE: QUALE SINTESI?

se ne aggiungono altre; la legittimazione dell'azione politica o della rappresentanza degli interessi si conquista ormai sul terreno della redistribuzione, del miglioramento del tenore di vita, delle opportunità e della giustizia distributiva. La sovranità e la legittimità dei governi è legata così alla loro capacità di mantenere gli impegni distributivi; lo stesso per le forze d'opposizione, che tuttavia edificano la loro credibilità non sui fatti ma sulle promesse, alimentando la protesta. «La politica “responsabile” si ritrova fra l'incudine di protezioni e aspettative incompressibili e il martello di complesse sfide sistemiche e di vincoli finanziari» sempre più stringenti, esasperati, chiosa Ferrera, dalle regole imposte dall'Unione europea dopo lo scoppio della crisi (*ivi*, p. 89). Parallelamente a questa trasfigurazione della democrazia rappresentativa, che aggrava lo Stato sociale di nuovi oneri e responsabilità in un quadro di risorse necessariamente più esigue, si fa largo nel discorso pubblico la rivoluzione neoliberista, intrinsecamente critica verso lo Stato sociale, la sua architettura, le sue risposte. Imperniato sul primato assoluto del mercato come meccanismo allocativo e distributivo (affiancato solo in seconda battuta dalle solidarietà *corte* familiari e comunitarie), il neoliberismo non lascia in piedi quasi nulla del compromesso keynesiano-beveridgiano; partendo dall'esigenza di accrescere l'efficienza e contenere i costi, esso punta in sostanza il dito sulle distorsioni dello Stato sociale – eccessi di copertura, effetti de-responsabilizzanti dei benefici erogati, diffusa burocratizzazione dell'apparato assistenziale, ecc. – e addita (in negativo) la via d'uscita dalla crisi fiscale del welfare pubblico nel ridimensionamento degli impegni di spesa (*retrenchment*), nella ricalibratura delle politiche d'intervento, e nell'adozione di soluzioni «miste» quali le politiche di *social investment*, i programmi di *flexsecurity* e di «inclusione attiva».

A questa ideologia si sono ampiamente ispirate, per un insieme di circostanze, le due principali costruzioni sovranazionali degli anni novanta: la formazione del mercato unico e l'Unione economica e monetaria; con il risultato che la visione economicistica di un welfare giudicato essenzialmente sotto il profilo della spesa finì per saldarsi alla strategia accentratrice di «integrazione negativa» tra gli Stati membri, che i decisori di allora ritennero la via certamente più lunga ma col tempo più feconda per il completamento dell'edificio dell'Ue.

Della convergenza dei due processi Ferrera dà un giudizio assai bilanciato. Il prevalere della «ragione di mercato» (*Markträson*) avrebbe impedito o fortemente limitato quelle degenerazioni partitocratiche, opportunistiche e strumentali che avevano contraddistinto nei decenni

passati l'azione di governo, in particolare le politiche improntate alla logica dell'assistenzialismo, di alcuni Stati membri; inoltre, con riferimento specifico ai Pigs, avrebbe fatto argine «contro lo scarico di costi alle generazioni future, come cuneo per scardinare rendite corporative, come incentivo a sollevarsi al di sopra degli angusti orizzonti del ciclo elettorale» (*ivi*, p. 96). Dall'altro, sostiene Ferrera, l'eccesso di ripiegamento dell'Ue su obiettivi economici, l'ossessione della competitività e del paradigma dell'austerità, unitamente all'incompiuta costituzione di una democrazia comunitaria, avrebbero innescato una spirale di problemi di cui hanno fatto le spese le fasce più vulnerabili con l'aumento della disoccupazione, la discesa dei salari, la crescita della precarietà, dei tassi di povertà e delle diseguaglianze in molti Stati membri, in particolare in quelli del Sud Europa.

È esattamente quanto è accaduto. Sul primo punto, invece, alla luce delle misure adottate dai diversi paesi nel pieno della crisi per tentare di sottrarsi ai vincoli posti dall'Ue e per prevenire l'emorragia di consensi elettorali che quei vincoli avrebbero generato, il giudizio è forse da rivedere. Nel senso che le ricadute sulle generazioni future ci sono state, eccome; le rendite corporative, almeno in alcuni settori della società, non sono diminuite, anzi; e gli orizzonti politici delle scelte di governo si sono per molti versi addirittura accorciati rispetto alle naturali e frequenti scadenze elettorali. E per giunta, come anche Ferrera osserva nell'Introduzione, si è «interrotto il percorso di avvicinamento fra Europa occidentale e orientale e, quel che è peggio, si è creata una polarizzazione molto marcata fra i paesi del Nord e del Sud Europa, invertendo un trend storico di convergenza verso l'alto» (*ivi*, p. IX). Sicché, pur con tutto l'ottimismo della volontà che spinge a cercare quanto di positivo è avvenuto in Europa dal 2008 a oggi sarebbe difficile convenire su un bilancio equilibrato di luci e ombre.

Che la crisi abbia messo a repentaglio la stessa sopravvivenza del progetto europeo, non c'è dubbio. Alla cessione di sovranità da parte degli Stati non ha corrisposto la formazione di una democrazia in grado di prendere decisioni legittime nell'interesse dei paesi membri; come scrive Philippe Van Parijs, ripreso da Ferrera, la giustizia distributiva e la democrazia sono state sottomesse alla logica del mercato e all'ossessione del profitto. Sicché sorprende la conclusione ottimistica che suggella la fine del capitolo: «La storia dell'integrazione europea insegna che la Ue riesce a dare il meglio di sé nei periodi di crisi» (*ivi*, p. 102).

RPS

Giovanni B. Sgritta

4. Verso un'Unione sociale europea: le priorità

La grande recessione e la crescita delle forze politiche che cavalcano un antieuropeismo sempre più diffuso da Nord a Sud, da Est a Ovest, potrebbero, secondo Ferrera, innescare un'inversione di marcia che porterebbe a un rilancio del progetto europeo e a un'integrazione sempre più stretta fra gli Stati membri. Un ritorno alle origini che non può che partire dall'interrogativo di sempre; ovvero, come conciliare democrazia, crescita economica e coesione sociale (la quadratura del cerchio di Ralf Dahrendorf), o – per dirla con T.H. Marshall – come rendere compatibili il valore della persona sul mercato (*capitalist value*) con il suo valore come cittadino (*democratic value*) e il suo valore in quanto tale (*welfare value*).

La debolezza dell'Ue si misura oggi con l'incapacità di affrontare i problemi che essa stessa ha generato, per cui la via d'uscita dal tunnel starebbe, seguendo Ferrera, che riprende una formula coniata da Frank Vandembroucke, nella sua conversione in una Unione sociale europea (Use); nel fare ciò che finora non s'è fatto e cioè lo sforzo di contenere le diseguaglianze all'interno dei singoli Stati attraverso politiche e strumenti di welfare inseriti in una comune cornice di regole e principi definiti e sostenuti a livello sovranazionale. Un disegno coraggioso, al limite della velleità, che Ferrera articola e sviluppa nel libro su cinque piani o livelli strategici.

Primo, l'introduzione di programmi basati sulla strategia del *social investment*; il che in sostanza significa ricalibrare le tradizionali politiche passive, fornendo a bambini, giovani, donne e anziani, i mezzi e gli strumenti per affrontare i rischi della *knowledge economy* anziché limitarsi a contenerne o ripararne i danni in chiave risarcitoria. Dunque, asili, politiche di *child care*, formazione, conciliazione famiglia-lavoro, *life-long learning*, lotta all'esclusione, e così via. Un'idea, quella del *social investment welfare state*, sulla quale Ferrera ragiona da anni, ma che nei paesi in cui più pesanti sono stati i contraccolpi della crisi in termini di perdita di posti di lavoro e diffusione della povertà, più debole la coesione sociale e più antiche e profonde le diseguaglianze e le lacerazioni territoriali, e dove mancano efficaci misure non discrezionali e non contributive di sostegno al reddito; in questi paesi, Pigs in testa, tentare di contrastare povertà e diseguaglianze agendo sulle dotazioni di capitale umano, la formazione e le pari opportunità, potrebbe creare più problemi di quanti ne risolva se nel contempo non si interviene, ma in tal caso andando incontro a costi elevatissimi e oggi verosimil-

mente insostenibili, sui retroterra materiali e strutturali che tendono a congelare e riprodurre situazioni di svantaggio di individui, famiglie, gruppi e realtà territoriali. Interrogativi, ai quali altri se ne aggiungono. Uno soprattutto: anche qualora l'adozione di queste politiche si rivelasse nel lungo periodo efficace, la loro attuazione imporrebbe necessariamente, nel breve e medio termine, la distrazione di pacchetti di risorse essenziali da tutta una serie di programmi; con inevitabili reazioni da parte delle fasce sociali destinatarie di quelle misure e conseguenze imprevedibili sulla tenuta dei governi che si adoperassero per implementarle.

La seconda priorità è la garanzia d'una cittadinanza a largo spettro; in pratica, la formazione di uno spazio comune all'interno del quale garantire i diritti alla sicurezza sociale di base di tutti i cittadini degli Stati membri. «È in larga misura su questo tema che si giocherà [...] l'uscita del Regno Unito dall'Ue», scriveva Ferrera. Senonché, tra l'uscita del libro e oggi il referendum c'è stato e sappiamo com'è andata. Se poi mettessimo nel conto, *comme il faut*, anche gli esiti elettorali degli ultimi mesi, non è azzardato pensare che quell'evento sia tutt'altro che isolato. A cominciare dalla «schwarze Sonntag», *nera* per il governo Merkel naturalmente, delle elezioni in tre Länder tedeschi del marzo 2016 in cui *Alternative für Deutschland*, il partito guidato da Frauke Petry, ha incassato il più alto numero di consensi di sempre per una formazione di estrema destra, con un programma nel quale campeggiavano slogan di chiaro stampo nazionalista del tipo «stop al caos delle migrazioni», «confini sicuri», «la politica del governo sui migranti ha fallito», ecc. Poco prima, alle regionali francesi del dicembre 2015, il *Front National* di Marine Le Pen è risultato il partito con la più alta percentuale di consensi; e non è escluso che alle presidenziali del 23 aprile e del 7 maggio 2017 a contendersi l'Eliseo saranno Marine Le Pen e Francois Fillon, uscito vincitore dalle primarie di centrodestra di fine novembre 2016. Il vento di destra ha avuto una temporanea (?) battuta d'arresto alle presidenziali austriache, nelle quali tuttavia Norbert Hofer, candidato dell'estrema destra populista e nazionalista (Fpö), ha spuntato un notevole successo elettorale (48,3%). Il referendum italiano sulla riforma costituzionale tenutosi nella stessa data non è incasellabile in questa sequenza di eventi, e tuttavia sarebbe difficile contestare che la vittoria del «No» aggreghi, sia pure senza un esplicito collante politico, una nutrita e composita compagine di partiti, movimenti e cittadini in larga misura contrari all'Ue. Sia come sia, i segnali in direzione opposta a quanto auspicato da Ferrera sono ormai molteplici, sul fronte

RPS

Giovanni B. Sgritta

della libera circolazione dei cittadini lavoratori intra-Eu (vedi il caso Bolkenstein), e soprattutto sulle politiche verso i migranti extracomunitari in cerca di lavoro e/o richiedenti asilo in fuga dall’Africa e dai paesi del Medio-Oriente (vedi la ripartizione delle quote e la costruzione dei muri!).

Tra le cinque priorità fondamentali, Ferrera include inoltre quello che un tempo si chiamava il decentramento degli interventi e delle prestazioni di servizio a livello regionale, comunque sub-nazionale. Nei decenni passati questo processo è avanzato pressoché ovunque, sia per la pressione di gruppi e organizzazioni operanti a livello locale, sia per la difficoltà da parte delle pubbliche amministrazioni di rispondere alle esigenze dei cittadini in una società sempre più complessa e frammentata. L’espansione parallela delle iniziative di «secondo welfare», per dire, muove da analoghe sollecitazioni. E tuttavia, l’Ue aggrega realtà molto diverse; per cui, l’idea di costruire un welfare più efficiente e più efficace, basato sul principio della prossimità territoriale, rischia in alcuni paesi di infrangersi contro ostacoli insormontabili. Molte, eccessive, le distanze – in termini di reddito, condizioni economiche, dislocazione territoriale, coesione sociale, ampiezza dei legami di solidarietà, storia e presenza di organizzazioni di volontariato; per non dire delle normative che regolano i rapporti tra i cittadini e le amministrazioni – perché si possano risolvere in tempi brevi, compatibili con lo stato di crisi e la sfiducia che i cittadini nutrono nei confronti dell’Ue, le difficoltà che attengono al funzionamento e ai costi dei sistemi di welfare. Anche qui, giusto il principio, fondata la necessità di intervenire a livello locale, prestando maggiore attenzione alle esigenze delle comunità di base; e tuttavia, soprattutto in determinati paesi e realtà territoriali, regionali e sub-regionali, proprio laddove ce ne sarebbe maggior bisogno (i paesi del Sud e dell’Est-Europa), altrettanto fondata è la difficoltà della sua piena attuazione.

5. Tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione

Le misure che dovrebbero dare corpo e sostanza alla costruzione di un’*Unione sociale europea* sono molteplici. L’elenco comprende, fra l’altro, le misure d’inclusione sociale per favorire la mobilità della forza lavoro quali il salario minimo europeo e regole vincolanti per un reddito minimo garantito; l’aumento delle risorse di fonte Ue per gli investimenti sociali di cui si è detto; l’allargamento del piano d’inve-

stimenti comuni annunciato e finora rimasto sulla carta; quindi, gli investimenti in istruzione e, in particolare, per quanto qui ci interessa, l'inclusione di «riforme volte a modernizzare il welfare nella lista di condizioni per concedere “flessibilità” ai bilanci nazionali» e l'introduzione di uno strumento in grado di ammortizzare «le conseguenze sociali provocate da drammatiche e improvvise recessioni economiche che possono abbattersi con particolare virulenza su un solo paese o un gruppo limitato di paesi [...]» (*ivi*, pp. 117-118). Specie quest'ultima misura, secondo Ferrera, va incontro a difficoltà pressoché insormontabili; considerato il modo in cui è stata gestita la crisi greca, è indubbiamente così. Ma non è questo il punto. Che le misure elencate riflettano altrettante mancanze della politica sociale dell'Ue e rappresentino pertanto le condizioni essenziali per un'inversione di rotta e un'uscita dalla crisi, è incontestabile. Ciò che fa problema è il *timing*, la praticabilità di quelle misure in un momento storico in cui il livello di credibilità dell'Ue agli occhi dei cittadini e le possibilità di conciliazione fra l'Europa e il welfare non sono mai scese così in basso; certamente a causa della crisi, ma anche in ragione di inadempienze e dissennate scelte dell'Ue e degli stessi Stati membri fortemente condizionati nella loro azione politica dai vincoli e dalle sanzioni poste dall'Europa.

L'impressione che le strategie indispensabili per la costruzione di un'Europa sociale siano condannate a procedere su un terreno scabroso e malagevole, trova conferma nel più importante di questi passaggi: la Costituzione sociale europea. Qui il discorso si sposta necessariamente sul confronto fra i fondamentali dell'Unione monetaria, ulteriormente puntellati nella crisi, e il riconoscimento, spesso retorico e celebrativo, di principi e valori che non hanno trovato nelle istituzioni europee la possibilità di tradursi in atti e indirizzi che ne avvalorassero il riconoscimento tangibile e immediato da parte dei cittadini; gli esempi, a partire dal Trattato dell'Unione europea (il TUE), passando per quelli di Amsterdam, Nizza e Lisbona, sarebbero molteplici: un gioco persino troppo facile. Da una parte, vincoli serrati e limitati gradi di libertà sul fronte economico-finanziario (ma non su quello dell'unione fiscale), accompagnati da sanzioni; dall'altra, su quello sociale, mere evocazioni di principi, non avvalorate da politiche e concrete assunzioni di responsabilità. Ferrera è consapevole dei ritardi che con gli anni si sono accumulati e trascinati senza che si avvertissero i rischi ai quali l'edificio europeo sarebbe andato incontro in mancanza di puntelli adeguati sotto il profilo delle politiche di parte sociale, sia della delicatez-

RPS

Giovanni B. Sgritta

za del momento che l'Ue attraversa: «È chiaro, scrive, che senza progressi su questo fronte mancherebbero le precondizioni per trasformare il progetto Use da un esercizio intellettuale ad una articolata e realistica proposta politica» (*ivi*, p. 121). E pure, le analisi condotte nel testo procedono spesso su binari distinti, divise tra l'ottimismo della volontà, che l'A. supporta con riferimenti al complesso delle norme e dei regolamenti vigenti, spesso risalendo alle origini e riepilogandone i percorsi e gli scostamenti nel corso degli anni, e un più che fondato (anche a suo avviso) pessimismo dell'intelligenza, a fronte dell'impatto tremendo della grande recessione e della deriva governativa e intergovernativa che ne è seguita, che «hanno creato in seno alle opinioni pubbliche sentimenti di profonda sfiducia e persino di risentimento reciproco che sarà difficile superare» (*ivi*, p. 135). Da leggere qui le due pagine in cui si recupera il bellissimo passaggio della *Vita activa* di Hannah Arendt sul perdonare e promettere, tra derive di incertezza e approdi possibili; pagine alle quali Ferrera sembra consegnare in chiave simbolica il compito di risolvere in sintesi quel contrasto di atteggiamenti sulle prospettive future dell'Europa di cui si diceva poc'anzi. Ragioni di spazio, non mi consentono di richiamare né gli argomenti che l'A. porta a sostegno della tesi che la formazione dell'Unione sociale europea sia condizione necessaria per la creazione di un sistema di governo sovranazionale autenticamente democratico, né di soffermarmi sul capitolo conclusivo, in cui si parla del ruolo politico e economico della Repubblica federale tedesca nell'ormai lungo cammino della crisi.

6. Considerazioni

Scartata a priori la possibilità di fare sintesi di un ragionamento articolato e complesso, chiudo questa riflessione con la constatazione che la realtà che oggi abbiamo di fronte sia per aspetti non marginali più grave di quella analizzata nel libro. Parte dei problemi che oggi siamo chiamati ad affrontare vengono da lontano non c'è dubbio. E tuttavia, sarebbe difficile negare che negli ultimi tempi le condizioni di vita e di sicurezza siano drammaticamente cambiate, va da sé in peggio, in larga parte dei paesi membri.

Ragion per cui è venuta meno o si è fortemente indebolita la fiducia (già ampiamente consumata) dei cittadini nell'Ue e nella sua capacità di fronteggiare le conseguenze della finanziarizzazione dell'economia,

dell'automazione dei processi produttivi, della precarizzazione dei posti di lavoro, i nuovi bisogni sociali, sanitari e assistenziali. Complici anche le paure generate dal terrorismo e dalla forte pressione migratoria alle frontiere degli Stati, che hanno fatto prosperare la malapianta del populismo sin dentro le compagini di governo, scatenando latenti reazioni di nazionalismo e preoccupanti rigurgiti xenofobi, l'Europa s'è «guastata». Con una coda di problemi che hanno colpito individui, famiglie, gruppi, settori produttivi e territori fino a ieri protetti da o estranei a questi rischi, con una rapidità e un'accelerazione imprevedute e (forse) imprevedibili; a fronte dei quali, un'Europa fortemente indebolita, lacerata da conflitti interni, incapace di proteggere e garantire la giustizia sociale, non è stata in grado di elaborare una risposta unitaria, perseverando ostinatamente (*There is no alternative?*) nella difesa di meccanismi di stabilizzazione che a lungo andare avrebbero, era scontato, ulteriormente depresso la ripresa, alzato barriere e moltiplicato diffidenze e diseguaglianze salariali e patrimoniali dei e fra i popoli degli Stati membri; ciò che è puntualmente accaduto.

Tra la prima e la seconda decade di questo millennio, in larga parte del mondo occidentale si sarebbe verificato, secondo molti analisti, un cambiamento di stato, un salto di scala nelle dimensioni e nella qualità dei fenomeni economici e sociali, che avrebbero portato a rimorchio incertezze, sentimenti di sconfitta e smarrimento. Sconvolgimenti che avrebbero reso palese, oltre a un colossale vuoto di rappresentanza, lo scollamento tra istituzioni e popolo, l'incapacità della politica di interpretare la realtà sociale e di fornire uno sbocco democratico allo scontento generale e alla rabbia degli esclusi. Interpretare questi avvenimenti *solo* come conseguenza di un incremento delle diseguaglianze e dei livelli di povertà materiale significherebbe precludersi la possibilità di cogliere i fondamentali di un cambio di rotta che, come scrive Saskia Sassen, avrebbe aperto un'inedita «fase storica, caratterizzata dalle espulsioni delle persone, dai progetti di vita, dall'accesso ai mezzi di sussistenza, dal contratto sociale, cardine delle democrazie liberali»; una fenomenologia da leggere pertanto in maniera corretta come una limitazione dell'appartenenza, come un restringimento netto dell'inclusione, del perimetro sociale, maturata e confinata per ora ai margini del sistema, e per questa ragione non sempre o non ancora rilevata dalle statistiche e dalle categorie convenzionali della teoria sociale, ma inevitabilmente destinata a allargarsi se non si riusciranno ad arginare le cause che l'hanno prodotta.

Venendo al libro, non c'è dubbio che Ferrera abbia presente la gravità

RPS

Giovanni B. Sgritta

della situazione. «Dal 2008 ad oggi – scrive infatti nell’Introduzione – sono cresciute non solo povertà, disegualianza e disoccupazione, ma anche i divari fra generazioni, fra profili occupazionali, fra *insiders* e *outsiders* all’interno di ciascun paese». Come ha del resto chiaro che le politiche di *austerity* con cui le autorità sovranazionali, non senza aspri contrasti, hanno gestito la crisi abbiano di diritto o di rovescio contribuito ad aggravare anziché alleviare la situazione, con conseguenze – scrive – che «si faranno sentire nei prossimi anni, forse decenni, anche in termini di minor crescita economica: un paradosso nel paradosso» (*ivi*, p. X). Al punto che è retorico chiedersi – conclude – se le scelte, i vincoli, le sanzioni dell’Ue, non stiano indebolendo lo Stato sociale? (*ivi*, p. XII).

Mettere questo scenario a confronto con i valori e gli obiettivi fondativi dell’Unione così come enunciati nei primi articoli del TUE o dalla Carta di Lisbona ad esempio, ciò che questo libro peraltro fa, solleva un più che fondato sconcerto. Il libro di Ferrera si adopera con puntigliosa e provata competenza a scandagliare un ampio ventaglio di possibili manovre e strumenti correttivi, su entrambi i lati del problema: l’Europa quanto il Welfare. *Nulla quaestio*, da lì è necessario (ancora) provare a partire, dando briglia all’ottimismo della volontà e tenendo quando possibile a freno il pessimismo dell’intelligenza; benché le prospettive siano obiettivamente assai poco confortanti dal punto di vista economico quanto da quello politico. Altrettanto certo è che di respiscenze all’orizzonte per ora non se ne vedono; anzi. Da qui la domanda, con cui chiuderei queste note: se da una crisi di tale ampiezza e profondità si possa sperare di uscire con semplici interventi di aggiustaggio istituzionale o riforme incrementalmente a partire dall’esistente e non con una profonda, radicale, inversione di rotta. La profondità della crisi esige una rivoluzione altrettanto profonda. Una rivoluzione, da intraprendere con estremo coraggio prima che i risentimenti, i rancori, il rifiuto di accettare i sacrifici imposti dalla recessione da parte di porzioni sempre più vaste di popolazione prendano la strada dell’intolleranza e della reazione disperata, consegnata a movimenti populistici e gruppi politici istericamente nazionalistici, d’ordine, xenofobi, certamente antieuropeisti, che edificherebbero il loro consenso essenziale anche sull’incapacità dimostrata in questi ultimi anni dall’Ue di fronteggiare i disagi e i problemi generati dalla crisi. A scanso di equivoci, la via d’uscita non sta in meno Europa, bensì in una più compiuta realizzazione dell’originario progetto federalista.