



*la Rivista delle*  
**Politiche  
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

**DIRETTORE**

Sandro Del Fattore

**COMITATO SCIENTIFICO**

Silvano Andriani  
Ugo Ascoli  
Jean-Claude Barbier  
Pietro Barrera  
Enzo Bernardo  
Marina Boni  
Giuliano Bonoli  
Paolo Calza Bini  
Massimo Campedelli  
Dario Canali  
Antonio Cantaro  
Roberta Carlini  
Giuseppe Costa  
Colin Crouch  
Gianfranco D'Alessio  
Paolo De Nardis  
Luigina De Santis  
Nerina Dirindin  
Maurizio Franzini  
Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda  
Ian Gough  
Elena Granaglia  
Mauro Guzzonato  
Paolo Leon  
Angelo Marano  
Nicola Marongiu  
Saul Meghnagi  
Massimo Paci  
Emmanuele Pavolini  
Ivan Pedretti  
Laura Pennacchi  
Marinella Perrini  
Mario Pianta  
Gianni Principe  
Michele Raitano  
Mario Sai  
Giovanni Battista Sgritta  
Riccardo Terzi  
Alan Walker



EDIESSE

# la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

RIVISTA TRIMESTRALE N. 3-4  
LUGLIO-DICEMBRE 2013

*Direzione, redazione e segreteria*  
Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma  
Tel. 0039.6.44870323 - Fax 06.44870335  
rps@ediesseonline.it

*Amministrazione e diffusione*  
Ediesse s.r.l. - Viale di Porta Tiburtina 36 - 00185 Roma  
Tel. 0039.6.44870260 - Fax 06.44870335

*Tariffe di abbonamento 2013*  
Annuo 60,00 euro - Estero 120,00 euro  
Sostenitore 180,00 euro  
Una copia 20,00 euro - Arretrati 40,00 euro  
L'importo dell'abbonamento può essere versato  
sul conto corrente postale n. 935015  
intestato a Ediesse s.r.l., specificando la causale

*Proprietà*  
Ediesse s.r.l. Registrazione Tribunale di Roma  
Sezione Stampa n. 57/2004 del 20/02/2004  
spedizione A.P. - 45% - art. 2, comma 20/B  
legge 662/96, Filiale di Roma

*Coordinamento*  
Rossella Basile

*Progetto grafico*  
Antonella Lupi

*Stampa*  
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

*Distribuzione in libreria*  
PDE

[www.larivistadellepolitichesociali.it](http://www.larivistadellepolitichesociali.it)

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI APRILE 2014



Associato all'Unione Stampa Periodica Italiana

*Egregio Abbonato, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 675/1996 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne ad essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla ns. attività. La informiamo inoltre che, ai sensi dell'art. 13 della Legge, Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i suoi dati o opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione della legge.*

## COMITATO DI REDAZIONE

Lisa Bartoli  
Rossella Basile  
Francesca Carrera  
Stefano Cecconi  
Andrea Ciarini  
Stefano Daneri  
Roberto Fantozzi  
Mara Nardini  
Fabrizio Rossetti  
Alessia Sabbatini  
Elisabetta Segre

## DIRETTORE RESPONSABILE

Paolo Andruccioli

*La composizione degli organi  
della Rivista sarà ultimata  
con il prossimo fascicolo*

La Rivista si avvale della procedura  
di valutazione e accettazione degli  
articoli *double blind peer review*



il Patronato della CGIL

## indice

<i>Nota del Direttore</i>	5
<b>TEMA</b> <b>Dalla crisi degli Stati ad Europa 2020: rischi, contraddizioni e opportunità di un percorso di crescita comune</b>	
<i>Claudio De Fiores</i> Unione europea e crisi delle politiche di welfare. Rilievi critici sui sistemi di governance	21
<i>Maurizio Franzini e Elena Paparella</i> Crisi economico-finanziaria, rigore fiscale e tutela dei diritti sociali. Protagonisti ed esiti di una tensione istituzionale	35
<i>Antonio Cantaro e Federico Losurdo</i> Il «nuovo» modello sociale europeo: fine dell'eccezionalismo?	53
<i>Raffaele Tangorra</i> Modello sociale europeo? Integrazione europea e politiche sociali all'epoca della moneta unica	75
<i>Stefano Neri</i> Salute e sanità nell'Unione europea. Difficoltà e progressi nella costruzione di una politica comune	89
<i>Angelo Marano</i> Le pensioni nella nuova governance europea	105
<i>Pietro Barrera</i> Lavoro pubblico e diritti di cittadinanza: lavoratori deboli per prestazioni deboli per cittadini deboli	127

**ATTUALITÀ**

**Cause, conseguenze e rimedi degli squilibri  
nell'Europa globalizzata**

*Mario Pianta* 141  
La macchina delle disuguaglianze

*Stefano Daneri* 157  
Lotta alla povertà: rischi e opportunità

**FOCUS**

**La risoluzione economica di una questione politica:  
l'irrisolto dilemma di un conflitto istituzionale**

*Massimo D'Antoni e Ronny Mazzocchi* 173  
Dal trattato di Maastricht alla crisi dell'euro: cosa  
abbiamo imparato?

*Le autrici e gli autori* 195

*English Abstracts* 197

**ERRATA CORRIGE**

Nel n. 1-2/2013 i due grafici sono stati invertiti, quindi il primo grafico si riferisce alle donne e il secondo agli uomini. La stessa cosa è accaduta a p. 122.

## 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 disuguaglianze). 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 –

RPS

NOTA DEL DIRETTORE

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

RPS

NOTA DEL DIRETTORE

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



**TEMA**

Dalla crisi degli Stati ad Europa 2020:  
rischi, contraddizioni e opportunità  
di un percorso di crescita comune



## Unione europea e crisi delle politiche di welfare. Rilievi critici sui sistemi di governance

**Claudio De Fiore**

*L'Unione si trova oggi in una condizione di paralisi dalla quale stenta a uscire. E ciò in controtendenza con quanto sta accadendo in altre parti del mondo, a partire dagli Stati Uniti. Né avrebbe potuto essere diversamente. A differenza degli USA che sono uno Stato, con un proprio governo federale, un proprio bilancio e una vera Banca centrale, l'Unione*

*europea si presenta ancora oggi ai nostri occhi come un mero spazio mercantile con una sua moneta e i suoi Trattati, ma pur sempre sprovvisto di uno Stato, di un governo, di una Banca vera e propria, legittimata a battere moneta. Un vero e proprio vulnus del sistema al quale si è tentato in questi anni di sopperire ricorrendo, senza successo, ai sistemi di governance.*

RPS

### *1. L'Europa di fronte alla crisi globale*

L'Unione europea è oggi investita da una profonda crisi. Con l'imporsi della crisi economico-finanziaria del 2008 tutte le più sofisticate ricostruzioni sulle «magnifiche sorti» delle governance europea e sulle virtù del «soft law» (che avevano in passato pervaso finanche la migliore cultura riformista) si sono improvvisamente dissolte. L'Unione si trova oggi in una condizione di paralisi dalla quale stenta a uscire. E ciò in controtendenza con quanto sta accadendo in altre parti del mondo, a partire dagli Usa. Né avrebbe potuto essere diversamente. A differenza degli Usa che sono uno Stato, con un proprio governo federale, un proprio bilancio e una vera Banca centrale, l'Unione europea si presenta ancora oggi ai nostri occhi come un mero spazio mercantile con una sua moneta e i suoi Trattati, ma pur sempre sprovvisto di uno Stato, di un governo, di una banca vera e propria, legittimata a battere (quantità non limitate di) moneta.

A ciò si aggiunga che l'Unione ha, nel corso dell'ultimo ventennio, imposto ai suoi Stati che le politiche di spesa venissero (etero)determinate sulla base di un mero fattore quantitativo (il prodotto interno lordo). E finanche la possibilità di avviare, a livello europeo, un'altra politica monetaria è stata in questi anni rigidamente esclusa dalla Banca centrale la cui funzione sistemica è sempre stata solo quella di im-

pedire l'inflazione. Ad averlo imprudentemente stabilito nel 1992 sono stati gli esecutivi europei riunitisi a Maastricht. Fu, infatti, proprio in quell'occasione che le istituzioni europee decisero di svincolare il governo della moneta dalle politiche nazionali sul debito. Di qui il divieto (normativamente sanzionato) di influire sugli assetti finanziari interni, intervenendo a sostegno di quegli Stati che si fossero trovati in evidenti condizioni di difficoltà (*no bail out*).

Non è un caso che quando la crisi arriverà ad aggredire uno dei suoi membri (la Grecia), l'Unione europea, pur di non contravvenire al dogma liberista, arriverà a prendere in considerazione perfino la possibilità di espellere lo Stato ellenico dalla sua compagine. L'assenza di vocazione politica da parte dell'Unione non avrebbe potuto essere espressa in modo più convincente. Ben altri sono, infatti, gli strumenti di intervento e le procedure di coesione tipicamente impiegate dalle organizzazioni statuali in queste circostanze<sup>1</sup>.

Ha scritto, a tale riguardo, Jean-Paul Fitoussi: «Sul territorio di una nazione non manca mai un anello debole, ma grazie alla presenza di un minimo di solidarietà, la nazione se ne fa carico e di conseguenza ne esce rafforzata. Non si contempla neppure la possibilità di espellerlo, poiché in tal caso la nazione stessa uscirebbe ridotta come una pelle di zigrino. Eppure è proprio questa l'ipotesi ventilata da qualcuno (nei riguardi della Grecia) per salvare la zona euro: strano salvataggio dato che precluderebbe alla sua scomparsa» (Fitoussi, 2010).

L'esplosione della crisi ellenica (ottobre 2009) ha repentinamente evidenziato quelli che sono tutti i gangli scoperti del processo di integrazione: un'unione politica senza politica, una moneta senza Stato, una forma di governo senza governo, un patto di stabilità che non produce stabilità.

Di qui la grave «paralisi decisionale» (Fitoussi, 2010) dell'Ue di fronte alla crisi e la sua congenita inettitudine a fronteggiare le emergenze. In ambito europeo non solo non vi è mai stato un organo dotato di po-

<sup>1</sup> Basti solo pensare all'esorbitante incidenza del bilancio della California sugli Usa e ai connessi rischi di *default* derivanti da questa condizione. Eppure nessun Presidente ha, in questi anni, mai minacciato di espellere la California dagli Usa. Sul punto, da ultimo, l'interessante saggio di Rutten (2011, p. 14); e soprattutto Krugman (2011, p. 35) che a tale riguardo espressamente evidenzia come «l'unione monetaria statunitense funziona perché coincide con una nazione che ha un governo centrale, una lingua comune e una cultura condivisa. L'Europa non ha nulla di simile».

teri di *crisis management* (non lo è la Bce, non lo è la Commissione e neppure il Consiglio), ma nemmeno avrebbe potuto esserci. La sola eventuale previsione di una crisi economica e finanziaria di tipo strutturale avrebbe voluto dire, da parte dell'Unione, smentire risolutamente se stessa, la sua incrollabile fiducia nella stabilità del sistema, il suo funzionalismo, le sue certezze «finanziarie»: la centralità della moneta, l'equilibrio finanziario, il patto di stabilità.

Assumersi *a priori* il rischio di una crisi finanziaria avrebbe voluto dire, da parte delle istituzioni dell'Unione, misurarsi con le politiche di intervento economico e ammetterne la pregnanza e la legittimità. Un'eventualità che l'Unione europea non ha mai voluto prendere seriamente in considerazione, almeno fino all'esplosione della crisi ellenica quando i governi europei decisero, per la prima volta, di intervenire a favore della Grecia, pur di salvaguardarne la solvibilità e l'euro.

I contenuti e gli obiettivi sottesi alle strategie di «salvataggio» deliberati, in ambito Ue, sono noti: l'Unione si impegna a intervenire a sostegno della Grecia e di tutti gli Stati in difficoltà, ma solo a condizione che essi adottino draconiane misure di risanamento, incisive politiche di smantellamento dello Stato sociale e di compressione dei diritti. Di qui il delinarsi, in tutta Europa, di una sorta di «logica conflittuale di tipo schmittiano tra paesi creditori e paesi debitori. I paesi creditori sono costretti ad attuare al proprio interno programmi di risparmio e per questo impongono ai paesi debitori dolorosi giri di vite politici. Invece, i paesi debitori si vedono sottoposti a un diktat dell'Ue che lede la loro indipendenza e dignità nazionale. Entrambe le cose fomentano l'odio per l'Europa in Europa» (Beck, 2011b).

## 2. Il carattere «eccezionale» del *Fiscal compact*

Il *phainómenon* schmittiano che attraversa oggi l'Europa non riguarda però soltanto i presunti rischi di instaurazione del conflitto «amico-nemico» tra Stati europei, tra paesi Pigs e Germania, tra Europa ed Europa (Beck, 2011b). Esso investe, piuttosto, la forma immanente oggi assunta dalla crisi, la stabilizzazione dello stato di eccezione da essa prodotto, la sospensione dell'ordine normativo «in virtù, come si dice, di un diritto di autoconservazione» (Schmitt [1934], 1972, p. 39).

Siamo oggi, in altre parole, ben oltre l'annosa (ma pur sempre dirimente) questione della «sospensione» della forza normativa delle Costituzioni nazionali. Ciò che viene oggi richiesto dall'Unione europea ai

singoli Stati è il loro operoso impegno a modificare i propri assetti interni, alterandone la forma e lo stesso impianto costituzionale. Le tradizionali e sperimentate modalità di adeguamento del diritto interno al diritto Ue oggi non bastano più. Vi è bisogno di più e di altro. Quanto è avvenuto con l'accordo del 9 dicembre 2011 appare, a tale riguardo, esemplare<sup>2</sup>.

In quell'occasione i capi dell'Unione europea (con la sola eccezione del primo ministro inglese) hanno convenuto di dare vita a un «nuovo patto di bilancio», da realizzarsi attraverso un *nuovo* «coordinamento notevolmente rafforzato delle politiche economiche nei vari settori di interesse comune» (§ 2) e tale, quindi, da configurare un «nuovo quadro giuridico» (§ 3).

Una svolta di assoluto rilievo politico e costituzionale. Sia per i suoi contenuti, sia per le sue inedite finalità: la costruzione di un nuovo patto di bilancio, l'introduzione di nuove procedure di controllo sulla «sostenibilità» finanziaria, l'introduzione della c.d. «regola aurea» in tutti gli ordinamenti statuali dell'Ue.

Contenuti e finalità talmente penetranti da richiedere un nuovo Trattato o quanto meno una coerente, ma pur sempre incisiva, modifica dei Trattati vigenti. Così, invece, non è stato: preso atto dell'impossibilità di raggiungere un accordo fra tutti gli Stati membri dell'Ue e nel pervicace tentativo di evitare la pleora dei procedimenti di ratifica dell'intesa (Stato per Stato, Parlamento per Parlamento) il Consiglio ha, allora, deciso di attribuire all'accordo del 9 dicembre la qualifica di *Dichiarazione*.

A fronte di tale epilogo ci si è però immediatamente chiesti: può mai una «dichiarazione» modificare una normativa, seppur di diritto derivato, qual è quella ancora oggi vigente in materia di disavanzi eccessivi (Regolamento Ue n. 1177/2011)? Può una «dichiarazione» integrare le competenze della Commissione delineate nei Trattati? E può, infine, una «dichiarazione» elevare *motu proprio* la Corte di giustizia al rango di «custode» del pareggio di bilancio attribuendo a essa il potere di «verificare il recepimento di questa regola» nei singoli ordinamenti nazionali (§ 4)?

Tutte domande che potrebbero apparire retoriche, ma che in uno *stato d'eccezione* non lo sono più. D'altronde procedere, nelle suddette condizioni, alla redazione di un nuovo Trattato o arrecare delle modifiche a quelli già vigenti avrebbe voluto dire esporre queste scelte alla vo-

<sup>2</sup> Il testo della «Dichiarazione» è stato pubblicato su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

lontà dei parlamenti ed eventualmente anche dei popoli europei. E questo l'Unione, dopo il fallimento del Trattato costituzionale, non poteva più permetterselo.

A esprimere, in modo alquanto efficace, questo stato d'animo (significativamente diffuso in tutto l'*establishment* dell'Ue) è stato il Presidente della Repubblica Napolitano che in una sua precedente esternazione a Bruges (26 ottobre 2011) aveva detto: «l'esperienza che ho personalmente vissuto dell'affossamento per via referendaria del Trattato costituzionale, già modificato in qualche sua innovazione nel corso della Conferenza intergovernativa, e poi della lunga estenuante stagione della ratifiche al Trattato di Lisbona, mi spinge a suggerire la massima ponderazione»<sup>3</sup>.

Per rifondare la *governance* economica dell'Ue bisognava allora, a tutti i costi, trovare, una via d'uscita, un escamotage. E così è stato.

Nel corso del vertice informale di Bruxelles del 30 gennaio 2012 è stato varato un nuovo *Patto per la stabilità*, avente quale preminente obiettivo quello di realizzare «robuste e sostenibili finanze pubbliche come strumento per rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una forte crescita sostenibile supportata da stabilità finanziaria» (*Preambolo*). Le soluzioni a tal fine adottate (con la sola e significativa eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca) riguarderanno in particolare: a) l'introduzione del «golden rule» all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati (art. 3.2)<sup>4</sup>; b) l'avvio di drastiche misure di abbattimento del debito pubblico (art. 4)<sup>5</sup>; c) il ricorso a «riforme strutturali» sul piano sociale (art. 5)<sup>6</sup>; d) l'adozione di sanzioni (semi)automa-

<sup>3</sup> Il testo dell'esternazione presidenziale è integralmente reperibile sul sito [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>4</sup> L'art. 3.2 del testo prevede, in particolare, che le nuove disposizioni sul pareggio di bilancio debbano essere introdotte «in disposizioni nazionali vincolanti, di natura costituzionale o equivalente».

<sup>5</sup> L'art. 4 prevede l'abbattimento del debito pubblico, disponendo che qualora «il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi il valore di riferimento del 60%, [...] le Parti contraenti si impegnano a ridurlo ad un tasso medio di un ventesimo l'anno come punto di riferimento». E per l'Italia ciò vorrebbe dire impegnare ogni anno circa 50 miliardi (quasi il 3% del Pil). Un obiettivo, questo, per far fronte al quale i governi nazionali saranno indotti a svendere tutto il vendibile, privatizzando tutto il privatizzabile.

<sup>6</sup> L'art. 5 enuncia l'attuazione (da realizzarsi in partnership con l'Ue) di un articolato programma economico e sociale di «riforme strutturali necessarie per garantire una correzione efficace e durevole dei disavanzi eccessivi». Intendendo

tiche da parte della Corte di Giustizia in caso di infrazione dei suddetti vincoli (art. 8)<sup>7</sup>.

Dall'ampio spettro di interventi appena enunciato appare del tutto evidente che siamo ben oltre il Trattato di Maastricht e ben oltre le stesse enunciazioni del Trattato di Lisbona<sup>8</sup>. Di qui l'esigenza, non più procrastinabile, da parte dell'Ue, di esperire una *diversa* soluzione in grado di dare copertura giuridica alle suddette opzioni senza tuttavia «scomodare» – come si è appena detto – i parlamenti e (laddove previsto e richiesto) anche i popoli europei.

Ecco allora la via d'uscita (invero assai poco originale) escogitata in ambito UE: *normare* l'eccezione. Di qui la conseguente decisione di contravvenire all'assetto istituzionale dell'Unione europea e ai suoi istituti basilari, procedendo, sulla base di un mero accordo intergovernativo, alla stesura di un trattato internazionale *doc.* Anche se, in questo caso, per consentire l'entrata in vigore dell'accordo non sarebbe stata necessaria l'unanimità secondo quanto previsto dal *Principle Agreement (all or none)*. E neppure la maggioranza delle adesioni. Per consentire l'entrata in vigore di questo «trattato» sarebbe bastata la volontà della minoranza: dodici Stati sui venticinque che hanno sottoscritto il *Fiscal compact*.

con la dizione «riforme strutturali» quelle del mercato del lavoro, dei servizi pubblici, della previdenza.

<sup>7</sup> In base agli artt. 7 e 8 le sanzioni dovranno essere adottate su iniziativa della Commissione e dovranno successivamente essere comminate da parte della Corte di giustizia la cui decisione è «vincolante per le parti, che adotteranno le misure necessarie per conformarsi alla sentenza entro un termine che sarà deciso dal detto Tribunale» (art. 8). La medesima disposizione, a tale riguardo, precisa però che, oltre alla Commissione, qualsiasi altro Stato appartenente all'Eurozona che «ritenga che un'altra Parte contraente non abbia rispettato l'Articolo 3.2 può portare la questione dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea». E ciò vorrebbe dire che se, in futuro, il governo tedesco intendesse adire la Corte di Giustizia chiedendo ad essa di sanzionare la politica finanziaria del governo greco, potrebbe ora farlo anche con l'opposizione di tutti gli altri Stati e della stessa Commissione.

<sup>8</sup> Il Trattato di Maastricht si «limitava», infatti, a prevedere il limite del 3% del deficit annuale e il 60% del Pil come limite massimo del debito, ma non si spingeva fino al punto di accentrare nelle mani dell'Ue la determinazione delle politiche fiscali. Con l'approvazione del *Fiscal compact*, il futuro assetto finanziario degli Stati verrà, invece, sottoposto al «controllo» del Consiglio europeo, della Commissione e del Vertice euro, e tutto ciò con la supervisione della Bce.

### 3. L'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione

Ma da dove nasce questa frenesia delle istituzioni europee per il pareggio di bilancio?

Le sue origini sono alquanto controverse, anche perché – a ben vedere – l'ideologia del pareggio di bilancio è sempre stata parte integrante della cultura giuridica liberista, negli Usa come anche in Europa.

Ciò che è certo, dal punto di vista normativo, è che tale vincolo è divenuto parte integrante dei Trattati e che l'art. 310 del Tfu, con riferimento all'assetto interno dell'Ue, oggi prevede espressamente che: a) «nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio»; b) le spese devono essere «finanziate entro i limiti delle risorse proprie dell'Unione e nel rispetto del quadro finanziario pluriennale»; c) il bilancio deve essere «eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria».

Di qui il progressivo delinarsi di un'offensiva politica e ideologica particolarmente pressante e articolata che, ostentando le virtù della regola aurea, ha in questi anni sistematicamente operato per sottrarre agli Stati ogni significativo spazio di determinazione delle politiche di bilancio.

Quattro sono stati i passaggi fondamentali attraverso i quali, tra il 2010 e il 2013, si è venuta sviluppando tale strategia: a) il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010, chiamato a varare il nuovo *Codice di condotta per l'attuazione del Patto di stabilità*; b) il *Patto euro plus* adottato nel marzo 2011 dai capi di Stato e di governo dell'Eurozona e avente quale preminente finalità quella di stimolare la competitività, favorire l'occupazione, supportare la sostenibilità delle finanze pubbliche, rafforzare la stabilità finanziaria; c) il *Six pack* del 4 ottobre 2011 che ha in parte, ridefinito i connotati della governance economica europea; d) il *Fiscal compact* deliberato a Bruxelles il 30 gennaio 2012.

Ma l'obiettivo precipuo che, in questi anni, l'Unione europea ha ininterrottamente inteso perseguire è stato, innanzitutto, uno: l'introduzione della «regola aurea» del pareggio di bilancio nell'ordinamento di ogni singolo Stato membro: «Gli Stati membri partecipanti – si legge nel testo approvato con il *Patto euro plus* – si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Ue fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio Costituzione o normativa quadro)»<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Il testo è stato integralmente pubblicato sul sito [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

RPS

UNIONE EUROPEA E CRISI DELLE POLITICHE DI WELFARE. RILIEVI CRITICI SUI SISTEMI DI GOVERNANCE

Un 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.

Tale epilogo non era però ineluttabile (si sarebbe quanto meno potuto evitare di costituzionalizzare questo vincolo, dato che lo stesso *Fiscal compact* consentiva di procedere alla riforma «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente [solo] *preferibilmente* costituzionale»). Né tanto meno tale esito può essere ritenuto, sul piano politico-costituzionale, condivisibile. Quella del pareggio di bilancio è una cura avventata che anziché debellare la malattia (la crisi) rischia oggi di aggravarla irreparabilmente. Perché non è costringendo gli Stati europei a indossare la «camicia di forza economica»<sup>10</sup> del *golden rule* che sarà, in futuro, possibile rilanciare l'economia, favorire la crescita, sostenere gli investimenti, assicurare condizioni di vita più dignitose ai cittadini. Anzi – a ben vedere – il drastico irrigidimento dei bilanci (fino al punto di imporre il pareggio) avrà, negli anni a venire, il solo e recessivo effetto di comprimere ulteriormente le politiche di «stimolo» sul terreno economico (le manovre sui consumi, l'incremento della spesa sociale, l'intervento pubblico). Quelle politiche che hanno, in passato, consentito agli Stati di favorire la ripresa e di accrescere il benessere sociale di tutti i cittadini. D'altronde – ha evidenziato Paul Krugman – «se alimentare il disavanzo quando le cose vanno bene può essere pericoloso [...] cercare di eliminare il deficit quando il paese è già nei guai è una ricetta sicura per la recessione» (Krugman, 2012, p. 40).

<sup>10</sup> L'espressione è stata utilizzata dal «Manifesto dei Nobel» dell'economia contro l'introduzione nella Costituzione degli Usa della clausola per il pareggio di bilancio. L'appello – rivolto dagli economisti americani al Presidente Obama – ribadisce con forza che «per pareggiare il bilancio non è necessario un emendamento costituzionale [...] Non c'è alcuna necessità di mettere al paese una camicia di forza economica. Lasciamo che Presidente e Congresso adottino le politiche monetarie, economiche e di bilancio idonee a far fronte ai bisogni e alle priorità, così come saggiamente previsto dai nostri padri costituenti». L'appello è stato sottoscritto da Kenneth Arrow (premio Nobel per l'economia 1972), Peter Diamond (premio Nobel per l'economia 2010), William Sharpe (premio Nobel per l'economia 1990), Charles Schultze (consigliere economico di J.F. Kennedy e Lyndon Johnson), Alan Blinder (direttore del Centro per le ricerche economiche della Princeton University), Eric Makin (premio Nobel per l'economia 2007), Robert Solow (premio Nobel per l'economia 1987), Laura Tyson (ex direttrice del National Economic Council).

Con la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, in altre parole, 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. Non è un caso che buona parte della dottrina e lo stesso giudice delle leggi abbiano, in passato, coerentemente precisato che la disciplina costituzionale in materia di bilancio «non esclude ovviamente l’ipotesi di un disavanzo» (sent. n. 1/1966). E questo perché uno Stato «rigorista», strangolato dai vincoli di bilancio e dalle ossessioni contabili, non sarà mai nelle condizioni di intervenire sulle dinamiche del mercato per «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» (art. 3.2 Cost.). Né tanto meno sarà mai nelle condizioni di regolare keynesianamente la «distribuzione arbitraria e iniqua delle ricchezze e dei redditi» (Keynes [1936], 2009, p. 510).

Ciò che oggi si profila all’orizzonte è pertanto un vero e proprio mutamento della forma di Stato (Ferrara, 2012) e degli equilibri complessivi espressi dalla nostra legge fondamentale in materia economica. E tutto ciò a esclusivo vantaggio di un’altra, diversa e specifica «visione dello sviluppo economico, quella neoliberalista, facendo così venir meno il carattere plurale del sistema costituzionale» (Azzariti, 2012).

L’Europa e i suoi Stati sono oggi di fronte a un vicolo cieco. Di qui il bisogno dell’Unione di tornare a pensare a se stessa, ridefinendo dal basso le condizioni del processo di integrazione che non possono più essere quelle dettate dall’ideologia liberista e dal potere tecnocratico. Per realizzare tale prospettiva è però necessario, sin da ora, disarticolare gli imperativi del monetarismo che hanno fatto, in questi anni, dell’euro il privilegiato terreno di conquista delle scorribande finanziarie e della speculazione capitalistica. Consacrando il primato della moneta e istituendo una Banca senza sovrano, gli Stati europei hanno, infatti, deliberatamente deciso di rinunciare alla politica e al governo dell’economia per consegnarsi – avrebbe detto Marx – alla «potenza sovvertitrice» del denaro (Marx [1844], 2006, p. 120).

D’altronde quelli che sono gli esiti prodotti in Europa dal sopravvento della *lex monetae* sono oggi davanti ai nostri occhi: una Banca centrale «fuori controllo», una moneta instabile che produce intollerabili costi sociali, l’euro sempre più annichilito dai rapaci impulsi della finanza. Una condizione, questa, che rischia oggi di trascinare l’Europa in una spirale senza uscita fatta di speculazione e di debiti.

Certo non possiamo dirci stupiti: che l’Unione pur disponendo di una moneta fosse del tutto sprovvista di una Banca (degnata di questo no-

RPS

Claudio De Fiore

me) era a tutti noi noto. La Bce nasce, infatti, sguarnita di quello che è sempre stato il tipico strumento di garanzia e di deterrenza delle banche nazionali: il *lender of last resort*. Una vera e propria valvola di riserva finalizzata a impedire – grazie al potere sovrano degli Stati di batter moneta – che i problemi di liquidità possano improvvisamente degenerare in uno stato di insolvibilità.

Di qui l'esigenza, divenuta oggi prioritaria, di sperimentare un altro modello economico e di convertire, sul terreno politico e sociale, il ruolo e le funzioni della Bce. Ruolo e funzioni che non dovranno essere più soltanto quelli di tenere sotto controllo l'inflazione, ma innanzitutto quelli di operare in stretta connessione con il potere democratico in Europa. Solo allora la moneta potrebbe finalmente ritrovare la sua dimensione congeniale all'interno del processo di integrazione europea: «per servire e non per asservire» (Latouche, 2011).

Ciò di cui, quindi, l'Europa ha oggi bisogno è un vero e proprio governo dell'economia, da realizzarsi attraverso una radicale riformulazione dei parametri di Maastricht. Altri dovranno, infatti, essere in futuro i cardini del processo di integrazione europeo. E altri i suoi obiettivi: la giustizia sociale, la realizzazione di un modello di sviluppo ecosostenibile, la costruzione di un *welfare* europeo inclusivo (e, quindi, non più disegnato così come lo è stato in passato – a livello nazionale – attorno alla figura del *cittadino, maschio, lavoratore*).

#### 4. *Government vs. governance*

Allo stato attuale due paiono essere le strade che l'Unione europea ha davanti a sé: stabilizzare gli attuali assetti politici e istituzionali continuando ad affidare agli Stati e alle loro intese il futuro dell'Europa oppure impegnarsi attivamente nella costruzione di un nuovo «Stato sociale europeo [...] in grado di contrastare gli effetti disgregativi dell'economia monetaria» (Bourdieu, 1998, p. 21).

Fintanto che non si riuscirà a sbrogliare questo nodo, l'Unione europea è condannata a rimanere, anche nel prossimo futuro, uno *Staatenverbund*, così come ci è stata, in questi anni, ripetutamente descritta dai giudici di Karlsruhe e dalle stesse disposizioni contenute nei Trattati Ue, compreso il Trattato di Lisbona. Dalle sue disposizioni apprendiamo, infatti, che sono gli Stati che «istituiscono tra loro un'Unione europea» (art. 1.1 TUE); sono gli Stati che attribuiscono a detta Unione le «competenze per conseguire i loro obiettivi comuni» (art. 1.1 TUE);

e sono sempre gli Stati i soggetti legittimati a esercitare – *ex art. 5.2 Tue* – ogni altra «competenza non attribuita all'Unione» (c.d. clausola residuale).

Ma perché allora non si è dato vita a uno Stato federale europeo o, come si usa enfaticamente dire, agli Stati Uniti d'Europa? Se ciò non è avvenuto è perché non ha mai veramente interessato l'establishment Ue. Né tanto meno sarebbe stato possibile permanendo l'attuale architettura istituzionale dell'Unione: la sovranità degli ordinamenti federali si fonda su un *patto costituzionale* che può essere modificato solo attraverso il consenso dei popoli. L'Unione europea è invece – da par suo – assolutamente sprovvista di un patto costituzionale, del consenso dei popoli, di una sovranità. A tal punto da essere stata, in passato, ripetutamente liquidata, da un'autorevole letteratura, alla stregua di una vera e propria «organizzazione intergovernativa» fra più Stati (Dahrendorf, 2005, p. 322). Nulla di meno, ma neppure nulla di più.

Una debolezza congenita del sistema alla quale si è tentato in questi anni di sopperire sostituendo i tradizionali moduli organizzativi del *government* con quelli della *governance*. Di qui il delinearsi di un inedito modello di *governance without government*: un modello eterarchico, multi-livello, «non gerarchico, deliberativo e impolitico [...] imperniato su un complesso intreccio di reti pubbliche/private e agenzie esecutive quasi autonome, il cui obiettivo prioritario è la deregolamentazione e la definizione degli assetti del mercato» (Hix, 1998, p. 54).

Due, pertanto, paiono essere gli assi di sostegno della c.d. *multilevel governance*. Da una parte l'attiva partecipazione alla *co-regulation* di soggetti privati espressione delle istanze del mercato<sup>11</sup>. Dall'altra l'impiego di inedite prassi regolative imperniate sul *policy-making* attraverso le quali poteri sovranazionali, amministrazioni statali, governi locali interagiscono all'interno di reticoli aperti (Majone, 1996; Wallace, Pollack, Young, 2000).

Parte attiva dei processi di *governance* sono quindi gli organismi amministrativi, i poteri tecnocratici, i privati, gli organi giudiziari. A cominciare dalla Corte di giustizia (Ferrarese, 2006, p. 36). Tutti soggetti – per loro stessa natura – sprovvisti di legittimazione democratica e per di più immuni da ogni forma di responsabilità politica.

<sup>11</sup> La nozione di *governance* è, infatti, parte integrante dello stesso «vocabolario teorico dell'aziendalismo capitalistico», essendo essa protesa ad «assicurare una maggiore efficienza e stabilità economica» al sistema e non certo a istituire una nuova «forma rappresentativa di controllo democratico» (Hardt, Negri, 2004, p. 338). Così anche Hooghe, Marks, 2001; Magnette, 2003, pp. 146 ss.

Imprescindibile asse «occulto» di questo modo di essere e di agire della *governance* è la «comitologia», non a caso definita da Larsson e Maurer, «l'aspetto meno trasparente del sistema di governance Ue» (Larsson, Maurer, 2000, p. 94), ma anche quello più pletorico e conflittuale<sup>12</sup>.

Considerato nel suo complesso, il modello decisionale avallato dalla *new governance* europea si appalesa, pertanto, ai nostri giorni come un sistema oscuro, duttile, fisiologicamente frammentato in interminabili procedure, i cui principali «punti di riferimento» sono oggi le c.d. «istituzioni della *governance* mondiale» (Barcellona, 2005, p. 17). A cominciare dalla Bce e dal Fmi.

Le irresponsabili modalità di gestione dei rapporti tra mercati finanziari e governance e il ruolo devastante assunto dalle agenzie di rating (e dallo spregiudicato impiego a fini meramente speculativi delle loro pagelle) sono stati, in questi anni, parte essenziale di questo sistema di integrazione. Un sistema soft, di impianto neoliberale, che nel suo smodato tentativo di fare a meno della statualità e della politica ha, in questi anni, trascinato bruscamente l'Europa verso il collasso economico e sociale.

Ha scritto Ulrich Beck a tale riguardo: «Cosa blocca l'Europa? L'illusione neoliberale. Essa parte dall'assunto secondo cui sarebbe possibile e sufficiente integrare l'Europa sul piano economico. Una progressiva integrazione sociale e politica sarebbe non solo inutile, ma addirittura dannosa» (Beck, 2011a).

Ciononostante i governi seguitano a essere «abbagliati dal romanticismo dell'impresa» (Krugman, 2011, p. 32) e la governance continua, ancora oggi, a essere presentata dagli ideologi del liberismo comunitario come una vera e propria esigenza del sistema, l'unica soluzione in grado di far fronte al *vulnus* prodotto dal declino degli Stati e di assecondare, attraverso i suoi moduli giuridici flessibili, le pretese del mercato.

<sup>12</sup> La comitologia si è rivelata, nel corso della sua storia, una costante fonte di tensione, più che tra gli Stati e l'Unione, tra le stesse istituzioni europee e in particolare tra Consiglio, Commissione e Parlamento. La prassi comitologica, seppure intesa come valvola di compensazione degli interessi degli Stati membri (sin dalla decisione quadro del Consiglio n. 87/373 del 13 luglio 1987), si è, nel corso del tempo, surrettiziamente trasformata in un ulteriore avallo ai processi di erosione delle sovranità nazionali (testimoniata da scarsità di pareri contrari e dalla propensione della Commissione a ignorare o aggirare i voti negativi, soprattutto in sede di procedura consultiva e di gestione). Sul punto, ampiamente, Nugent, 2008, pp. 36 ss.; Larsson, Maurer, 2000, pp. 94 ss.

È da questo *horror vacui* che trae oggi forza e pregnanza l'appello lanciato dalla *scuola post-sistemica* a sostegno di una «nuova semantica» giuridica più *aperta* e capace di interpretare le attuali frontiere della produzione giuridica, la sua dimensione «privata», i nuovi assetti del potere normativo in Europa. E soprattutto in grado di rendere il sistema giuridico «una rete autorganizzata, trasparente e democratica» (Hardt, Negri, 2004, p. 238), capace di ricondurre a unità «le concezioni giuridiche tradizionali del pubblico e del privato» (*ibidem*), il diritto locale e il diritto globale, «la politica interna e la politica internazionale» (Marks, Hooghe, Blank, 1996, p. 347), le «costituzioni nazionali e il diritto primario dell'Unione» (Pernice, Mayer, 2003, p. 49).

Una soluzione interpretativa certamente suggestiva, ma allo stesso tempo assai poco suadente, perché inidonea a esprimere un nuovo orizzonte sistemico, una prospettiva compiuta, un nuovo *Sollen*. D'altronde, in assenza di un criterio ordinatore esplicito, in che modo la *governance* potrebbe mai assicurare l'unità del sistema? Attraverso quali strumenti? E con quali congegni normativi?

La scelta che l'Europa ha oggi di fronte a sé è quindi netta e mal si presta a equivoci di sorta. 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<sup>13</sup>.

### Riferimenti bibliografici

- Azzariti G. (2012), *La «regola d'oro» indiscussa*, «Il Manifesto», 6 marzo.  
Baratta G. (2003), *Gramsci e la nascita della nuova Europa*, «Critica marxista», n. 3-4.  
Barcellona P. (2005), *Il suicidio dell'Europa*, Dedalo, Bari.  
Beck U. (2011a), *Come salvare l'Euro*, «La Repubblica», 20 gennaio.

<sup>13</sup> Si è volutamente inteso riferirsi all'opera di Antonio Gramsci e alla sua concezione della «egemonia» (Gramsci, Q. 1 [1929-30], 2007, pp. 40 ss.) dato che il problema che abbiamo oggi di fronte è «come fondare una nuova comunità politica sovranazionale nello spazio europeo attraverso la costruzione, in questo stesso spazio, di un'egemonia radicalmente democratica» (Gil, 2005, p. 63). In questa stessa prospettiva teorica si colloca anche il bel saggio di Baratta, 2003, pp. 65 ss.

- Beck U. (2011b), *Uscire dalla crisi grazie a Hegel*, «La Repubblica», 20 agosto.
- Bourdieu P. (1998), *Acts of Resistance. Against the New Myths of Our Time*, New Press, New York.
- Dahrendorf R. (2005), *La società riaperta*, Laterza, Roma-Bari.
- Ferrara G. (2012), *L'estinzione della democrazia*, «Il Manifesto», 9 marzo.
- Ferrarese M.R. (2006), *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari.
- Fitoussi J.P. (2010), *Contro chi giocano i mercati*, «La Repubblica», 3 maggio.
- Gil S. (2005), *A Neo-Gramscian Approach to European integration*, in C. Cafruny, M. Ryner (a cura di), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Oxford - New York, Rowan & Littlefield.
- Gramsci A. (2007), *Quaderni del carcere*, Einaudi, Torino.
- Hardt M., Negri A. (2004), *Moltitudine. Guerra e democrazia nel nuovo ordine imperiale*, Mondadori, Milano.
- Hix S. (1998), *The Study of the European Union: The New Governance Agenda and its Rival*, «Journal of European Public Policy», n. 1.
- Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford - New York, Rowan & Littlefield.
- Keynes J.M. (2009), *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* [1936], Mondadori, Milano.
- Krugman P. (2012), *Chi vuole imitare Atene*, «Internazionale», 22 marzo.
- Krugman P. (2011), *Come salvare l'Europa*, «Internazionale», 28 gennaio.
- Larson T., Maurer A. (2000), *The Committee System Legitimacy, Citizen's Perceptions and Acceptance of the Eu-System of Governance*, «Eipa Reports», n. 3.
- Latouche S. (2011), *Come dire basta al neoliberalismo*, «Gli altri», 7 ottobre.
- Magnette P. (2003), *European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship*, «Political studies», n. 3.
- Majone G. (1996), *Regulating Europe*, Routledge, London.
- Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996), *European Integration from the 1980s: State Centric v. Multilevel Governance*, «Journal of Common Market Studies», n. 1.
- Marx K. (2006), *Manoscritti economico-filosofici del 1844*, Einaudi, Torino.
- Nugent N. (2008), *Governo e politiche dell'Unione europea*, II, Il Mulino, Bologna.
- Pernice I., Mayer F. (2003), *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Rutten T. (2011), *Una ricetta contro il deficit della California*, «Internazionale», 24 giugno.
- Schmitt C. (1972), *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* [1934], in Id. *Le categorie del «politico»*, Il Mulino, Bologna.
- Wallace H., Pollack M.A., Young A.R. (2000), *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford - New York.

## Crisi economico-finanziaria, rigore fiscale e tutela dei diritti sociali. Protagonisti ed esiti di una tensione istituzionale

**Maurizio Franzini e Elena Paparella<sup>1</sup>**

RPS

*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.*

*Questa apparente contraddizione si dissolve se le politiche raccomandate sono interpretate come parte di complesso processo di cambiamento istituzionale e di modifica delle regole del gioco e non come una forma di management della crisi.*

*L'articolo illustra le ragioni a favore di questa tesi e le principali caratteristiche del processo di cambiamento interpretato come una «contrattazione» istituzionale nella quale le Corti costituzionali nazionali svolgono un ruolo importante e non usuale. Soffermandosi su queste ultime l'articolo mostra la varietà di atteggiamenti assunti dalle Corti europee e formula qualche ipotesi sulla probabile evoluzione del processo di cambiamento.*

### 1. Introduzione

In Europa, o almeno in una sua gran parte, la crisi economico-finanziaria persiste mentre le politiche per affrontarla, quelle effettivamente adottate e, soprattutto, quelle raccomandate dalle istituzioni «che contano» – dalla Commissione europea al Fmi, dalla Bce all'Ocse – non cambiano.

Scopo di queste note è perlustrare quest'apparente contraddizione. La chiave di lettura che proporremo è questa: le politiche raccomandate devono essere interpretate non come un tentativo di management della crisi economico-finanziaria ma come parte di un processo più complesso di cambiamento istituzionale, di modifica delle «regole del gioco» economico-sociale, che ha un rapporto piuttosto flebile con la crisi economico-finanziaria, della quale non costituisce, comunque, la misura risolutiva.

<sup>1</sup> Le idee e l'impostazione di questo saggio sono frutto della collaborazione tra i due autori. Tuttavia, i paragrafi 2 e 3 sono stati scritti da Maurizio Franzini e i paragrafi 4 e 5 da Elena Paparella.

Nelle pagine che seguono cercheremo di fornire elementi sia per giustificare questa prospettiva di analisi sia per illustrare alcuni aspetti essenziali del processo di cambiamento istituzionale in atto che minaccia di avere profonde ripercussioni sulla tutela dei diritti sociali. Seppure brevemente, indicheremo gli attori di questo processo e le loro strategie e, soprattutto, richiameremo l'attenzione su un protagonista trascurato, ma certamente molto importante: le Corti Costituzionali nazionali.

## 2. Politiche inefficaci, non per caso

Crisi è un termine dalle molte accezioni, anche se viene aggettivata come economico-finanziaria. Con quel termine si designano fenomeni diversi, che spesso non sono neanche tra loro collegati.

È, dunque, importante cercare di chiarire cosa si intenda per crisi economico-finanziaria e quali siano le sue principali manifestazioni. Semplificando, ma in linea con le tendenze più diffuse, assumeremo che la crisi economico-finanziaria sia rivelata da due insiemi di indicatori: il primo riguarda l'andamento del prodotto interno lordo (Pil) e quello, correlato, della disoccupazione o, meglio, dell'occupazione; il secondo riguarda la finanza pubblica e in particolare il rapporto tra debito pubblico e Pil.

Il nostro primo obiettivo è stabilire se le misure fin qui adottate o raccomandate sono state in grado di raggiungere il loro principale scopo dichiarato e cioè quello di far ripartire la crescita economica e l'occupazione, da un lato, e di porre sotto controllo il rapporto debito pubblico/Pil. I dati ci dicono che i tassi di disoccupazione sono alti oltre che, in alcuni casi, in aumento e, soprattutto, che i tassi di occupazione – i quali danno meglio conto del fenomeno dei lavoratori scoraggiati che abbandonano la ricerca del lavoro – sono spesso in calo. Inoltre, il Pil (che comunque non è la soluzione a tutti i problemi) non ha ripreso a crescere e per il futuro, in base alle previsioni Eurostat, saranno fortunati i paesi europei che raggiungeranno tassi di crescita dell'1%. D'altro canto, il rapporto debito/Pil è peggiorato ovunque e, in molti casi, vertiginosamente (Imf, 2013).

È difficile non imputare almeno una parte di responsabilità per questo stato di cose alle politiche prescelte e fin qui adottate che, ancora una volta 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. A spingere verso questa conclusione non sono soltanto i dati sopra ricordati ma anche analisi di carattere teorico. Nuti (2013) ha mostrato che ridurre la spesa pubblica significa, in un gran numero di paesi, andare certamente incontro al peggioramento del rapporto debito/Pil. Inoltre, numerosi studi dimostrano quanto incerto, e forse anche perverso, sia l'impatto delle riforme strutturali del mercato del lavoro sulle prospettive di crescita del Pil e dell'occupazione<sup>2</sup>.

Piuttosto sorprendente è, poi, che questo dubbio si insinui anche in alcune pubblicazioni delle istituzioni internazionali che più sostengono quelle politiche. Ad esempio l'Ocse ha di recente scritto: «le riforme come quelle introdotte (in Italia) nel 2011-12 dovrebbero aumentare nel lungo periodo il prodotto potenziale, ma la grandezza di questo effetto, specialmente nel breve periodo, è difficile da stimare con qualsiasi grado di affidabilità» (Oecd, 2013, p. 85). Mentre in una pubblicazione del Fmi si legge: «Nel mercato del lavoro, l'impatto delle riforme che avvicinano l'Italia alle migliori pratiche [...] potrebbe essere relativamente modesto». Ma ciò che più disorienta è che da questa premessa si tragga la conclusione che occorre «rafforzare ulteriormente le riforme proposte. Di più deve essere fatto per accrescere la flessibilità» (Lusinyan, Muir, 2013)

Perché, dunque, si continuano a raccomandare politiche che non sono ritenute in grado di contrastare efficacemente la crisi? A nostro parere la risposta a questa domanda richiede di adottare una prospettiva diversa: non quella del management della crisi ma quella del cambiamento istituzionale, della modifica delle regole del gioco per renderle più coerenti con la visione (o, forse, con gli interessi) di alcuni dei più importanti protagonisti di questo processo di cambiamento.

### *3. Dal management della crisi al cambiamento istituzionale*

Il cambiamento istituzionale è un tema complesso che non sarà di certo affrontato qui in modo compiuto. Il primo problema si pone già rispetto alla definizione delle istituzioni. Senza approfondire, seguiremo North, per il quale le istituzioni «sono le regole del gioco di una

<sup>2</sup> Si vedano, tra gli altri, i recenti e interessanti contributi di M. Zenezini, E. Podrecca, L. Chies, P. Pini, S. Visintin e A. Gentile sul n. 2 del 2013 di «Economia e Società Regionale».

società o, più formalmente, i vincoli forgiati dagli uomini che determinano le interazioni sociali» (North, 1990, p. 3)

Vi è, poi, il problema dello schema concettuale da adottare per spiegare il cambiamento istituzionale. I molti studiosi di scienze sociali che se ne sono occupati hanno seguito approcci diversi; si può, tuttavia, contrapporre l'approccio per il quale il cambiamento è frutto di un disegno riformatore centralizzato, all'approccio di carattere evoluzionista in cui il nuovo assetto, senza essere prefigurato nella mente di alcuno, si afferma per effetto di azioni e reazioni che producono un nuovo ordine. È anche abbastanza diffusa la convinzione che il nuovo assetto che si affermerà sarà efficiente, nel senso che permetterà a tutti di migliorare la propria situazione; in altri termini, si tende a escludere che vi saranno perdenti<sup>3</sup>.

Senza indugiare nella critica a questi approcci, l'impressione è che nessuno di essi sia in grado di cogliere e rappresentare le specificità del cambiamento istituzionale che è in atto in Europa. Le ragioni sono diverse, ma le principali sono due: questi approcci sono inadatti a rappresentare il cambiamento istituzionale in ambito sovranazionale e, inoltre, di norma essi ipotizzano che il cambiamento delle regole si produca in un contesto nel quale vigono regole di ordine superiore e sia da queste condizionato (Ostrom, 2005). Al contrario, il processo di cambiamento nell'Ue si sta svolgendo, per aspetti non secondari, al di fuori di regole predeterminate e, quindi, sono particolarmente rilevanti i rapporti di forza tra i vari attori.

Per questi motivi, l'approccio più appropriato sembra essere quello di una contrattazione nella quale sia decisivo il potere di *bargaining* dei diversi attori, che dipende largamente dalla incisività delle «minacce» che ognuno può formulare. Lo scenario interpretativo che si può abbozzare è, allora, il seguente.

Da tempo, le istituzioni internazionali «che contano» hanno mostrato la convinzione – quali che ne siano i motivi – che le regole del gioco in molti paesi europei debbano cambiare. Anche prima del 2008 più volte si è affermato che il modello europeo dovesse sempre più caratterizzarsi per un mercato del lavoro flessibile, con salari contenuti, ridotte protezioni contro il rischio di disoccupazione, decentramento della contrattazione e così via. Allineato a queste tendenze è certamente il dibattito che si è svolto a partire dai primi anni del decennio scorso

<sup>3</sup> Per un'introduzione ai diversi approcci al cambiamento istituzionale cfr. Kingston, Caballero, 2009.

orientato a sostenere che la peggiore performance di crescita dell'Europa nei confronti degli Stati Uniti, nel corso degli anni novanta, fosse da imputare al cosiddetto modello sociale europeo. Questa tesi appare, però, piuttosto debolmente fondata (Franzini, Supino, 2005).

Che questa convinzione si sia presto affermata anche all'interno della Commissione lo provano diversi indizi, tra i quali vi è la formulazione di raccomandazioni dirette a realizzare il modello appena indicato anche in paesi ove i problemi del mercato del lavoro erano più lievi, come è, per gli anni più recenti, il caso del Belgio.

Possiamo, quindi, assumere che sia questa la posizione assunta nel *bargaining* istituzionale dalla Ce, peraltro non da sola, ma con il supporto di altre importanti istituzioni quali la Bce e il Fmi. Quest'ultimo, come è noto, ha svolto di recente un ruolo molto importante, malgrado si tratti di un organo che in principio è fuori giurisdizione. Questo può essere interpretato come una conferma di quanto si è detto in precedenza circa l'assenza di chiare regole di ordine superiore.

La forza «contrattuale» di questo attore composito è stata certamente accresciuta dalla crisi economico-finanziaria che ha indebolito le capacità di resistenza degli «antagonisti». La disoccupazione crescente e i redditi calanti, se non altro, hanno avuto un ruolo molto importante in questo senso. Inoltre, molti Stati nazionali, singolarmente o come Consiglio europeo, si sono allineati a questa prospettiva di cambiamento anche per cercare di frenare la crisi di reputazione in cui molti di essi erano caduti, come risulta dalle indagini di Eurobarometro: allinearsi alla Commissione e alle altre istituzioni che «contano» aveva il significato di acquistare un po' della loro reputazione che, sebbene calante, era comunque superiore alla propria.

D'altro canto, il formarsi di un'opinione comune favorevole a politiche di questo tipo dipende anche da altri elementi, in particolare dalla debole voce con cui viene «raccontata» una storia diversa del rapporto tra le invocate riforme, da un lato, e la crescita e l'occupazione, dall'altro e l'assenza di una ricetta alternativa e convincente per la crisi economica.

Con questa distribuzione dei poteri di *bargaining* tra i vari attori non è difficile spiegare quello che è finora accaduto e che, senza esagerare, può essere così espresso: quasi tutto quello che poteva essere deciso a livello comunitario di favorevole a questo nuovo assetto istituzionale è stato deciso e, dunque, in questa sfera il successo si è già consumato. C'è, però, un aspetto importante di questo processo che è del tutto assente nei tradizionali modelli di cambiamento istituzionale e che, in-

RPS

Maurizio Franzini e Elena Paparella

vece, deve essere opportunamente considerato in questo caso. Si tratta del vincolo, almeno potenziale, rappresentato dalle Costituzioni nazionali con le loro previsioni principalmente in tema di tutela dei diritti sociali.

Nei modelli di cambiamento istituzionale si considerano, talvolta, i fattori in grado di frenare il processo e che, dunque, si configurano come fattori di inerzia. Al riguardo si parla di *path dependence*, intesa come la condizione che favorisce comportamenti ancorati al passato. In questa nostra analisi un potente fattore di inerzia (che non è necessariamente un termine negativo) può essere rappresentato proprio dal dettato Costituzionale.

È significativo che sul possibile ruolo di «intrafcio» delle Costituzioni si sia soffermato un documento dello scorso maggio di J.P. Morgan (*The Euro area adjustment: about half way there*) nel quale si muoveva, per l'appunto, alle Costituzioni dei paesi mediterranei l'accusa di essere figlie di una disegno socialista, concepito, in modo considerato distorto, come garanzia di una definitiva cesura con il recente passato fatto di guerre e lacerazioni. Indipendentemente da queste valutazioni di J.P. Morgan, le Costituzioni nazionali appaiono, allo stato delle cose, quasi come l'unico «giocatore», certamente anomalo, in grado di frenare o, almeno, deviare il processo di cambiamento istituzionale in atto.

Possiamo, dunque, ipotizzare che l'esito che avrà la partita che si sta giocando a livello europeo sui nuovi assetti istituzionali dipenderà largamente da questo giocatore «passivo» o, meglio, da come esso sarà fatto «parlare», da chi ha il potere di interpretarlo.

Per capire più a fondo il processo di cambiamento in atto e il suo probabile esito è, dunque, importante esaminare il ruolo, le decisioni, gli ambiti di discrezionalità delle Corti Costituzionali nazionali nell'esercizio di quella che qui chiamiamo azione di *bargaining*, a fronte di sempre più pressanti dinamiche di depoliticizzazione e desocializzazione dei diritti (Giubboni, 2014).

#### 4. L'incerta e variabile influenza delle Corti costituzionali

Nello scenario prodotto dalla crisi, nel quale gli attori/governi nazionali che «per mandato» dovrebbero porre un freno alla regressione dei diritti appaiono indeboliti per la perdita di reputazione e per il prevalere di dinamiche intergovernative, le Corti costituzionali si trovano a giocare il ruolo di attori involontari, ma potenzialmente molto importanti.

Anche in passato le giurisdizioni costituzionali nazionali hanno azionato i «contro-limiti» alla primazia del diritto comunitario, in difesa della «irrinunciabilità» di un nucleo di principi fondamentali non modificabili neanche con procedure di revisione dirette a introdurre norme europee (Celotto, Groppi, 2004). Nel recente passato, difendendo l'«identità costituzionale» degli Stati, si è andati alla ricerca della «più «intensa» tutela dei diritti» (Ruggeri, 2012b, pp. 70 ss.); il contro-limite di oggi, pur con finalità non dissimili, è azionato in un contesto molto diverso.

Infatti, nelle precedenti esperienze le Corti, pur ponendo un «limite ai limiti» provenienti dall'ordinamento europeo in una fase di espansione dei vincoli sovranazionali e, soprattutto, del portato decisionale delle Corti europee, hanno creato i presupposti per uno spazio di «lecita» entrata del diritto sovranazionale negli ordinamenti interni, cui ha corrisposto una tendenziale volontà di adeguamento da parte del diritto nazionale; ne consegue che tutto ciò che si sviluppa nello «spazio del lecito» segue il corso di un processo d'integrazione nel quale il conflitto viene rinviato per tentare la strada dell'individuazione di principi e interessi comuni (Angelini, 2007, pp. 288 ss.).

Nella fase attuale, invece, il contro-limite posto dalle Corti costituzionali riflette lo stato di grave recessione del processo d'integrazione europea, considerato il suo alto grado di disomogeneità tra difesa dei principi e dell'identità costituzionale (Tribunale costituzionale federale tedesco), problemi di metabolizzazione della costituzionalizzazione del principio del pareggio del bilancio (Corte costituzionale italiana), difesa dei diritti sociali (Tribunale costituzionale portoghese) e, in alcuni casi, resa totale alle misure sovranazionali di austerità attraverso il veicolo dell'interesse nazionale (Consiglio di Stato greco).

Diventa quindi cruciale cercare di stabilire da cosa dipende la capacità – o incapacità – delle Corti di ostacolare o, quanto meno, attenuare gli effetti del rigore fiscale e delle riforme del mercato del lavoro e del welfare. Le variabili da prendere in esame sono molteplici e configurano una grande varietà di situazioni a livello europeo. Un breve elenco potrebbe essere il seguente.

*a) Il grado di tutela assicurato ai diritti sociali in ciascuna Costituzione*

Il tentativo di classificare il grado di tutela dei diritti sociali in base al livello di positivizzazione di rango costituzionale, ovvero all'ampiezza del catalogo e alle sue specificazioni, potrebbe non risultare di grande utilità – al di là dell'interesse per l'inedito esperimento di ordinare le

RPS

Maurizio Franzini e Elena Paparella

Costituzioni su una curva – per individuare i fattori che condizionano l'azione delle Corti costituzionali. Le condizioni della forma dello Stato di «redistribuzione sociale» (Forsthoff, 2011, pp. 186-187), soprattutto in periodi di crisi economica e di cambiamenti istituzionali e sociali, dipendono da una serie di elementi extra-giuridici che, insieme a quelli giuridici, condizionano fortemente sia l'effettività delle prescrizioni sia gli esiti delle decisioni. Le Costituzioni di Germania, Francia, Italia, Portogallo e Grecia – cioè di alcuni degli Stati in cui le Corti hanno reagito alle misure anti-crisi – sono tutte orientate all'affermazione dello Stato sociale di diritto, sia pure con differenziazioni. Il riconoscimento, infatti, può essere implicito, anche se «mediato» dall'affermazione del principio dello Stato sociale, come avviene per la Legge Fondamentale tedesca<sup>4</sup>, oppure esplicito anche se «confinato», come nel caso del Preambolo della Costituzione francese del 1946.

Tra le Costituzioni del secondo dopoguerra, quella italiana, attraverso il fondamento costituzionale della Repubblica sul lavoro, esplicita più di altre l'intento di realizzare la «saldatura tra l'economia e la politica» (Luciani, 2011). Il lavoro si traduce in un preciso vincolo di politica costituzionale, oltre che in una base di «resistenza» per la Corte costituzionale a fronte di leggi regressive, che si espande anche all'impianto complessivo dei diritti di prestazione di cui ai «rapporti etico-sociali» e ai «rapporti economici»<sup>5</sup>.

La codificazione dei diritti sociali nella Costituzione portoghese del 1976 rientra nella c.d. «terza ondata» delle Costituzioni del Novecento (Huntington, 1993), che seguono le Costituzioni «laburiste-wefariste» della prima ondata (Cantaro, 2006). Nei diritti economici, sociali e culturali, la Costituzione portoghese ricostituisce la legalità democratica, riafferma la democrazia politica e reintroduce non un ordinamento liberale individualista, ma un sistema caratterizzato da interventismo in ambito sia economico che sociale (Miranda, 1993, p. 424).

Alla «terza ondata» appartiene anche la Costituzione greca, che presenta una serie di disposizioni – artt. 4-25 Cost. 1975/1981 – caratterizzanti non solo lo Stato di diritto, ma anche lo Stato sociale, nel

<sup>4</sup> Dopo Weimar, la Legge Fondamentale di Bonn del 1949 include nel Preambolo un catalogo di libertà essenzialmente negative, soltanto all'art. 20 Gg enuncia la clausola sullo Stato sociale, ponendola anche come limite alla revisione costituzionale, art. 79, c. 3, Gg, e come principio vincolante per la forma di Stato dei Länder, art. 28 Gg.

<sup>5</sup> Titoli II e III, I Parte Cost.

quale anche le libertà sono orientate all'interesse generale (Delicostopoulos, 1993, pp. 206-207). Inoltre, l'ampia riforma del 2001 investe l'intera Costituzione e quindi anche la seconda parte dedicata ai diritti individuali e sociali. La revisione – che ha anche costituzionalizzato il principio di proporzionalità quale strumento del giudizio di costituzionalità (art. 25 Cost.) – è stata, infatti, generalmente accolta come rafforzamento della funzione garantista della Costituzione e, in quanto tale, come tentativo di ridurre le incertezze dell'era post-industriale della «società del rischio» (Kontiades, 2005, p. 557), di fronte al potere dei governanti pubblici e «non pubblici»<sup>6</sup>.

*b) La presenza o meno di norme favorevoli al rigore fiscale*

La costituzionalizzazione del principio del pareggio del bilancio<sup>7</sup>, vincola decisamente il giudice costituzionale nel bilanciamento tra risorse disponibili e diritti fondamentali e lo pone innanzi alla possibilità di difendere i diritti sociali blindando il legislatore secondo una scala di priorità oppure adottando un criterio di ragionevolezza applicato alla specifica fattispecie e fondato sulla centralità della persona (Salazar, 2013).

*c) I precedenti giurisprudenziali*

Il condizionamento dettato dal precedente può essere un vincolo anche se in realtà per le Corti non è un vincolo così stringente. Ogni Corte non è mai – si potrebbe dire, fortunatamente – esattamente coerente con se stessa e i bilanciamenti, nel corso del tempo, non seguono mai andamenti completamente univoci e unidirezionali. Basti pensare alle diverse «stagioni» dei diritti sociali nella giurisprudenza della Corte italiana che, se si vuole adottare una prospettiva negativa, si traduce in una incapacità di consolidamento degli orientamenti che lascia ampi margini di discrezionalità al legislatore (Benvenuti, 2011, p. 261).

<sup>6</sup> Sulle dinamiche della crisi greca cfr. Viterbo, Cisotta, 2010, pp. 961 ss.; Mitsopoulos, Pelagidis, 2012, pp. 48 ss.

<sup>7</sup> La revisione sulla regola del pareggio è avvenuta in Germania precedentemente all'adozione del Trattato di stabilità (*Fiscal compact*), entrato in vigore nel gennaio del 2013, con la Foederalismus Reform II del 2009. Le successive revisioni spagnola (modifica dell'art. 135 Cost. con legge del 27 settembre 2011) e italiana (legge cost. n. 2012, che ha modificato l'art. 81 Cost.), sono state realizzate in tempi brevissimi, dettati dagli andamenti dei mercati e dagli obiettivi «reputazionali» dei governi in carica, relativamente ad impegni presi in sede europea sul risanamento finanziario; per tesi opposte sulla costituzionalizzazione del pareggio si veda Bifulco, 2011 e Bilancia, 2012.

*d) Altre norme di rango costituzionale che possono fornire una difesa indiretta dei diritti sociali*

Una difesa indiretta per mezzo di «ostacoli» al processo di «desocializzazione» dei diritti sociali (Cantaro, 2006) può essere data dai principi fondamentali posti a tutela dei diritti: il principio di uguaglianza, la separazione dei poteri, il pluralismo istituzionale, il pluralismo sociale e politico (Camerlengo, 2006). Un esempio è il Tribunale costituzionale federale tedesco che pone il principio democratico *ex art.* 38 Gg e la centralità del Parlamento nazionale come argine alle misure sovranazionali anticrisi, e per questo tramite pone al riparo anche l'intero sistema di protezione sociale.

*5. Un ruolo e diverse interpretazioni: le Corti nel bargaining istituzionale*

I comportamenti delle Corti, e la probabilità che esse frenino il processo, possono essere influenzati da ciascuno di questi fattori. Ad esempio l'azione di freno sarebbe tanto maggiore quanto maggiore fosse il grado di tutela (punto a); quanto meno stringenti le norme di cui sub b); quanto più orientato al piatto dei diritti fosse il bilanciamento di cui sub c) e quanto più presenti fossero ostacoli ulteriori come quelli di cui sub d).

Frenare può essere la premessa a un'inversione di rotta oppure può servire soltanto a ritardare l'esito finale di «evaporazione» dei diritti sociali. Decisive sono, infatti, le ulteriori mosse degli altri attori, che non è facile prevedere.

È, comunque, utile guardare all'esperienza di alcune Corti di Stati dell'Eurozona – il Tribunale costituzionale federale tedesco, il *Conseil constitutionnel* francese, la Corte costituzionale italiana, il Tribunale costituzionale portoghese e il Consiglio di Stato greco – che, con obiettivi ed esiti variegati, si sono misurate con gli interventi anti-crisi, con la costituzionalizzazione della regola del pareggio e con le procedure condizionali.

*1) Tribunale costituzionale federale: i moniti di Karlsruhe*

Il Tribunale costituzionale di Karlsruhe non ostacola la gestione della crisi, «fino a che» questa resta compatibile con il radicamento costituzionale della partecipazione della Germania all'Ue. Le sentenze della

crisi – «Aiuti alla Grecia/Efsf», «Mes/Fiscal Compact» e «Bce/Omb» – rappresentano, per l'appunto, il caso della tutela indiretta dei diritti attraverso i principi, poiché sanciscono la centralità del Parlamento, sono rivolte alla tutela del diritto fondamentale di voto (art. 38 Lf), da intendersi nel senso ampio di garanzia per i cittadini, della «copertura» parlamentare al trasferimento in sede sovranazionale dell'esercizio di poteri sovrani, da ricollegare all'intangibilità del principio democratico (art. 20 Lf), quest'ultimo coesistente alla stessa identità costituzionale (art. 79.3, Lf). Si noti che in tali giudizi la Corte tedesca adotta un *modus* decisionale riconducibile ad una tipologia c.d. «monitoria», caratterizzata da un portato decisionale che, superando gli ambiti del sindacato di costituzionalità e della decisione di rigetto che ne consegue, non si limita ai profili sollevati dai ricorrenti, ma pone condizioni rivolte alle istituzioni coinvolte, siano queste il Bundestag o, forse nel prossimo futuro, la Bce.

### 2) Il Conseil francese e la costituzionalizzazione della regola del pareggio

In Francia le riforme in tema di controllo della finanza pubblica sono state già condivise e avviate dalle varie maggioranze che si sono alternate al governo dal 1996 in poi, sino alla riforma costituzionale del 2008 avente l'obiettivo dell'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche (legge di revisione cost. 23 luglio 2008, n. 2008-714, governo Sarkozy). Su questo impianto si è innestato il tema della costituzionalizzazione della regola del pareggio alla quale il *Conseil Constitutionnel* ha levato una barricata, con la Decision 2012-653 DC, 9 agosto 2012, deviando, per recepimento delle disposizioni del *Fiscal compact*, verso l'adozione di una legge organica, che è «fonte permanente» come richiede il Trattato di stabilità, ma è la stessa fonte che si utilizza per l'approvazione del bilancio; in tal modo il Conseil evita l'irrigidimento costituzionale e futuri maggiori condizionamenti sull'esito dei suoi giudizi (Ciolli, 2013, p. 83; Morrone, 2014, p. 3).

### 3) La Corte costituzionale italiana e la conferma della «tendenzialità» del principio dell'equilibrio del bilancio

La Corte costituzionale italiana, anche nella sua giurisprudenza più risalente, sul punto dell'equilibrio del bilancio si è quasi sempre pronunciata su leggi regionali, e continua a confermare questa tendenza. Ancora prima che la revisione dell'art. 81 Cost. fosse vigente, essa si è

RPS

Maurizio Franzini e Elena Paparella

pronunciata sul rispetto del principio dell'equilibrio e della copertura di spesa in relazione ad una legge della Regione Friuli Venezia Giulia, per violazione dell'art. 81, c. 4, Cost.<sup>8</sup>, sanzionando il legislatore regionale che, nel disciplinare alcuni servizi di assistenza sanitaria, avrebbe mancato di adempiere all'obbligo costituzionale di copertura finanziaria<sup>9</sup>. Il giudice costituzionale, già con questa prima decisione, riconosce sostanzialmente un principio finanziario «immanente all'ordinamento» – di cui all'art. 81, c. 4, Cost. – direttamente invocabile come parametro di giudizio anche sulle leggi regionali, sviluppando, tra l'altro, l'orientamento di cui alla precedente sentenza n. 70/2012, con la quale furono sanzionate disposizioni di legge regionale per carenza di quantificazione degli oneri di spesa e per indicazioni di copertura non corrette<sup>10</sup>.

Appare evidente che, a seguito della costituzionalizzazione della regola del pareggio, alla Corte non rimane che la scelta di metabolizzare il nuovo art. 81.3 Cost. e incanalarlo nella giurisprudenza consolidata sul principio del «tendenziale equilibrio» del bilancio.

#### *4) Il Tribunale costituzionale portoghese e il richiamo del principio di eguaglianza a garanzia dei diritti dei lavoratori*

Nel 2013, per il secondo anno consecutivo, la legge di bilancio portoghese<sup>11</sup> è stata sottoposta al giudizio di costituzionalità. Questo episodio e i suoi esiti sono indicativi della sofferenza che le misure di austerità hanno generato nell'ordinamento giuridico-costituzionale portoghese. Nel caso specifico il governo, composto da socialdemocratici e popolari, si è assunto la responsabilità di dare applicazione al *Memorandum of Understanding* (MoU del 17 maggio 2011), ispirato a criteri di «stretta condizionalità», che di fatto rappresentano la sfida più ardua che sinora questo paese ha dovuto affrontare in ottemperanza al «dovere costituzionale» di partecipazione all'Ue di cui all'art. 7 Cost. Le condizioni negoziate nel *Memorandum* sono state tradotte a livello delle

<sup>8</sup> Art. 81, c. 4, Cost.: «Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte».

<sup>9</sup> Corte cost., sent. 7 maggio 2012, n. 115.

<sup>10</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 70/2012. La Corte cost. ha richiamato il principio dell'«equilibrio del bilancio» come limite per le decisioni di spesa delle regioni (Rivosecchi, Lupo, 2012).

<sup>11</sup> Lei n. 66-B/2012, in *Diario da Republica*, Dec. 30, 2012.

politiche nazionali con tagli alla spesa sociale, agli stipendi dei dipendenti pubblici e alle pensioni, dando luogo ad un primo ricorso al Tribunale costituzionale ad opera di alcuni parlamentari socialisti, conclusosi con la sentenza n. 353/2012 (5 luglio 2012)<sup>12</sup>, che ha dichiarato la sospensione delle tredicesime e delle quattordicesime per i dipendenti pubblici e i pensionati, in contrasto con il principio di uguaglianza (art. 13 Cost.), in quanto generatrice di una ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori del settore pubblico e lavoratori del settore privato (Abbate, 2013; Butturini, 2013).

Anche la sentenza del 2013, nel giudizio sollevato dal Presidente della Repubblica, da deputati dell'opposizione, e dal *Provedor de Justicia* (Ombudsman), ha dichiarato l'incostituzionalità di quattro misure su nove – la sospensione parziale o totale del pagamento delle ferie ai lavoratori dell'amministrazione pubblica (art. 29 Loe), l'estensione del taglio delle ferie ai lavoratori impegnati in attività di insegnamento o di ricerca (art. 31 Loe), la sospensione del pagamento del 90% delle ferie e dei sussidi per i pensionati (art. 77 Loe) e il pagamento dei contributi previdenziali del 6% per coloro che ricevono l'indennità di disoccupazione e del 5% per coloro che ricevono l'indennità di malattia (art. 117, c. 1, Loe) – in riferimento al principio di uguaglianza e ad altri parametri quali la regola dell'annualità del bilancio (art. 105.2 Cost.), il diritto di contrattazione collettiva (art. 56.2 Cost.), il diritto alla retribuzione (art. 59.1 Cost.), il principio di legittimo affidamento (art. 2 Cost.), il diritto alla sicurezza sociale.

Le due sentenze sono destinate a rimanere tra le più controverse nel diritto costituzionale portoghese, non tanto per il *decisum*, quanto per il carattere inedito delle questioni sollevate, riconducibili al diretto condizionamento delle decisioni di bilancio nazionali da parte dei vincoli esterni.

##### *5) Il Consiglio di Stato greco e il bilanciamento tra dignità umana e interesse della nazione*

Il significato della decisione 668/2012 del Consiglio di Stato greco può essere meglio colto se si tiene conto della riforma costituzionale del 2001. Sul profilo di legittimità riguardante i tagli alla spesa pubblica posti in essere dal governo greco con le leggi 3833/2010 e 3845/2010, in ottemperanza al MoU, i giudici greci sono stati chiamati a verificare la compatibilità costituzionale delle condizioni poste nel MoU, divenute

<sup>12</sup> Acordao n. 353/2012.

vincolanti con la legislazione ordinaria, riguardante tagli ai salari e alle pensioni dei dipendenti pubblici e ai vari enti preposti alla sicurezza sociale, che avrebbero fatto parte di un «più ampio programma di aggiustamenti finanziari e di riforme strutturali dell'economia greca nell'ambito di una cornice europea», diretta ad un'immediata riduzione delle spesa pubblica, alla razionalizzazione delle finanze pubbliche e alla riduzione del deficit. I tagli ai salari e alle pensioni produrrebbero, ad opinione dei giudici greci, una «riduzione dei redditi dei cittadini impiegati dello Stato, ma non una deprivazione di questi» e quindi non sarebbero in contrasto né con l'art. 1 del Primo Protocollo della Cedu (Convenzione europea dei diritti dell'Uomo), né con l'art. 25 della Costituzione greca che sancisce il principio di proporzionalità, e nemmeno sono contrari al diritto di proprietà sancito all'art. 17. L'argomento adoperato prevalente è quello della mancanza, nella Costituzione, di un'esplicita garanzia che i salari e le pensioni debbano trovarsi ad un livello specifico; al contrario compensi e pensioni da parte dello Stato potrebbero variare «*according to national circumstances*», senza che siano richieste forme di compensazione (decisione 668/2012, par. 5). La sentenza, più che un documento contenente garanzie per i *lenders*, appare un programma – eterogenerato ed eterodiretto – di misure dirette a «stabilizzare» nel lungo termine l'economia greca. I giudici del Consiglio di Stato avrebbero fatto prevalere questo «interesse generale» sugli «interessi particolari» dei lavoratori e, in base a una rigorosa versione del principio di proporzionalità, hanno dichiarato legittime le misure impugnate in quanto parte di quel programma (Kontiadis, Tassopoulos, 2013, p. 207).

## 6. Conclusioni

La contraddizione, messa in luce nell'Introduzione, tra persistenza della crisi economico-finanziaria e persistenza di raccomandazioni politiche rivelatesi inadeguate a invertire il negativo corso degli eventi può, dunque, essere sciolta.

Nella sfera politica comunitaria si è affermata una strategia di cambiamento istituzionale che si impernia su quelle politiche, la cui *ratio* va, dunque, valutata non nella prospettiva del management della crisi ma in quella della modifica delle regole del gioco che è il vero obiettivo di uno degli attori più influenti nel *bargaining* del cambiamento.

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.

In ogni caso, come si diceva, gli sviluppi successivi dipenderanno da fattori che è difficile valutare ma tra i quali certamente rientrano l'eventuale reazione popolare alla minore tutela dei diritti e la possibilità che questo si traduca in rafforzamento del potere di *bargaining* degli attori che difendono un diverso equilibrio tra libertà di mercato e diritti sociali.

Peraltro, occorre, in ogni caso, rinnovare il disegno di questo diverso equilibrio indicando qualche prospettiva percorribile per correggere l'andamento delle trasformazioni in corso e ricondurlo verso un nuovo assetto istituzionale di protezione sociale. In questa prospettiva, si potrebbe, innanzitutto, pensare ad una costituzionalizzazione dei diritti a livello dell'Ue, che sia fondata, diversamente dalle esperienze passate, su di nuovo compromesso tra ragioni del mercato, da un lato, e ragioni del lavoro e della solidarietà, dall'altro.

Il problema di prescrittività delle Carte europee dei diritti non può essere imputato esclusivamente alla struttura dei diritti – orizzontale, non graduata – o alla marginalità delle politiche sociali in sede europea e nazionale, ma deve essere ricondotto al tema della coerenza del sistema dei diritti con il modello economico-sociale su cui questi vengono innestati, anche attraverso una rivalutazione dell'elemento solidaristico come tratto distintivo della civiltà europea<sup>13</sup>.

Un altro percorso potrebbe essere quello dell'individuazione di «doveri fondamentali» che vincolino gli «attori» governo e Parlamento e che

<sup>13</sup> Sui doveri nel «nucleo duro sociale» che è elemento costitutivo, se non coincidente, con il modello della democrazia pluralista, cfr. Apostoli, 2012, p. 123.

costituiscano il risvolto dei diritti sul piano dell'azione di governo e delle politiche di protezione sociale<sup>14</sup>.

Infine si potrebbe indagare il campo di un «contenuto essenziale» dei diritti nei sistemi a vocazione cosmopolitica (Camerlengo, 2006), dove è cruciale la distinzione tra «tutela» e «contenuto essenziale», poiché l'estensione della prima può essere più dipendente dalle singole realtà ordinamentali, mentre il secondo può costituire un elemento comune al di là dei singoli ordinamenti.

Tale distinzione può fornire una chiave di lettura di ciò a cui stiamo assistendo, ovvero 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. Ciò consentirebbe di ipotizzare 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 (Camerlengo, 2006; Cartabia, 1995; Habermas, 1999).

Naturalmente, perché una soltanto di questa ipotesi si trasformi in realtà, occorre disporre del potere necessario per imporsi in un *bargaining* conflittuale.

### Riferimenti bibliografici

- Abbate T. (2013), *Portogallo: la giurisprudenza del Tribunale costituzionale al tempo della crisi. Una nuova in materia di legge di bilancio*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), 19 maggio.
- Angelini F. (2007), *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea. I principi fondamentali nelle relazioni interordinamentali*, Cedam, Padova.
- Apostoli A. (2012), *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano.
- Azzariti G. (2013), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari.

<sup>14</sup> Sui diritti fondamentali come doveri dello Stato, cfr. Habermas, 1994, p. 186.

- Benvenuti M. (2011), voce «Diritti sociali», *Dig. Disc. pubbl.*, Utet, Torino.
- Bifulco D. (2012), *Il potere giudiziario*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, Napoli.
- Bifulco R. (2011), *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 3/2011.
- Bilancia F. (2012), *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2/2012.
- Butturini D. (2013), *Portogallo: le norme nazionali imposte dall'austerità europea di fronte al giudizio di costituzionalità*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), 30 maggio.
- Camerlengo Q. (2006), *La vocazione cosmopolitica dei sistemi costituzionali alla luce del comune nucleo essenziale*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Giappichelli, Torino.
- Cantaro A. (2006), *Il secolo lungo. Lavoro e diritti sociali nella storia europea*, Ediesse, Roma.
- Cartabia M. (1995), *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano.
- Celotto A., Groppi T. (2004), *Diritto Ue e diritto nazionale: primauté vs controlimiti*, «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», n. 4, pp. 1309-1385.
- Cioli I. (2013), *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Aracne, Roma.
- Delicostopoulos S. (1993), *Grecia - Saggio introduttivo*, in E. Palici di Suni Prat, M. Comba, F. Cassella (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità Europea*, Iuculano, Pavia.
- Forsthoff E. (2011), *Lo stato della società industriale [1971]*, a cura di A. Mangia, Giuffrè, Milano.
- Franzini M., Supino S. (2005), *Il modello sociale europeo e la crescita economica*, in L. Barca e M. Franzini (a cura di), *Legittimare l'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Giubboni S. (2014), *Diritto e politica nella crisi del «modello sociale europeo»*, «Politiche sociali», n. 1.
- Grasso G. (2012), *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- Haberle P. (1994), *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia di fine secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Habermas J. (2003), *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari.
- Habermas J. (1999), *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano.
- Huntington S.P. (1993), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman (trad. it. Il Mulino, 1995).
- Imf (2013), *Fiscal Monitor. October 2013*, Imf, Washington.
- Kingston C., Caballero G. (2009), *Comparing Theories of Institutional Change*, «Journal of Institutional Economics», n. 2, pp. 151-180.
- Kontiades X., Tassopoulos I.A. (2013), *The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution*, in X. Contiades (a cura di), *Constitutions in the Global Financial Crisis: a Comparative Analysis*, Ashgate, Farnham.
- Kontiades X. (2005), *La revisione della Costituzione greca e il neo-costituzionalismo del rischio*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», n. 2.
- Luciani M. (2011), *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al Convegno annuale Aic, Torino, 28 ottobre 2011, disponibile in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

- Lusinyan L., Muir D. (2013), *Assessing the Macroeconomic Impact of Structural Reforms: The Case of Italy*, European Department and Research Department, Imf Wp, gennaio.
- Miranda J. (1993), *Portogallo – Saggio introduttivo*, in E. Palici di Suni Prat, M. Comba, F. Cassella, *Le Costituzioni dei Paesi della Comunità Europea*, Iuculano, Pavia.
- Mitsopoulos M., Pelagidis T. (2012), *Understanding the Crisis in Greece. From Boom to Bust*, Palgrave-McMillan, New York.
- Morrone A. (2014), *Pareggio del bilancio e Stato costituzionale*, in [www.associazione.deicostituzionalisti.it](http://www.associazione.deicostituzionalisti.it), 24 gennaio.
- Mortati C. (1972), *Introduzione*, rist. in Id., *Raccolta di Scritti*, III, Giuffrè, Milano.
- North D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nuti D.M. (2013), *Austerity vs. Development*, presentato alla «International Conference on Management and Economic Policy for Development», Kozminski University, Varsavia, 10-11 ottobre.
- Oecd (2013), *Oecd Economic Surveys: Italy*, Oecd, Parigi.
- Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton.
- Paparella E. (2013), *Il tribunale costituzionale federale tedesco e la controversia sulle Omt: i moniti di Karlsruhe colpiranno anche la Eurotower?*, in [www.confronticostituzionali.eu](http://www.confronticostituzionali.eu), 9 luglio.
- Rivosecchi G., Lupo N. (2012), *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it).
- Ruggeri A. (2012a), *Crisi economica e crisi della Costituzione*, V giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionali, Lecce, 14-15 settembre, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- Ruggeri A. (2012b), *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e «controlimiti» mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in Id., «Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti, XV, *Studi dell'anno 2011*, Giappichelli, Torino.
- Salazar C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, in [www.associazioneitalianacostituzionalisti.it](http://www.associazioneitalianacostituzionalisti.it), 11 dicembre.
- Viterbo A., Cisotta R. (2010), *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'euro e le risposte dell'Unione europea*, «Il Diritto dell'Unione europea», n. 4.
- von Bogdandy A. (2003), *L'europeizzazione dell'ordinamento giuridico come minaccia per il consenso sociale?*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari.

## Il «nuovo» modello sociale europeo: fine dell'eccezionalismo?

**Antonio Cantaro e Federico Losurdo<sup>1</sup>**

*Il saggio analizza 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 negli anni novanta, allorché lo spazio europeo si trasforma da area di libero scambio a mercato interno e ad Unione monetaria.*

*E che si è ulteriormente «perfezionato» e radicalizzato con le misure anticrisi dell'Unione incentrate su una cogente combinazione di austerità e «riforme strutturali». Misure che hanno ampliato le asimmetrie sociali tra gli Stati membri e che stanno alimentando inedite forme di resistenza sociale e «populismo patrimoniale» a difesa del tenore e dello stile di vita tipicamente europei.*

RPS

L'«eccezionalismo sociale» è considerato, ancora oggi, da autorevoli osservatori, un tratto differenziale della *modernità europea* rispetto alla *modernità americana*.

Laddove il «sogno americano» continuerebbe ad essere poco attento alle diseguaglianze e permeato dai valori dell'individualismo e della competizione, il «sogno europeo» continuerebbe a tenere insieme la promessa di elevati livelli di benessere economico e di elevati livelli di coesione sociale. Laddove il welfare state americano è prevalentemente di tipo «residuale» (destinato ai poveri), il welfare europeo ambisce ad essere «universalistico» (destinato alla generalità dei cittadini). Tanto l'ingenerosa rappresentazione del «sogno americano» (Cantaro, 2006; Alber, 2010) quanto quella assai generosa del «sogno europeo» (Rifkin, 2004; Telò, 2004) esigono di essere quantomeno attualizzate. E, tuttavia, non c'è dubbio che queste convenzionali rappresentazioni abbiano poggiato, almeno sino al recente passato, su fondamenta tutt'altro che immaginarie.

<sup>1</sup> La tematizzazione e la struttura complessiva del contributo sono stati discussi e condivisi da entrambi gli autori. Antonio Cantaro ha scritto i paragrafi 1, 2, 3 e 6. Federico Losurdo i paragrafi 4 e 5.

## 1. *Ascesa e declino del «sogno europeo»*

### 1.1 *L'eccezionalismo americano*

L'America non è l'Europa. Per la debolezza del movimento operaio statunitense, per la peculiarità dei suoi sindacati, per la marginalità dell'ideologia socialista (Clazer, 1993). Insomma, per il peso della storia: il c.d. *eccezionalismo americano* (Cantaro, 2006).

Le origini e le implicazioni di questo «eccezionalismo» sono state lapidariamente scolpite in un fortunato libretto della metà degli anni novanta del secolo scorso intitolato *Capitalismo contro capitalismo*. L'autore, Michel Albert, ha colto con parole semplici l'essenza del problema (Albert, 1993).

Il mito fondatore dell'America è la mobilità sociale. L'America è sempre stata *la società dei sogni*<sup>2</sup>. I sogni (degli immigrati, innanzitutto) di libertà, di successo, di una nuova vita. Il sogno del *selfmade man* per il quale nessun traguardo è inaccessibile. L'immaginario americano (*l'american dream*) è, perciò, «disturbato» da tutte quelle istituzioni e quei diritti che incrinano il credo fideistico nella mobilità sociale, nella società «naturalmente» aperta all'ascesa socio-economica<sup>3</sup>. I diritti forti e indiscutibili della tradizione politica e costituzionale americana sono quelli funzionali al *market ordering*: la proprietà, l'impresa, la concorrenza (Cantaro, 1999).

### 1.2 *L'eccezionalismo europeo*

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».

Laddove il mito fondatore dell'America è la *mobilità sociale*, l'Europa moderna ha il mito della *trasformazione sociale*, della società giusta. È per

<sup>2</sup> Ma lo è ancora? Molti ne dubitano (Rampini, 2012). Nel suo blog sul «New York Times» Paul Krugman ha osservato «che la diseguaglianza tra le classi negli Usa è enormemente cresciuta negli ultimi anni. Assistiamo ad una forma di “lotta di classe” dall’alto», ad una «difesa del diritto dei privilegiati a conservare ed estendere i propri privilegi» (Riotta, 2014).

<sup>3</sup> Ciò vale particolarmente per l'immaginario conservatore. «Il welfare – ebbe a dire George Bush senior nella campagna elettorale del 1992 – è una ferita al cuore del sogno americano» (Conti, 2005).

questa ragione che dopo lo *Stato nazionale*, lo *Stato sociale* è considerato una costruzione storica peculiare delle società europee. Una percezione che si è rafforzata nel secondo dopoguerra quando crescenti livelli di benessere economico si sono associati a crescenti livelli di eguaglianza, solidarietà, sicurezza<sup>4</sup>.

Le ricerche più accreditate sono concordi nel rilevare che tra gli anni sessanta e gli anni novanta le società europee condividono *significativi tratti qualitativi* che le distinguono dalla società nordamericana. La capacità di promuovere l'eguaglianza. La garanzia offerta a tutti i cittadini di quel minimo di sicurezza che consente di fuoriuscire dalla povertà. La costante crescita della spesa pubblica in campo sociale e la connessa diminuzione delle ineguaglianze di reddito. Un elevato interesse politico per la coesione sociale e un diffuso consenso nell'opinione pubblica sul fatto che spetta allo Stato provvedervi (Maddaloni, Verderami, 2009).

### 1.3 «Smith all'estero, Keynes in patria»

Questo «nucleo essenziale» dell'eccezionalismo europeo si è mantenuto intatto sino alla fine degli anni ottanta dello scorso secolo. E ciò anche in virtù del *compromesso costituzionale* su cui si è a lungo retto il processo di integrazione sovranazionale.

È noto che i Trattati istitutivi fossero sostanzialmente poveri di riferimenti sociali<sup>5</sup>. Ma proprio questa scelta formalmente «astensionistica» era materialmente funzionale alla difesa dei welfare nazionali e, quindi, al perpetuarsi dell'eccezionalismo europeo.

L'idea dei padri fondatori della Comunità era, infatti, che le nuove istituzioni sovranazionali avrebbero dovuto preservare intatte le dinamiche di funzionamento dei sistemi sociali nazionali (Giubboni, Lo

<sup>4</sup> I diritti sociali acquistano subito in Europa una rilevanza costituzionale. Innanzitutto nelle piazze della Francia rivoluzionaria. Immediatamente dopo nella Dichiarazione giacobina dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1793 che definisce «i soccorsi pubblici» un «sacro dovere» e «l'istruzione» un «bisogno di tutti». L'autonomo e convergente contributo del *pensiero socialista* alla loro affermazione è fuori discussione. La *critica marxiana* ai diritti dell'uomo quali diritti borghesi è, già a partire dall'Ottocento, declinata nella forma positiva della rivendicazione di un ampio catalogo di diritti «funzionali» ad emancipare il proletariato dalle disuguaglianze prodotte dalla società borghese e dal processo di industrializzazione (Belvisi, 1997; Cantaro, 2006).

<sup>5</sup> L'immagine di una certa «frigidità sociale» dei Trattati risale a Mancini, 1988.

Faro, 2013). Che andasse, insomma, mantenuta in capo alle istituzioni democratiche degli Stati membri una piena *sovranità sociale*.

«Smith all'estero, Keynes in patria», si è detto con immagine fulminante. La *costituzione europea* come *costituzione duale*. La *costituzione sociale* sotto il dominio della discrezionalità dei legislatori degli Stati membri. La *costituzione economica* sotto il dominio della normativa e della giurisprudenza sovranazionale. La prima, quella interna, una *costituzione politica*. La seconda, quella comunitaria, una *costituzione apolitica* (Joerges, Giubboni, 2013).

#### 1.4 «Competizione regolativa» versus «trenta gloriosi»

I principi e le istituzioni dei «trenta gloriosi» cominciano ad essere messi a dura prova durante il processo di «trasformazione» dello spazio europeo da area di libero scambio a mercato interno e ad unione monetaria.

Già in questa fase si manifesta una *radicalizzazione degli obiettivi economici* del processo di integrazione (Scharpf, 2002) della quale si fanno interpreti la sempre più costrittiva giurisprudenza della Corte di giustizia e le politiche della Commissione europea in materia di libertà economiche, di concorrenza, di liberalizzazione dei mercati.

Per minimizzare i costi di adattamento alla concorrenza internazionale, si comincia a guardare con favore alla c.d. *competizione regolativa* in ambito fiscale e sociale. A «scommettere» sulle imprese che, operando in paesi dove sono in vigore standard del lavoro più bassi, hanno un vantaggio in termini di costi rispetto a quelle operanti in paesi con più elevati livelli di protezione.

Si fa, cioè, strada l'idea che vada esercitata una pressione sui paesi che hanno sistemi di protezione sociale più «generosi», affinché accrescano la propria competitività a scapito delle tutele. Cosicché, non v'è ambito degli ordinamenti del lavoro e della sicurezza sociale che non venga sottoposto alla «minaccia» di dover sottostare al valore «sovraordinato» delle regole della concorrenza, agli intenti deregolatori da queste perseguiti.

Con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo (1986) e del Trattato di Maastricht (1993), il rapporto di virtuosa non interferenza tra sistemi sociali e sfera del mercato comincia a rovesciarsi nel suo contrario. L'immagine, utilizzata in letteratura, di Stati sociali «semi-sovrani» riflette plasticamente il timore di una netta cesura con i «trenta gloriosi», con l'epoca nella quale il «sogno europeo» era molto vicino alla realtà.

## 2. Mse: l'anima socialdemocratica e l'anima neo-liberale

### 2.1 L'ordine di Maastricht e la «narrazione liberista»

L'idea di un *modello sociale europeo* (Mse) sorge 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. Non è un caso che la nozione entri nel linguaggio dell'Unione a partire dall'Atto unico europeo e dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam (1997). Con l'esplicita intenzione di «completare» l'*integrazione economica* con l'*integrazione sociale*, ampliando le competenze sovranazionali in materia di ambiente, istruzione, cultura, diritti sociali, migrazioni, sicurezza. Questo era il significato normativo con cui Delors usava il concetto a metà degli anni ottanta. E la Commissione, nel Libro bianco sulla politica sociale, riprendendo questo significato ne individuava l'essenza nella convergenza, tra i diversi welfare nazionali, di livelli *elevati di protezione sociale, di solidarietà, di negoziazione* (Commissione europea, 1994). Nel momento in cui la nuova costituzione economica del processo di integrazione e l'emergente *narrazione neoliberista* cominciano a mettere apertamente in discussione le garanzie apprestate dal «vecchio» Stato sociale<sup>6</sup> e indicano nella strada intrapresa dai paesi anglosassoni<sup>7</sup> il «faro» con il quale far fronte alle sfide dell'economia globale, una parte delle classi dirigenti del vecchio continente ribadisce le virtù del «modello europeo di società» (Delanty, Rumford, 2005).

### 2.2 Il modello sociale europeo delle origini

A fronte della sfida a cui lo Stato sociale è sottoposto a livello nazionale, l'enfasi sull'esistenza di un *comune modello sociale europeo* intende recuperare la legittimazione e funzionalità a livello sovranazionale. Il vecchio continente doveva, secondo questa *contro narrazione*, continuare lungo la via del mutuo rafforzamento tra dimensione economica e dimensione sociale, mantenendo caratteri propri rispetto a quelli dominanti in altri continenti.

<sup>6</sup> Economia di mercato regolata, sicurezza sociale e soluzione dei conflitti attraverso la concertazione.

<sup>7</sup> Liberalizzazione e deregolamentazione del mercato del lavoro e dei servizi pubblici (Jepsen, Pascual, 2005).

RPS

IL «NUOVO» MODELLO SOCIALE EUROPEO: FINE DELL'ECCEZIONALISMO?

Il Libro bianco di Delors su *Crescita, Competitività e Occupazione* (Commissione europea, 1993) aveva, in particolare, l'ambizione di rilanciare l'iniziativa europea agendo su due livelli. Da una parte, attraverso la definizione di una sorta di *via europea alla flessibilità del lavoro*. Dall'altra, attraverso la *promozione di investimenti* in infrastrutture a supporto della crescita economica di lungo termine e a sostegno della domanda aggregata a livello sovranazionale (Sestito, Torrini, 2012).

La spinta a politiche sovranazionali in ambiti più vasti non nascono, dunque, come diretta conseguenza della creazione del mercato unico e del coordinamento macroeconomico e fiscale, quanto piuttosto come *reazione all'ortodossia monetarista* codificata nel Trattato di Maastricht. Una reazione diretta a sollecitare un impegno che potesse compensare il rigore dei vincoli di finanza pubblica e di bilancio prefigurati dal *nuovo ordine economico europeo*.

A distanza di un ventennio crescente è la consapevolezza che l'argine di questa «contro narrazione» ha incontrato straordinari ostacoli e rischia oggi di essere travolta dalla crisi. Come vedremo, i processi di riforma dei welfare «sollecitati» dalle istituzioni dell'Unione, anche quando vengono rappresentati quale declinazione dell'«originario» Mse, vanno di fatto in direzione di una ulteriore *radicalizzazione dell'economico*. Di una crescente attrazione del lavoro nella logica mercificante del mercato interno (Joerges, Giubboni, 2013) e di una mercatizzazione di larga parte dei servizi pubblici (Baylos, 2013).

### 2.3 L'anima scandinava e socialdemocratica

Esemplare è la parabola che ha progressivamente modificato significato e senso delle cosiddette *riforme strutturali*. A partire da quelle relative al cosiddetto funzionamento del mercato del lavoro e delle relazioni industriali.

Nella seconda metà degli anni novanta la *Strategia europea per l'occupazione* (Seo) riprendeva ancora alcune linee del Libro bianco di Delors. Le politiche dell'offerta allora prefigurate differivano, infatti, sensibilmente dagli indirizzi Ocse (1994). Sia per l'attenzione riservata alle parti sociali. Sia per il ruolo attribuito alle *politiche attive del lavoro* alle quali veniva attribuita la funzione di innalzare la produttività attraverso il miglioramento del livello professionale dei lavoratori e la loro riallocazione verso aziende e settori più competitivi.

In questa fase a prevalere è ancora la c.d. *anima scandinava e socialdemocratica* (Marocco, 2013). La convinzione che le politiche del lavoro deb-

vano essere prioritariamente dirette a innalzare il capitale umano dei gruppi svantaggiati, accrescendone le professionalità, tramite l'offerta di servizi (formazione, aggiornamento) che facilitino l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro senza assottigliare le «tradizionali» reti di sostegno al reddito e di lotta alla marginalità (Bini, Lucciarini, 2013).

#### 2.4 *L'anima anglosassone e liberale*

A questa «anima» scandinava e socialdemocratica (*welfare to work*) si contrappone, sin dall'inizio, un'*anima anglosassone e liberale* (Ferrera, 2004) che privilegia l'inclusione *tout court* nel mercato del lavoro (*workfare*). L'accettazione di una occupazione qual che sia (*work first*), lasciando sullo sfondo gli aspetti abilitanti e di promozione delle capacità del singolo.

In questo impianto l'inclusione sociale è prevalentemente affidata a politiche di flessibilizzazione in entrata, ad un'estesa articolazione delle tipologie contrattuali diretta ad orientare i disoccupati a rientrare comunque nel mercato del lavoro e ad *uscire dal sistema di welfare*. Obiettivo questo altrettanto cruciale per i fautori dell'approccio anglosassone che considerano i sistemi di protezione del reddito dei disoccupati (politiche passive del lavoro) una causa degli alti livelli di disoccupazione europea. Naturale corollario dell'impianto neoliberale è, insomma, il carattere servente della politica sociale rispetto all'obiettivo della crescita quantitativa dell'occupazione. Con il che viene, di fatto, messa in disparte quella *autonomia della politica sociale* che costituisce uno dei tratti connotativi dell'originario Mse.

### 3. *L'erosione del modello: dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*

#### 3.1 *La retorica neo-keynesiana*

Le classi dirigenti europee hanno provato a conciliare impianto socialdemocratico e impianto neoliberale<sup>8</sup>. Nel marzo 2000<sup>9</sup> i capi di

<sup>8</sup> Ed invero, i due approcci hanno un punto in comune: il lavoro come perno della cittadinanza sociale (Paci, Pugliese, 2011; Bini, Lucciarini, 2013).

<sup>9</sup> Consiglio europeo di Lisbona, *Conclusioni della Presidenza*, 23-24 marzo 2000, punto 5.

Stato e di governo convengono di dare all'Unione «*un nuovo obiettivo strategico*: diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale». Obiettivi ambiziosi, linguaggio neokeynesiano (Barbera, 2000). Il che, tuttavia, non significa approccio keynesiano<sup>10</sup>. Non siamo, infatti, semplicemente di fronte ad un strumentario di politiche diverso dal passato (le politiche dell'offerta al posto di quelle della domanda). Siamo, in realtà, di fronte ad un mutamento profondo degli obiettivi. L'emergente declinazione neoliberale si nutre fideisticamente del postulato che il mercato del lavoro sia «naturalmente» in grado di generare opportunità di impiego se «liberato» da «lacci e lacciuoli» (stabilità, uniformità) e reso più «competitivo» da azioni che flessibilizzino il rapporto di impiego.

Le politiche attive del mercato del lavoro «evolvono» in politiche miranti ad elevare *l'impiegabilità e l'adattabilità* dei lavoratori (Freedland, Countouris, 2005). Il posto del diritto al lavoro è preso dal *diritto ad avere servizi per l'impiego* (Rusciano, 1999): pari opportunità nell'accesso (formazione, riqualificazione) in un mercato sempre più flessibile e frammentato.

### 3.2 La retorica svilupppista

Gli sviluppi successivi sono andati, in misura ancora più marcata, in questa direzione. A partire dalla metà degli anni duemila le istituzioni europee indicano, infatti, nella *promozione della crescita e dell'occupazione in sé* l'obiettivo qualificante, se non assorbente, della c.d. Strategia di Lisbona rinnovata (Commissione europea, 2005).

Il punto di caduta che plasticamente segnala questa «svolta» è l'assunzione della improrogabile necessità di una riforma degli ordinamenti del lavoro ispirata ai principi della *flexicurity*. Nelle intenzioni, una combinazione integrata e sincronica di politiche che coniugano il «valore»

<sup>10</sup> Nel secondo dopoguerra le politiche nazionali dell'occupazione in Europa si nutrivano di politiche pubbliche espansive (politiche di *job creation*, sussidi alle imprese, lavori socialmente utili, riduzione dell'orario di lavoro, contratti di solidarietà) dirette a sostenere la domanda di lavoro, la sicurezza del lavoro e dei redditi da lavoro. Viceversa, l'enfasi su politiche e interventi pubblici dal lato dell'offerta lascia assai poco spazio all'idea che lo Stato debba garantire il diritto al lavoro sostenendo sicurezza del reddito e del lavoro (Ashiagbor, 2005).

della *flessibilità del lavoro* (del mercato e dell'organizzazione del lavoro, del rapporto di impiego) con il «valore» della *sicurezza del lavoro* (occupazione, reddito, formazione, sicurezza sociale)<sup>11</sup>.

Il «consenso» del quale ha goduto in questi anni la c.d. «flessibilità sostenibile» è alimentato dalla convinzione, diffusasi anche nel senso comune, che la rigidità normativa dei rapporti di lavoro riduca «il dinamismo del mercato del lavoro» e, conseguentemente, aggravi il divario tra occupati ed emarginati (*insider e outsider*). Mentre di contro, l'elasticità delle forme contrattuali, consentendo di rispondere tempestivamente ai mutamenti economici e tecnologici, faciliterebbe la creazione di più posti di lavoro.

Per i cantori della *flexicurity* l'erosione delle tutele può essere «tollerata» a livello sociale. In primo luogo, in quanto la perdita *sicurezza del posto di lavoro* è compensata da politiche dirette a promuovere una maggiore mobilità e *occupabilità*. In secondo luogo, in quanto la *modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale* prevede forme più stabili di sostegno al reddito nelle fasi di «transizione occupazionale» (dalla disoccupazione all'impiego, da un impiego ad un altro, da un contratto all'altro).

### 3.3 La funzionalizzazione della politica sociale

Si tratta di «prescrizioni» che si sono rivelate tutt'altro che prive di ricadute concrete.

Lungi dall'essere rimaste depositati nei testi comunitari, i «principi comuni di flessicurezza» hanno sollecitato un processo di revisione degli ordinamenti degli Stati membri. La flessicurezza è diventata «non una ricetta ma la ricetta [...]». La ricetta generale di modernizzazione del diritto del lavoro [...] e dei mercati del lavoro, secondo specifici itinerari nazionali miranti non tanto alla «imitazione» delle migliori pratiche quanto alla «ispirazione» ad esse per le riforme interne» (Caruso, Massiminiani, 2008; Leonardi, 2008).

La politica sociale comunitaria viene così, di fatto, attratta nell'orbita della politica europea dell'occupazione (Ales, 2007). Le politiche di

<sup>11</sup> Le matrici della *flexicurity* sono ricostruite da Caruso e Massiminiani (2008). Il documento più emblematico è il Libro verde della Commissione (2006). Il Libro verde è stato seguito da una comunicazione della Commissione (2007), che ha costituito la base per l'adozione da parte del Consiglio Ue di un insieme di principi comuni di flessicurezza (Consiglio dell'Ue, *Verso principi comuni di flessicurezza*, Conclusioni del Consiglio, Doc. 16139/07, 5-6 dicembre 2007).

protezione sociale in senso stretto vengono, infatti, sempre più chiamate a svolgere il ruolo di «fattore produttivo»: ad assumere una posizione «servente» rispetto all'obiettivo della crescita quantitativa dell'occupazione.

L'obiettivo del *consolidamento del Mse* che la «prima» Strategia di Lisbona aveva equiparato all'obiettivo del «pieno impiego», è largamente accantonato, sfumando all'orizzonte l'ipotizzato triangolo virtuoso in cui le politiche per la crescita, per l'occupazione e per la coesione sociale e ambientale si sarebbero dovute mutualmente rafforzare.

Lo spostamento del baricentro delle politiche dell'occupazione in direzione dell'anima «neoliberale» è consacrato nel documento *Europa 2020* (Commissione, 2010). L'obiettivo di una «crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva» è affidato, nel quadro di una crisi che assottiglia le risorse destinate alle tutele sociali e previdenziali esistenti (i servizi del «primo welfare»), ai c.d. *processi di innovazione sociale* (i servizi del «secondo welfare»), destinati ad incentivare l'intervento del settore privato nella soddisfazione dei bisogni sociali.

#### 4. Il «nuovo» modello sociale europeo

##### 4.1 La funzionalizzazione dell'autonomia collettiva

L'autonomia della politica sociale si associa nell'originario Mse all'autonomia delle parti sociali nella determinazione dell'interesse collettivo. Il secondo dei tratti «eccezionali» del modello europeo.

La configurazione dello sciopero e della contrattazione quali strumenti per compensare la disparità di forze esistenti fra datori di lavoro e lavoratori ha fatto sì che nel vecchio continente le libertà collettive godessero nel secondo dopoguerra di un'ampia garanzia sia per ciò che concerne le loro modalità di esercizio, sia per ciò che concerne le loro finalità (Romagnoli, 2009)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Il principio di autodeterminazione dell'interesse collettivo è talmente radicato nell'ordinamento italiano che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 290 del 1974) ha riconosciuto la piena legittimità non solo dello sciopero a fini contrattuali ma anche dello sciopero di solidarietà, economico-politico e puramente politico. Il collegamento fra l'art. 39, comma 1, e l'art. 3 Cost., implica un «supervalore» costituzionale del principio di libertà sindacale, funzionale a garantire non solo il riequilibrio dei rapporti di potere nell'impresa, ma anche la parteci-

Anche questo tratto differenziale si è progressivamente «scolorito» nell'ordinamento comunitario nel quale le libertà collettive non si sottraggono più al valore sovraordinato del mercato unico e delle libertà economiche. La giurisprudenza della Corte di giustizia, inaugurata dai casi *Laval*, *Viking* e *Rüffert*<sup>13</sup>, ha sancito il principio che l'esercizio dell'autonomia collettiva può «ostacolare» le libertà economiche di circolazione «soltanto nella misura in cui le azioni collettive siano proporzionate all'esigenza di garantire la tutela dei lavoratori e non eccedano quanto è necessario per realizzare l'obiettivo»<sup>14</sup>.

Non è un caso che le anzidette decisioni, con le quali si è sancita la prevalenza «costituzionale» delle libertà economiche comunitarie sui diritti di azione collettiva, siano state pronunciate in coincidenza con lo scoppio della crisi economico-finanziaria. Da allora le pressioni deregolative sui sistemi di diritto del lavoro e delle relazioni industriali degli Stati membri dell'Unione si sono accentuate parallelamente all'irrigidimento delle politiche europee di austerità (Joerges, Giubboni, 2013).

#### 4.2 Austerità e riforme strutturali

L'intreccio tra «riforme strutturali» (sollecitate anche in via giurisprudenziale) e politiche di austerità, quali ricette privilegiate per rilanciare la crescita, trova una sua ulteriore consacrazione nel c.d. Patto *Euro Plus* del marzo 2011<sup>15</sup>.

Con esso i paesi dell'Eurozona<sup>16</sup> si sono impegnati a «codificare» (con norme di rango costituzionale) i vincoli del Patto di stabilità e crescita (ulteriormente rafforzati dal *Six Pack*) e, allo stesso tempo, a «stimola-

pazione effettiva dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

<sup>13</sup> Sentenze Corte giust.: 11 dicembre 2007, C-438/05, *Viking*; 18 dicembre 2007, C-341/05, *Laval*; 3 aprile 2008, C-346/06, *Rüffert*; 19 giugno 2008, causa C-319/06, *Commissione c. Granducato del Lussemburgo*. Cfr. da ultimo Corte giust., 15 luglio 2010, causa C-271/08, *Commissione c. Germania*.

<sup>14</sup> La Corte di giustizia ha, insomma, inaugurato un inedito sindacato sulla finalità dell'azione collettiva. Un test giudiziario di legittimità sulla meritevolezza dell'azione collettiva rispetto agli imperativi dell'integrazione mercantile (Fontana, 2013).

<sup>15</sup> Consiglio europeo di Bruxelles, *Conclusioni della Presidenza*, 24-25 marzo 2011.

<sup>16</sup> Ma anche alcuni paesi non euro: Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania.

re ulteriormente la competitività», «riallineando le dinamiche salariali alla produttività»<sup>17</sup>. Un esplicito «invito» a spostare la negoziazione salariale dal livello nazionale ai livelli decentrati di territorio ed azienda e ad indebolire l'efficacia del contratto collettivo quale veicolo della solidarietà redistributiva negli ordinamenti nazionali (Giubboni, Lo Faro, 2013).

Un espresso parallelismo tra austerità e «riforme strutturali» che sta, in virtù degli stringenti vincoli posti alla sovranità di bilancio degli Stati membri codificati a Maastricht e perfezionati con il Patto di stabilità e, da ultimo, con il *Fiscal compact*, sempre più assumendo i contorni di una *cogente consequenzialità*.

Un vero e proprio circolo vizioso, specie per i paesi dell'Europa periferica. A fronte, infatti, degli effetti recessivi determinati dalle politiche di austerità essi sono «costretti», nel tentativo di aumentare la competitività internazionale del proprio sistema produttivo, ad adottare sempre più drastiche *riforme strutturali*<sup>18</sup>. Nella speranza che il calo della domanda interna venga compensato da un aumento della domanda esterna.

L'assenza di adeguati meccanismi di redistribuzione delle risorse (la solidarietà di bilancio è vietata dalla clausola di non salvataggio di cui all'art. 125 Tfu) e di correzione degli squilibri macroeconomici rischia, in realtà, di produrre effetti contrari a quelli auspicati. «All'interno di una zona monetaria unica avere politiche concorrenziali non coordinate – si è osservato – è come avere un elefante in un negozio di porcellane» (Fitoussi, 2013). Il dumping sociale è, nella migliore delle ipotesi, un gioco a somma zero (Bagnai, 2012)<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Gli Stati membri si impegnano a «riesaminare gli accordi salariali [...], il grado di accentramento del processo negoziale e i meccanismi d'indicizzazione; ad assicurare che gli accordi salariali del comparto pubblico corrispondano allo sforzo di competitività del settore privato» (Patto *Euro Plus*).

<sup>18</sup> Disinflazione, deflazione salariale, concorrenza fiscale e sociale sono le uniche ricette che le autorità europee riservano ai paesi c.d. «periferici», perché riducano contemporaneamente il loro handicap di competitività e il loro debito pubblico. Come chiaramente emerge nella Raccomandazione della Commissione europea sul programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia pubblicata nell'ambito della procedura del «Semestre europeo» (29 maggio 2013).

<sup>19</sup> In tempi recenti le istituzioni comunitarie sembrano prendere coscienza degli effetti negativi dei prolungati squilibri macroeconomici. Con i due regolamenti 1174/2011 e 1176/2011 si è predisposta un'apposita procedura per la vigilanza preventiva e la correzione degli squilibri. Sulla base di tale normativa, la Com-

#### 4.3 La funzionalizzazione della solidarietà

Nel pieno della crisi si stanno, dunque, modellando i contorni di un «nuovo» modello sociale europeo, i cui tratti identificativi sono quanto mai distanti da quelli che incarnavano il modello originario.

Alla base di questo vi era, lo si è ripetutamente sottolineato, un relativo equilibrio tra la dimensione del mercato e la dimensione sociale. Il «nuovo» modello sociale si caratterizza, invece, per una radicale «funzionalizzazione» delle costituzioni sociali nazionali alla costituzione economica sovranazionale.

In primo luogo, *funzionalizzazione della politica sociale*. Sempre più il diritto del mercato unico tracima con un inarrestabile effetto di *spill-over* nelle aree più delicate della regolazione pubblica nazionale.

In secondo luogo, *funzionalizzazione dell'autonomia collettiva*. Le libertà collettive sono legittime nello spazio giuridico europeo solo in quanto non intralcino il libero dispiegarsi delle «fondamentali» libertà di circolazione.

In terzo luogo, *funzionalizzazione della solidarietà*. Nel quadro del Meccanismo europeo di stabilità, l'adozione combinata di austerità e di «riforme strutturali» è configurata quale condizione inderogabile per l'accesso agli aiuti «negoziati» dai paesi in difficoltà con la Troika<sup>20</sup>.

### 5. Asimmetrie costituzionali ed asimmetrie sociali

#### 5.1 Il deficit di legittimità democratica

Il diffuso risentimento delle opinioni pubbliche nazionali dei paesi più colpiti dalla crisi sta mettendo allo scoperto le *fragili basi di legittimità democratica* su cui poggia il «nuovo» modello sociale europeo.

missione ha annunciato lo scorso novembre l'apertura di un'indagine nei confronti della Germania relativamente ai suoi ripetuti surplus commerciali.

<sup>20</sup> La sentenza della Corte di giustizia, 27 novembre 2012, C-370/12, *Pringle*, ha sancito che il Meccanismo europeo di stabilità è compatibile con la clausola di non salvataggio nella misura in cui gli aiuti siano sottoposti a «rigida condizionalità». La Corte costituzionale tedesca con la recentissima sentenza Esm/Ecb del 7 febbraio 2014, pur rinviando formalmente la questione interpretativa alla Corte di giustizia, ha ribadito che anche i piani di aiuto finanziario della Bce (tramite acquisto dei titoli del debito pubblico sul mercato secondario) devono sottostare al «principio di condizionalità».

I provvedimenti anticrisi rischiano di scavare un solco profondo fra i paesi del Nord, che non hanno sostanzialmente intaccato le prestazioni dei loro welfare, e i paesi mediterranei alle prese con pesanti processi di deindustrializzazione, di generale impoverimento ed erosione delle garanzie sociali (Natali, 2013).

L'insostenibilità di tali processi è testimoniata da vere e proprie forme di *resistenza costituzionale* di alcuni Tribunali costituzionali nazionali, i quali tentano di difendere il nucleo sociale profondo dei propri ordinamenti giuridici rispetto alle «draconiane» ricette dettate da Bruxelles. Ce ne offre un primo – forse timido ma significativo – indizio, la recente decisione della Corte costituzionale portoghese sulla legge di bilancio del 2013, la quale, a fronte dell'impugnazione delle misure anticrisi imposte dalla Troika, ne ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione del principio di uguaglianza e della dignità umana<sup>21</sup>.

### 5.2 Il principio di «stretta condizionalità»

Le profonde *asimmetrie economico-sociali*, che vengono «istituzionalizzandosi» nel quadro del nuovo ordine europeo, sono il portato di altrettanto profonde *asimmetrie politico-costituzionali*.

Gli inediti meccanismi ibridi del diritto europeo disegnano, invero, un controllo senza precedenti sulla virtù fiscale degli Stati «periferici», a partire dall'obbligo di costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio. Uno strumentario di principi e istituzioni che esaspera le differenze di potere tra le economie «forti» e le economie «deboli» (Lorsurdo, 2012).

Il principio «di stretta condizionalità» (che ricalca la prassi degli interventi del Fmi) sta diventando la stella polare per regolamentare il rapporto fra le nuove istituzioni intergovernative, come il Meccanismo europeo di stabilità, ed i paesi più deboli della Ue. Gli aiuti vengono concessi solo se vengono rispettati i tagli «concordati» alla spesa pubblica e se le riforme strutturali vengono implementate (in particolare quelle che interessano il sistema di welfare e il mercato del lavoro)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Un commento approfondito di questa sentenza in Salazar, 2013.

<sup>22</sup> La lettera «segreta» della Bce del 5 agosto 2011, formalmente rivolta alle sole autorità governative italiane, ma implicitamente diretta a tutti i governi dei paesi periferici dell'Europa, costituisce il prototipo «ideale» di questo modello. Nella lettera si annunciava l'intenzione di procedere all'acquisto dei titoli del debito pubblico dell'Italia, in quel momento a rischio default, condizionando tale inter-

### 5.3 La «costituzionalizzazione» delle disuguaglianze tra gli Stati membri

Il quadro di un'Europa composta di Stati di serie *a* e di serie *b* è rafforzata dalle inflessibili regole di bilancio contenute nel *Fiscal compact*, «volontariamente» sottoscritto anche dai paesi periferici<sup>23</sup>. Un patto «scellerato», le cui norme «fotografano» i punti di partenza degli Stati virtuosi e degli Stati «reprobi», con l'evidente rischio di perpetuare nel tempo le loro disparità.

Secondo la lettera del Trattato i paesi con finanze pubbliche più deboli debbono inderogabilmente mettere in pratica più vigorose manovre di austerità, accompagnate da «conseguenti» riforme strutturali. E nel momento in cui uno Stato rivede al ribasso le previsioni di crescita è tenuto ad un corrispondente aumento di austerità<sup>24</sup>. Con il rischio, assai concreto, di innestare quel circolo tra rigore e recessione che ha caratterizzato la fase recente.

Altro che *Transferunion* (integrazione fiscale), parola quasi «maledetta» nell'immaginario politico-costituzionale tedesco. Si incrementano a dismisura le disuguaglianze esistenti tra gli Stati membri, sancendo una vera e propria *disparità strutturale nel diritto alla crescita* economica dei popoli europei.

La riorganizzazione della governance economica europea avviene, insomma, al prezzo di una lacerazione profonda, giacché agli Stati più forti è, ascritto il potere di controllo e sanzionatorio nei confronti dei bilanci degli Stati finanziariamente deboli e soltanto ai primi è data la possibilità di tutelare efficacemente le proprie prerogative costituzionali<sup>25</sup>.

vento alla rapida attuazione di un vasto programma economico nel campo delle liberalizzazioni, del diritto del lavoro, dei sistemi previdenziali, del fisco.

<sup>23</sup> «Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria» (firmato da 25 Stati membri, ad eccezione di Regno Unito e Repubblica Ceca), ove è previsto che gli aiuti finanziari agli Stati soccorsi siano condizionati alla previa ratifica del *Fiscal compact*.

<sup>24</sup> Secondo le disposizioni del *Fiscal compact*, i paesi con un debito pubblico superiore al 60% dovranno mantenere il loro deficit allo 0,5% del Pil. I paesi «virtuosi», quelli il cui debito sia inferiore al 60%, potranno avere un deficit superiore a quello standard (pari all'1% del Pil). Gli Stati «reprobi» saranno tenuti a ridurre il debito pubblico eccedente nella misura di un ventesimo all'anno.

<sup>25</sup> L'art. 8 del *Fiscal compact* attribuisce, infatti, a una parte contraente il diritto di adire la Corte di giustizia, nel caso in cui un'altra parte contraente non abbia ottemperato ai gravosi obblighi finanziari. E, in caso di ulteriore inottemperanza,

## 6. Fine dell'eccezionalismo sociale?

### 6.1 Narrazioni scellerate: l'America è il futuro dell'Europa

Cosa è rimasto dell'orgogliosa rivendicazione dell'«eccezionalismo europeo», della sua originaria connotazione di valore? La crisi e l'austerità che ne è seguita condannano ineluttabilmente il nostro welfare ad essere sempre più avaro, più povero e simile a quello americano? (Rampini, 2012).

Le attuali classi dirigenti dell'Unione sembrano pensare proprio di sì. Per esse l'America è il futuro dell'Europa e quanto prima il modello statunitense diventerà il nostro «nuovo» modello sociale tanto prima usciremo dalla crisi.

L'attuale governatore della Bce si è fatto pienamente interprete di questi «umori» in una ormai celeberrima intervista rilasciata al «Wall Street Journal» nel febbraio 2012. Uno Stato sociale tipicamente europeo, sostiene Mario Draghi, è certamente esistito, ma è ormai insostenibile. Prendendo a prestito una, a suo modo, ironica e caricaturale immagine di Rudi Dornbusch, Mario Draghi ne ha sposato in pieno la fulminante diagnosi e l'altrettanto fulminante terapia. Gli abitanti del vecchio continente non sono più così ricchi da potersi permettere di pagare tutti per non lavorare. Quest'epoca è finita.

Nel pieno della crisi dei debiti sovrani dei paesi europei dell'area mediterranea, il governatore «nobilitava» così la brutale volgarità delle parole dell'economista tedesco. «Il modello sociale europeo è ormai superato se vediamo i tassi di disoccupazione giovanile di alcuni paesi». In Europa «c'è un mercato del lavoro a due velocità: molto flessibile per i giovani che hanno contratti di tre o sei mesi che possono venir rinnovati per anni e altamente inflessibile per la parte protetta della popolazione, dove i salari riflettono più l'anzianità che la produttività [...] i mercati del lavoro attuali sono iniqui [...] gettano tutto il peso della flessibilità sulle spalle dei giovani»<sup>26</sup>.

Una condanna senza appello di quello che è stato il cuore dei *diversi welfare state* del vecchio continente. Ovvero, l'esistenza di un mercato del lavoro capace di garantire la piena occupazione sulla base (anche) di un

il diritto di chiedere l'irrogazione di sanzioni economiche commisurate al Pil. In questa maniera, si pongono gli Stati «virtuosi» a guardiani dei bilanci degli Stati «reprobi».

<sup>26</sup> «The Wall Street Journal», cit.

articolato e ricco sistema di garanzie sociali individuali e collettive: quella *cittadinanza sociale dei lavoratori* pienamente dispiegata in quel testo simbolo del «trenta gloriosi» che è stata la Costituzione italiana del 1948.

### 6.2 La «leva» delle riforme strutturali

Nell'intervista, e in numerose altre occasioni, il governatore della Bce ha 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». Quelle *riforme strutturali* che costituiscono l'asse attorno a cui, come abbiamo ripetutamente sottolineato, 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.

Le riforme strutturali sono per il governatore assolutamente necessarie «per aumentare l'occupazione, in particolare quella giovanile, e conseguentemente i consumi e la spesa». E lo sono ancor più nella crisi in quanto egli è ben consapevole che il cosiddetto consolidamento fiscale avrebbe nel «breve termine» creato recessione. Per cui all'Europa (*recte*: all'Europa mediterranea) non resterebbe che affidarsi alle virtù taumaturgiche delle riforme strutturali, le uniche in grado «nel lungo termine» di superare la recessione e di trasformarla, anzi, in crescita sostenibile.

Sappiamo come sono andate sinora le cose. I benefici delle azioni dolorose intraprese – per usare il linguaggio edulcorato adoperato da Draghi – sono lungi dall'essersi materializzati. Il consolidamento economico sta avvenendo ad un costo sociale pesante. Il Pil dell'area dell'euro è attualmente inferiore a quello che era nel 2008, circa 19 milioni di persone sono disoccupate, più della popolazione dei Paesi Bassi (Draghi, 2013).

Crescono, insomma, le diseguglianze<sup>27</sup>. E con esse la decadenza delle

<sup>27</sup> Le riforme strutturali, non meno delle politiche di austerità, hanno influito negativamente sul benessere di larga parte dei cittadini europei. In particolare, proprio l'attuazione delle politiche di adeguamento strutturale ha amplificato l'ampiezza di problemi sociali latenti nell'ultimo decennio (disoccupazione, ulteriori tagli nel livello di copertura del fabbisogno di beni e servizi primari come la salute, l'istruzione e i servizi pubblici) e ne ha fatto emergere di antichi e di inediti: masse crescenti di popolazione che dipendono dalla carità altrui per nutrir-

RPS

IL «NUOVO» MODELLO SOCIALE EUROPEO: FINE DELL'ECCEZIONALISMO?

classi sociali che durante i «trenta gloriosi» hanno costituito il principale supporto dei consumi interni; e, quindi, di uno sviluppo relativamente autonomo in quanto non dipendente esclusivamente dai mercati esterni.

### 6.3 *La perdita autonomia delle classi dirigenti nazionali*

Un modello economico e sociale caratterizzato dalle crescenti disuguaglianze e dall'*insicurezza generalizzata* dei suoi cittadini non è un modello autenticamente europeo. Rischia, anzi, di essere la leva che travolge l'idea di Unione, la sua *legittimità*.

Il «nuovo» modello economico e sociale mette in discussione l'autonomia e la legittimazione delle classi dirigenti nazionali. La delega «volontaria» di una quota rilevante delle decisioni di governo a élite tecnocratiche che predicano l'ineluttabilità di una drastica riduzione del welfare fa, infatti, guadagnare crescenti consensi a tutti quei movimenti e partiti (non solo di estrema destra) che propugnano la rinzionalizzazione delle decisioni («espropriate» dal «Superstato europeo») in nome della difesa delle condizioni culturali e sociali del proprio paese, della specifica identità (valoriale e costituzionale) della propria nazione (Reyniè, 2013).

Sono, infatti, lontani i tempi in cui l'etichetta «populista» veniva usata per liquidare ogni opposizione alla linea dettata da Bruxelles e Berlino. Agli occhi di molti la realtà appare oggi sempre più somigliante a quella descritta dai movimenti populistici di ogni colore: l'idea, cioè, che esistano caste autoreferenziali – oligarchie politiche, economiche, mediatiche e finanziarie (i c.d. poteri forti) – dedite alla corruzione e, comunque, incapaci di interpretare gli interessi della comunità nel suo insieme e, ancor meno, di offrire risposte alle acute sofferenze sociali che la crisi e l'austerità hanno amplificato a dismisura.

### 6.4 *L'insicurezza generalizzata e il populismo patrimoniale*

Per questa ragione il *populismo europeo* non può oggi essere frettolosamente liquidato come una forma di qualunquismo e di estremismo, e

si, vestirsi o dormire, aumento senza precedenti del numero di lavoratori poveri, di coloro che non riescono nemmeno ad avviare un percorso lavorativo e professionale, di coloro che devono interromperlo qualche anno prima della pensione (Fitoussi, 2013).

neppure come una nostalgica riproposizione delle perdute virtù della comunità.

L'emergente populismo europeo è, per tanti versi, la forma politica che sta assumendo nel vecchio continente il rifiuto di larga parte della popolazione avverso l'ineluttabilità dei processi di destrutturazione degli antichi sistemi di sicurezza e protezione sociale. Una reazione al postulato predicato dal *mainstream* ufficiale che non esistono alternative alle politiche di drastica riduzione della spesa pubblica, alle «riforme strutturali» del mercato del lavoro, all'erosione dei diritti sociali.

La prospettiva di una Europa che sposa un *modello residuale di welfare* – il modello anglosassone – incontra, insomma, forti opposizioni che, nel perdurare della crisi che attraversa il movimento socialista e il movimento sindacale, si affidano ad un discorso e ad un lessico populista. E, segnatamente, ad un *populismo patrimoniale* che nasce dalle due principali paure che attanagliano oggi gli europei: da un lato, quella di perdere il loro tenore di vita (patrimonio materiale), e, dall'altro, di dover rinunciare al loro stile di vita (patrimonio culturale) (Reyniè, 2013).

Ne sono esemplare testimonianza anche i richiamati orientamenti pro-welfare di alcuni Tribunali costituzionali dei paesi membri. Ma anche il fatto che discorsi critici e problematici sulle attuali logiche e priorità del processo di integrazione sovranazionale non vengono oggi, a differenza che in passato, necessariamente stigmatizzati come anti-europeisti ed euroscettici.

Ciò naturalmente non significa che la difesa del modello sociale europeo si giochi tutta a livello nazionale. 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.

L'eccezionalismo, 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.

RPS

Antonio Cantaro e Federico Losurdo

### Riferimenti bibliografici

- Alber M. (2010), *What the European and the American Welfare States Have in Common and where They Differ: Facts and Fiction in Comparisons of the European Social Model and the United States*, «Journal of European Social Policy», vol. 20, n. 2.
- Albert M. (1993), *Capitalismo contro capitalismo*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- Ales E. (2007), *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, «Rivista di diritto sindacale», n. 2, pp. 251 ss.
- Ashagbor D. (2005), *The Right to Work*, in G. De Burca, B. De Witte (a cura di), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Bagnai A. (2012), *Il Tramonto dell'Euro*, Imprimatur editore.
- Barbera M. (2000), *Dopo Amsterdam. I nuovi confini del diritto sociale comunitario*, Promodis, Brescia.
- Baylos Grau A. (2013), *Modello sociale e governance economica. Uno sguardo dal sud dell'Europa*, «Lavoro e diritto», n. 4, pp. 585 ss.
- Belvisi F. (1997), *Cittadinanza*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Laterza, Roma-Bari.
- Bini P., Lucciarini S. (2013), *La disarticolazione delle politiche del lavoro tra spinte europee, quadro nazionale e impulsi locali*, in Y. Kazepov, E. Barberis (a cura di), *Il Welfare frammentato*, Carocci, Roma.
- Cantaro A. (2011), *Giustizia e diritto nella scienza giuridica europea*, in Id. (a cura di), *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, Giappichelli, Torino.
- Cantaro A. (2006), *Il secolo lungo. Lavoro e diritti sociali nella storia europea*, Ediesse, Roma.
- Cantaro A. (1999), *Costituzione e ordine economico*, Bonanno Editore, Acireale.
- Caruso B., Massiminiani C. (2008), *Prove di democrazia in Europa: la flessicurezza nel lessico ufficiale e nella pubblica opinione europea*, in *Wp C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona»*. Int – 59/2008.
- Clazer N. (1993), *Il welfare state statunitense: ancora una eccezione?*, in M. Ferrera (a cura di), *Stato sociale e mercato*, Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Commissione (2010), *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Com/2010/2020 def.
- Commissione europea (2007), *Verso principi comuni di flessicurezza. Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, Com/2007/359 def.
- Commissione europea (2006), *Libro Verde – Adattare il diritto del lavoro per garantire a tutti flessibilità e sicurezza*, Com/2006/708 def.
- Commissione europea (2005), *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona*, Com/2005/24 def.
- Commissione europea (1994), *La politica sociale europea – Uno strumento di progresso per l'Unione Europea – Libro Bianco*, Com/94/333 def.
- Commissione europea (1993), *Crescita, Competitività e Occupazione – Libro bianco*, Com/93/700 def.
- Conti F. (2005), *Breve storia dello Stato sociale*, Carocci, Roma.
- Delanty G., Rumford C. (2005), *Rethinking Europe*, Routledge, London - New York.

- De Vincenti C., Tangorra R. (2006), *Lisbona addio? Coesione sociale e crescita economica nella crisi europea: una ipotesi di rilancio*, in G. Vacca, J.L. Rhisausi (a cura di), *I dilemmi dell'integrazione. Il futuro del modello sociale europeo*, Il Mulino, Bologna.
- Draghi M. (2013), *Intervento* presso la Katholische Akademie a Monaco di Baviera, 27 febbraio.
- Ferrera M. (2004), *Ricalibrare il modello sociale europeo*, Urge Working Paper, n. 7.
- Fitoussi J.P. (2013), *Il teorema del lampione. O come mettere fine alla sofferenza sociale*, Einaudi, Torino.
- Fontana G. (2013), *Crisi economica ed effettività dei diritti sociali in Europa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Freedland M., Countouris D. (2005), *Diritti e doveri nel rapporto tra disoccupati e servizi per l'impiego in Europa*, «Dir. lav. rel. ind.», n. 4, pp. 559 ss.
- Giubboni S., Lo Faro A. (2013), *Crisi finanziaria, governance economica europea e riforme nazionali del lavoro: quali connessioni?*, in *Agi. Nuove regole dopo la legge n. 92 del 2012: competizione versus garanzie?*, Giappichelli, Torino, pp. 41 ss.
- Jepsen M., Pascual A. (2005), *The European Social Model: An Exercise in Deconstruction*, «Journal of European Social Policy», vol. 15.
- Joerges C., Giubboni S. (2013), *Diritto e politica nella crisi europea*, «Rivista critica di diritto privato», n. 3, pp. 343 ss.
- Leonardi S. (2008), *La «flessibilità sostenibile» e l'Europa: la «flexicurity»*, «Personale e lavoro», n. 2, pp. 13 ss.
- Losurdo F. (2012), *L'irresistibile ascesa del principio del pareggio di bilancio*, in F. Vecchio, B. Andò (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizioni giuridiche europee*, Cedam, Padova, pp. 484 ss.
- Maddaloni D., Verderami D. (2009), *Il sogno europeo: i sistemi di welfare in Europa tra convergenze e persistenti diversità*, «Europae», n. 1, pp. 14 ss.
- Mancini F. (1988), *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Cedam, Padova.
- Marocco M. (2013), *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, in *Wp C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona».It – 192/2013*.
- Natali D. (2013), *Il modello sociale europeo è morto? Politiche sociali e relazioni industriali tra austerità e integrazione europea*, «Rassegna italiana di sociologia», n. 2, pp. 227 ss.
- Paci M., Pugliese E. (a cura di) (2011), *Welfare e promozione delle capacità*, Il Mulino, Bologna.
- Rampini F. (2012), *Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale. Falso*, Laterza, Roma-Bari.
- Reyniè D. (2013), *I populismi del vecchio continente*, «Aspenia», n. 61, pp. 130 ss.
- Riotta G. (2014), *Un'agenda liberal. Ma c'è molto populismo*, «La Stampa», 29 gennaio 2014.
- Romagnoli U. (2009), *Giuristi del lavoro. Percorsi italiani di politica del diritto*, Donzelli, Roma.
- Rifkin J. (2004), *Il sogno europeo*, Mondadori, Milano.
- Rusciano M. (1999), *Il lavoro come diritto: servizi per l'impiego e decentramento amministrativo*, «Riv. Giur. Lav.», suppl. al n. 3, pp. 25 ss.

RPS

Antonio Cantaro e Federico Losurdo

- Salazar C. (2013), *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XVIII Convegno Aic, disponibile in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).
- Sestito P., Torrini R. (2012), *Europa 2020 e riforme nazionali: governance economica e riforme strutturali*, Occasional papers (Banca D'Italia), n. 124.
- Sharp F.W. (2002), *The European Social Model*, «Journal of Common Market Studies», vol. 40, novembre 2002.
- Telò M. (2004), *L'Europa potenza civile*, Laterza, Roma-Bari.

## Modello sociale europeo? Integrazione europea e politiche sociali all'epoca della moneta unica

**Raffaele Tangorra\***

RPS

*La Strategia Europa 2020 è stata adottata all'avvio del presente decennio dall'Unione Europea con il fine di promuovere concreti obiettivi di crescita intelligente, sostenibile, inclusiva. Le politiche di inclusione sociale e di lotta alla povertà tornano così ad assumere programmaticamente un ruolo centrale nel più generale coordinamento comunitario in materia di politiche economiche e occupazionali. Si tratta di un ruolo già assunto come caratteristica distintiva all'avvio della precedente Strategia di Lisbona, ma che sembrava smarrito nel concreto svolgersi della strategia negli anni successivi al suo varo*

*e in particolare con la sua formale rifocalizzazione su «crescita e occupazione» di metà percorso. L'articolo, a partire dalle considerazioni generali e teoriche che spingono a ritenere necessario un coordinamento europeo anche nell'area delle politiche sociali, ripercorre le diverse tappe che hanno condotto all'attuale definizione della dimensione sociale della Strategia Eu2020, senza trascurare i limiti, riscontrati nei primi anni di attuazione, nel contesto di un'attenzione prioritariamente volta al consolidamento fiscale, che hanno inevitabilmente avuto ripercussioni anche sui cittadini più fragili.*

### *1. La necessità del coordinamento comunitario nell'area delle politiche sociali*

Nell'attuale quadro di competenze che governano l'Unione Europea, le politiche sociali<sup>1</sup> rimangono – in ossequio al principio di sussidia-

\* Le opinioni qui espresse sono del tutto personali e non coinvolgono in alcun modo l'amministrazione a cui l'autore appartiene.

<sup>1</sup> Per quanto l'obiettivo di questa nota sia discutere di politiche sociali intese nel senso più restrittivo di quel complesso di interventi e politiche per la lotta alla povertà e per l'inclusione sociale che – forse riduttivamente – negli schemi dei conti della protezione sociale va sotto il nome di «assistenza», la gran parte delle considerazioni che saranno esposte sono riferibili alle politiche sociali intese in senso lato – quelle che costituiscono il moderno welfare state (politiche del lavoro, previdenziali, sanitarie, assistenziali, finanche dell'istruzione).

rietà – nella piena responsabilità nazionale. 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.

La domanda ha a che fare prioritariamente con gli effetti dell'integrazione economica: può un'unione economica e monetaria lasciare alla piena competenza nazionale, senza conseguenze, le politiche di welfare? La teoria è nota. La perfetta mobilità dei fattori di produzione, dei beni e dei servizi spinge ad una «corsa verso il basso» che impedisce la garanzia di prestazioni sociali superiori al minimo. Se, infatti, in un'economia chiusa ogni singolo Stato può scegliere il livello di politiche sociali e, corrispondentemente, di imposizione fiscale secondo le preferenze nazionali, in un'economia aperta ciò è molto più difficile. Da un lato c'è il fenomeno del cosiddetto *social dumping*, l'incentivo cioè ad attrarre investimenti esteri riducendo le imposte (e con esse le garanzie del sistema di welfare). Dall'altro, il cosiddetto *welfare shopping*, cioè l'incentivo dei lavoratori a spostarsi sulla base del proprio profilo di rischio rispetto agli eventi coperti dal sistema di protezione sociale: i beneficiari netti tenderanno a spostarsi nei paesi a più alta protezione, mentre i contribuenti netti si muoveranno in direzione opposta (e pagheranno meno imposte). Sono spinte che rendono i sistemi di *welfare* insostenibili, se non sul minimo, a meno di fissare regole per l'unione economica che riflettano le preferenze dell'intera area.

Il tema, se vogliamo, travalica i confini dell'Unione europea e si accompagna all'affermarsi della globalizzazione. Non a caso, giusto per fare un esempio, è su scala globale che si discute della necessità di fissare *core labour standard*. Ma è indubbio che il livello di integrazione raggiunto dalla Ue, anche in tema di accesso alle prestazioni sociali degli altri Stati membri, rende le contrazioni competitive dei sistemi di welfare non solo un'astratta eventualità, ma una possibilità concreta, nonostante le residue barriere normative, linguistiche e, più in generale, socio-culturali alla mobilità tra paesi.

Comunque non solo ragioni economiche, ma anche rilevanti considerazioni di natura istituzionale, spingono a ritenere opportuno un coordinamento comunitario in materia di politiche sociali. L'Unione euro-

pea ha da sempre rappresentato uno spazio cui demandare l'azione riformatrice in presenza di coalizioni di interessi conservatrici che la bloccano a livello nazionale. I governi nazionali, in altri termini, preferirebbero «legarsi le mani» rimandando al livello comunitario la necessità di scelte difficili, vuoi perché non raggiungono un sufficiente livello di consenso, vuoi per la presenza di posizioni di rendita difficili da scardinare. In questo senso, l'esempio più avanzato è indubbiamente rappresentato dall'unione monetaria: la cessione di sovranità nell'ambito delle politiche monetarie (con tutti i limiti del disegno istituzionale oggi chiari a tutti), ha comportato laddove necessario l'adozione nazionale di imponenti misure di risanamento finanziario difficili da immaginare in assenza di obiettivi posti in sede europea. Il punto qui è la sostenibilità sociale di riforme «volute dall'Europa» nel segno soprattutto della sostenibilità finanziaria. Se il livello di integrazione economica raggiunto necessita l'adozione di riforme strutturali anche nell'area del welfare e se la parziale cessione di sovranità nell'area delle politiche economiche porta a mettere in discussione istituti consolidati, al di là del giudizio di opportunità sulle scelte operate, non può immaginarsi una governance monca, incurante delle conseguenze sociali di tali scelte.

Infine, si vuole qui richiamare un terzo ordine di ragioni in favore della necessità di un più ampio spazio europeo nelle politiche sociali, ragioni che hanno a che fare con l'idea di cittadinanza. Ancora una volta è la creazione della moneta unica – lo sforzo più grande compiuto dall'inizio della storia comunitaria – a suscitare interrogativi sul senso del progetto europeo: in tale contesto l'euro deve considerarsi una meta finale o una tappa intermedia, per quanto rilevante? Se si torna indietro nel tempo, ad accompagnare il processo di unificazione monetaria erano ambizioni ben più ampie. Uno dei motti che ben rappresentano il clima del secolo che si apriva con la nuova moneta era: «fatto l'euro, facciamo gli europei» e indubbiamente l'immagine più diffusa dell'Unione europea all'epoca era quella di entità sovranazionale di successo cui affidarsi non solo nella creazione di un mercato unico e di una moneta unica, ma anche per una piena affermazione di una cittadinanza europea, con la condivisione di diritti civili e sociali che ne consegue. Non a caso il progetto di revisione dei Trattati avviato in quegli anni aveva assunto l'altisonante nome di Costituzione europea, pur non trattandosi di una vera e propria Costituzione nel senso della nascita di una nuova sovranità.

È indubbio che il processo di allargamento dell'Unione che negli stes-

RPS

Raffaello Tangorra

si anni si andava compiendo, aumentando notevolmente l'eterogeneità nello spazio europeo, ne modificava la percezione in termini di spazio *comunitario*, riaccendendo piuttosto spinte identitarie nazionali. Da questo punto di vista, i referendum francese e olandese, che nella primavera del 2005 hanno bocciato la Costituzione europea, hanno rappresentato un brusco risveglio. La storia più recente del propagarsi di sentimenti antieuropei legati alla gestione della crisi economica e finanziaria da parte delle istituzioni comunitarie porterà probabilmente a compimento questo percorso di inversione di rotta con un'affermazione senza precedenti alle elezioni europee della prossima primavera di forze politiche contrarie all'integrazione.

Eppure, sullo sfondo resta la debolezza strutturale di un processo che si è spinto troppo avanti sul fronte dell'integrazione economica e finanziaria per non curarsi del fine più ampio a cui originariamente ambiva; in altri termini, lo spazio d'azione comunitario non può trascurare la tutela e garanzia delle istituzioni del *welfare*, in ultimo quelle fondative dell'idea stessa di cittadinanza, oggi troppo spesso percepite in conflitto con l'ortodossia finanziaria comunitaria.

## 2. *La Strategia di Lisbona e il fallimento del coordinamento «debole»*

Un punto di svolta nella considerazione delle politiche sociali all'interno dello spazio d'azione comunitario è rappresentato dalla Strategia di Lisbona, nata al volgere del secolo sull'onda lunga dei fondamentali processi di cui si è fatto cenno nel paragrafo precedente: il lungo percorso che aveva portato gran parte dei Vecchi Quindici all'unione monetaria e il processo di allargamento ai paesi dell'ex blocco sovietico dopo la caduta dei vecchi regimi. In tale contesto, nel 2000 con la Strategia di Lisbona era apparso opportuno dotarsi di strumenti di coordinamento che, pur nel rispetto delle competenze nazionali, fossero in grado di dotare l'Unione perlomeno di una visione comune. E in tale visione un ruolo importante era giocato originariamente dalle politiche sociali, percepite – non può dirsi senza retorica – come tratto unificante del modello sociale europeo.

Quali strumenti operativi accompagnavano questa ambizione? Nessuna cessione di sovranità avveniva da parte degli Stati, né Bruxelles veniva messa nelle condizioni di adottare provvedimenti vincolanti: nulla dell'armamentario del diritto comunitario – direttive, regolamenti,

decisioni – si applicava alle politiche oggetto della Strategia. Non si avviavano neanche «processi» davvero nuovi, visto che si riprendevano iniziative, in particolare nell'area delle politiche del lavoro, avviate negli anni immediatamente precedenti Lisbona, ognuna col nome della città in cui si era tenuto il Consiglio europeo che le aveva varate: Lussemburgo, Cardiff, Colonia. Né era nuovo il coordinamento nell'area delle politiche economiche, evidentemente resosi necessario con l'avvio del processo di unificazione monetaria: il Patto di stabilità e crescita era già stato adottato e si accompagnava ad un meccanismo di sorveglianza economica multilaterale detto delle *broad economic policy guidelines*.

La novità di Lisbona era rappresentata più che altro dall'approccio strategico di lungo periodo (una strategia decennale); dall'ampio raggio di azione e dall'idea di integrazione delle diverse aree di *policy* (il triangolo delle politiche economiche, occupazionali e sociali che mutuamente si rinforzano; lo sviluppo sostenibile; la crescita basata sulla conoscenza e l'innovazione così come sull'integrazione dei mercati); dalla codificazione di un metodo per l'azione comune (il cosiddetto «metodo aperto di coordinamento», Omc secondo l'acronimo inglese); dall'impegno a perseguire gli obiettivi al più alto livello politico (l'istituzione di un appuntamento annuale – il Consiglio di primavera – per il monitoraggio della strategia da parte dei capi di Stato e di governo). Non ultima tra le novità, la citata estensione del coordinamento – nelle forme appunto dell'Omc – all'area delle politiche sociali, da sempre territorio controverso rispetto all'azione comunitaria e spazio gelosamente custodito dagli Stati.

Quali gli ingredienti del nuovo Omc? Come li esplicitava il Consiglio di Lisbona<sup>2</sup>, si trattava di: fissare linee guida comuni, con un cronoprogramma per il raggiungimento di obiettivi di breve, medio e lungo termine; stabilire indicatori comuni, qualitativi e quantitativi, al fine di individuare *benchmark* per orientare l'azione di *policy*; tradurre le linee guida comuni in attività di programmazione strategica nazionale, fissando, se del caso, target quantitativi; individuare attività di monitoraggio e valutazione periodica nell'ottica del mutuo apprendimento e dello scambio delle buone pratiche e sulla base delle linee guida e degli obiettivi comuni. Nulla di vincolante, quindi, ma un impegno comu-

<sup>2</sup> Punto 37 delle Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, 23 e 24 marzo 2000.

ne, un meccanismo di sorveglianza multilaterale e di *pressione tra pari*, la fiducia che la cattiva performance nel confronto con gli altri avrebbe costituito una molla sufficiente a motivare il cambiamento (*naming and shaming*).

Di lì a qualche mese, al Consiglio europeo di Nizza, i capi di Stato e di governo si davano anche un'*Agenda sociale*<sup>3</sup>, per meglio specificare gli obiettivi nel campo delle politiche sociali: maggior numero e migliore qualità dei posti di lavoro; miglior bilanciamento tra flessibilità e sicurezza per favorire il dinamismo del mercato del lavoro; lotta alla povertà e a tutte le forme di esclusione e discriminazione; modernizzazione dei sistemi di protezione sociale; promozione dell'uguaglianza tra i generi; rafforzamento degli aspetti di politica sociale dell'allargamento e della cooperazione internazionale. Quello che si andava definendo, quindi, era un quadro in cui la maggiore coesione sociale – e le politiche sociali che la sottendono – assumevano lo stesso rilievo delle politiche occupazionali ed economiche, esaltandosi le caratteristiche delle politiche di *welfare* quale fattore di sviluppo e di crescita. L'idea forte della Strategia di Lisbona era che – in un'epoca ormai dominata dalla globalizzazione e dalla rivoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione – il coordinamento tra paesi volto a rendere le economie europee più dinamiche e competitive avrebbe dovuto caratterizzarsi per una chiara identità sociale: come detto, il richiamo evidente, ma non scontato, era quello del *modello sociale europeo*.

L'obiettivo ambizioso era di continuare a garantire adeguatezza delle prestazioni, pur associata alla necessaria sostenibilità finanziaria di lungo periodo, attraverso il meccanismo virtuoso già sperimentato con Maastricht e i vincoli posti per l'ingresso nell'euro: monitoraggio di indicatori comuni, target orientati alle migliori performance, piani nazionali per il raggiungimento degli obiettivi. E, come per le politiche monetarie, immaginare un processo di convergenza «alta» tra i diversi sistemi di welfare.

In realtà, appariva subito chiaro l'elemento di distinzione rispetto al processo avviato a Maastricht: il metodo di coordinamento aperto non aveva alcun meccanismo sanzionatorio, se non di carattere reputazionale, né d'altra parte poteva essere diversamente non essendo in

<sup>3</sup> Allegato I alle Conclusioni del Consiglio Europeo di Nizza, 7-10 dicembre 2000.

gioco alcuna cessione di competenze (come nel caso della moneta unica). Ovviamente, minaccia ben diversa era rappresentata per i governi nazionali dal mancato ingresso nell'area dell'euro, per chi in quel percorso si era impegnato, così come evidentemente diversi e immediatamente verificabili erano i benefici economici dell'adozione della moneta unica rispetto al supposto circolo virtuoso tra politiche economiche, occupazionali e sociali.

Già a metà percorso, ma nel caso delle politiche sociali il processo era ancora nella sua infanzia e andava definendo le sue regole e i campi d'azione, con l'insediamento del gabinetto Barroso, la Commissione europea e con essa il Consiglio europeo avevano ritenuto necessario rifocalizzare la Strategia di Lisbona, visti i deludenti risultati in termini di crescita economica e dell'occupazione. Nel 2005 così la Strategia assumeva la natura di *growth and jobs* concentrandosi proprio sulle politiche economiche e occupazionali; gli obiettivi sociali ritornavano sullo sfondo e il coordinamento avviato nell'area dell'inclusione e della protezione sociale rimaneva in piedi con caratteristiche eminentemente «settoriali». Di certo si perdeva la ribalta del Consiglio di primavera, l'appuntamento annuale dei capi di Stato e di governo attraverso il quale la Strategia veniva monitorata e indirizzata. Ma soprattutto si perdeva l'idea di una programmazione strategica nel sociale condivisa con quella sul versante delle politiche per la crescita e l'occupazione, che invece proprio dalla riforma di metà percorso usciva rafforzata.

Nel quinquennio che è seguito non si può dire che l'architettura rivista della Strategia abbia portato ad una qualche convergenza tra i paesi Ue nel campo delle politiche sociali o ad un rafforzamento del coordinamento tra queste e il complesso delle scelte di politica economica. Indubbiamente si è rafforzato un quadro comune di lettura della situazione sociale – l'accordo non banale su una lista di indicatori raggiunto al Consiglio di Laeken<sup>4</sup> – così come si sono rafforzate la conoscenza reciproca e l'attenzione anche a specifici programmi innovativi oltre che alle eventuali grandi riforme messe in campo dai singoli paesi. Allo stesso tempo alcuni campi d'azione – ad esempio, la povertà nell'infanzia o le politiche per i senza dimora – hanno ricevuto un'at-

<sup>4</sup> Si veda per una descrizione del lavoro che ha portato alla definizione degli indicatori, Giammusso, Tangorra, 2002, mentre per un bilancio complessivo dell'esperienza, Tangorra, 2011.

tenzione a livello comunitario che ha contribuito ad accrescere il *focus* nazionale sugli interventi. Ma riesce difficile pensare che il coordinamento messo in campo abbia prodotto un reale cambiamento nella maniera in cui i paesi hanno adottato decisioni di policy. Allo stesso tempo, i risultati raggiunti in termini di governance appaiono lontanissimi dagli ambiziosi obiettivi di partenza. E comunque – quel che più conta – non si è avvertita alcuna tendenza alla riduzione della povertà in tutto il decennio, anche negli anni in cui gli andamenti dell'occupazione e della crescita economica erano positivi.

Quest'ultima evidenza è stata al centro di un rapporto – *Growth, Jobs and Social Progress*<sup>5</sup> – che il Comitato di protezione sociale dell'Unione europea ha prodotto come contributo alla valutazione della dimensione sociale della Strategia di Lisbona alla fine del 2009. Non solo la povertà non si è ridotta, ma – come messo in luce dal rapporto – spesso i mercati del lavoro sono rimasti segmentati, hanno generato forme di precarizzazione e non sono stati in grado di includere i soggetti più svantaggiati, richiamando la necessità che una strategia di crescita dell'occupazione non può concentrarsi solo sul numero di posti di lavoro, ma deve porsi anche obiettivi di qualità degli stessi. Soprattutto alla luce della crisi economico-finanziaria della fine del decennio e degli accresciuti rischi di persistente esclusione dal mercato del lavoro per i soggetti più deboli, il rapporto richiama la necessità di strategie integrate per limitare le perdite di capitale umano e preservare il potenziale di crescita futura.

Nel proporre una valutazione sintetica della dimensione sociale della Strategia di Lisbona, va quindi segnalato che un vero coordinamento sociale – seppure nella forma «debole» del c.d. Metodo di coordinamento aperto – ha stentato a decollare, tant'è che nel corso degli anni se ne è persa traccia nei documenti più rilevanti dell'Unione europea, divenendo al più un esercizio di utile scambio di esperienze nazionali, troppo spesso però chiuso nella cerchia degli addetti ai lavori (se non delle burocrazie nazionali e comunitaria) e comunque sterile nell'incidere sul *policy making* nazionale. Non è un caso che la Strategia, a metà percorso, sia stata «rifocalizzata» su crescita e occupazione, quasi

<sup>5</sup> Social Protection Committee (2009). Il rapporto, disponibile alla pagina web <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=596>, è frutto del lavoro di una task-force, istituita dal Comitato, che chi scrive ha avuto l'onore di presiedere.

a voler esplicitare un limite all'ambizione dello spazio comunitario, lasciando a quello nazionale ogni prerogativa in materia di welfare.

### 3. La dimensione sociale della Strategia Europa 2020

Se questa era stata l'esperienza della Strategia di Lisbona, la crisi economica e finanziaria alla fine degli anni duemila imponeva necessariamente un ripensamento. Da un lato, infatti, l'espandersi della crisi trovava in qualche modo impreparati i vertici dell'Unione nella loro capacità di fornire una risposta coordinata. Allo stesso tempo riappariva necessario riportare al centro dell'attenzione dell'agenda di *policy* europea la dimensione sociale dell'intervento, se non altro per la crisi di «popolarità» delle istituzioni europee anche a fronte degli interventi di sostegno promossi nel settore finanziario all'origine della crisi. Peraltro, proprio la crisi mostrava i welfare state europei meglio attrezzati – rispetto ad esempio agli Stati Uniti – ad evitare pesanti conseguenze sociali della fase recessiva, facendo riscoprire anche la caratteristica, propria di sistemi ben disegnati, di agire come stabilizzatori automatici del ciclo.

È forse per questo che 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*». 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), i paesi 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 (una delle sette c.d. *flagship initiatives* previste dalla strategia come contributo della Commissione).

Oltre al merito, è cambiato 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 ciascun 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».

RPS

Raffaello Tangorra

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.

Degli impegni in termini di lotta alla povertà, in particolare nella prima *Growth Survey* e nelle prime raccomandazioni annuali da parte della Commissione, si è sostanzialmente persa traccia. E anche quando (a partire dal 2012) si è cominciato a fare qualche timido accenno, è sembrato poco più che una nota a margine: quanto alle *Growth Survey*, meno di dieci righe in un documento intorno alle 15 pagine; quanto alle raccomandazioni, pochi cenni (nel 2013 anche per l'Italia) nell'ambito di raccomandazioni più complesse per circa un terzo dei paesi<sup>6</sup>. Molto più pregnanti, in materia di *welfare*, i richiami per quasi tutti i paesi alla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico e, in maniera sempre più diffusa, dei sistemi sanitari.

Deludenti sono stati, sotto il profilo della lotta alla povertà, i Programmi di riforma nazionali: in generale, tali programmi, incluso quello italiano, raramente contengono reali strategie di lotta alla povertà e all'esclusione sociale (come la linea guida 10 per la loro redazione vorrebbe), né tale assenza è stata (perlomeno finora) sanzionata dalla Commissione. Ma al di là delle azioni programmate o intraprese, lampante è stata la mancanza di ambizione iniziale, visto che la somma dei target nazionali su cui i singoli governi si sono impegnati è ben lontana dalla riduzione di 20 milioni di poveri nell'Unione nel suo insieme (fermandosi a circa metà!). Lo stesso indicatore alla base del target è stato frutto di un compromesso politico più che di una visione condivisa sugli obiettivi di lotta alla povertà. Si tratta dell'unione di tre diversi indicatori – il rischio di povertà relativo, la grave deprivazione materiale e la scarsa intensità di lavoro della famiglia – che vanno a coprire un'area molto vasta della popolazione: un quarto del to-

<sup>6</sup> Più precisamente 7 paesi nel 2012 e 11 nel 2013.

tale nella media Ue, oltre il 30% in Italia. La logica del compromesso è stata quella del *pick and choose*, ossia dare a ciascuno, nell'ambito di una popolazione molto ampia, la possibilità di ritrovare i propri target di riferimento. Scelta apparentemente saggia in una Europa molto eterogenea, ma che inevitabilmente riduce lo spazio di intervento e di indirizzo comunitario.

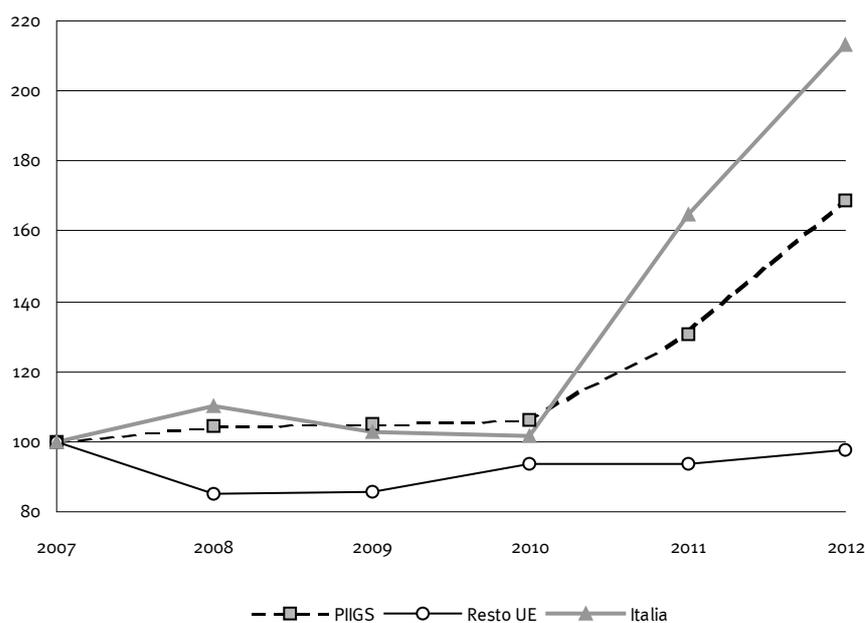
Deludente è stata la Commissione anche nelle proprie iniziative: della Piattaforma contro la povertà finora si son viste solo kermesse annuali – peraltro diretta prosecuzione delle Tavole rotonde europee sulla lotta alla povertà e l'esclusione sociale, nate con il vecchio Omc sociale e ribattezzate per l'occasione *Convention*. Si segnala a inizio 2013 il tentativo da parte della Commissione di riempire di contenuti la Piattaforma con il cosiddetto *Social investment package*, corposa collezione di: una Comunicazione sull'importanza delle politiche sociali in una dimensione di *investimento* sulle persone, senza dimenticare l'efficienza e l'efficacia della spesa; una Raccomandazione sull'infanzia, per lo specifico sviluppo di strategie nazionali sulle diverse dimensioni del benessere dei bambini; un certo numero di *Staff working documents* in materie varie dall'inclusione attiva ai senza dimora, dalla *long term care* ai servizi sociali di interesse generale. Ma al di là delle buone intenzioni, di questo «pacchetto» non è apparsa alcuna contaminazione del «Semestre europeo» (neppure in termini di mere citazioni).

Il punto è che la visione condivisa in sede comunitaria delle politiche economiche necessarie a uscire dalla crisi – per semplificare, le politiche di austerità necessarie a riportare fiducia ai mercati e sostenibilità ai debiti sovrani sotto attacco – è apparsa inconciliabile con le rinnovate promesse di lotta alla povertà e all'esclusione sociale di cui Eu2020 si era fatta originariamente carico. Si veda, ad esempio, la figura 1, in cui i paesi maggiormente interessati dalle politiche di austerità (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna, Piigs secondo l'acronimo poco edificante usato per raggrupparli) sono confrontati con il resto d'Europa nell'andamento recente della grave deprivazione materiale, uno dei tre indicatori oggetto del target e quello più legato al senso comune della povertà (in figura è fatto 100 il 2007). Di fronte ad un incremento dell'indicatore di più del 60% nei paesi più colpiti dalla crisi – e di più del 100% in Italia, rappresentata in figura anche da sola – nel resto d'Europa l'andamento è stato in media relativamente costante. Eppure, l'attenzione comunitaria rivolta a questi paesi non ha assunto in alcun modo l'allarme sociale che, anche per via delle politiche di austerità richieste a Bruxelles, è andato qui generandosi.

RPS

Raffaello Tangorra

Figura 1 – Incidenza della grave deprivazione materiale, 2007-12, media Piigs (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna), media resto della Ue, Italia (2007=100)



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat.

Si prenda il caso italiano. Solo nel 2013 l'Italia ha ricevuto una raccomandazione in materia di povertà, ma è sembrata fuori fuoco a fronte dell'emergenza rappresentata dai dati: «assicurare efficacia ai trasferimenti sociali, in particolare attraverso un miglior *targeting* delle prestazioni»<sup>7</sup>. Va solo qui ricordato che l'Italia è uno dei pochissimi paesi europei a non aver alcun sistema di garanzia del reddito per le persone in condizione di estrema povertà e che, in generale, per tutte le funzioni del welfare, pensioni a parte, il nostro paese spende molto meno che la media comunitaria. In altri termini, difficile immaginare una soluzione al problema in termini di miglior *targeting*, che oggettivamente appare un tema di secondo ordine rispetto all'assenza di prestazioni dedicate. Allo stesso tempo, difficile immaginare una *qualsiasi* soluzione al problema se la prima raccomandazione continua ad essere improntata alla necessità che il disavanzo resti sotto il 3%, che si prosegue l'aggiusta-

<sup>7</sup> Estratto dalla raccomandazione n. 4 sul Programma nazionale di riforma 2013 dell'Italia.

mento strutturale con un ritmo adeguato mediante il consolidamento fiscale, che si realizzino gli avanzi primari strutturali programmati. Diventa in queste condizioni difficile garantire anche solo l'esistente.

In ogni caso, il perdurare della crisi pone chiari problemi di sostenibilità sociale delle strategie sinora adottate. Nell'Unione nel suo insieme l'area della povertà e/o dell'esclusione sociale è cresciuta in tre anni di quasi 10 milioni di persone rendendo sostanzialmente impossibile perseguire il target della riduzione di 20 milioni (oltre un terzo di questo incremento è avvenuto in Italia, che si era posta un target per il decennio di riduzione di 2,2 milioni). I numeri da soli dicono della necessità di rivedere la Strategia. Il 2013, al di là del citato *Social investment package*, 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 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 proporre 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 separate parti. 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 antieuropei.

RPS

Rafaele Tangorra

### *Riferimenti bibliografici*

Giammusso F., Tangorra R. (2002), *Indicators on Poverty and Social Exclusion: Moving Toward a Social Europe?*, «Politica economica», vol. 18, n. 1, pp. 29-47, Il Mulino, Bologna.

Social Protection Committee (2009), *Growth, Jobs and Social Progress. A Contribution to the Evaluation of the Social Dimension of the Lisbon Strategy*, Unione Europea, Bruxelles.

Tangorra, R. (2011), *Lisbona, metodo aperto di coordinamento, Eu2020: 10 anni di indicatori sociali nell'Unione europea*, «La rivista delle politiche sociali», n. 1, pp. 335-357, Ediesse, Roma.

RPS

## Salute e sanità nell'Unione europea. Difficoltà e progressi nella costruzione di una politica comune

**Stefano Neri**

RPS

*Nonostante la sanità non rientri per lo più negli ambiti di intervento diretto dell'Unione europea e rimanga di competenza primaria degli Stati nazionali, l'influenza dell'Ue in questo settore è lentamente cresciuta a partire dagli anni novanta. Ciò è avvenuto grazie al maggiore rilievo assunto da politiche in cui il livello europeo gioca un ruolo importante, vale a dire la prevenzione e la promozione della salute e la regolazione dell'assistenza transfrontaliera.*

*In questi campi l'azione delle istituzioni europee ha conosciuto notevole impulso negli ultimi anni. Gli sforzi per la creazione di forme di coordinamento delle politiche nazionali incontrano difficoltà e limiti significativi, ma nel lungo periodo sono favoriti, oltre che da esigenze concrete, dalla consapevolezza, sempre più diffusa tra le comunità di esperti e anche nelle élite politiche, che i sistemi sanitari dei paesi europei devono affrontare problemi e sfide comuni.*

### 1. Introduzione

La politica sanitaria non rientra negli ambiti di intervento e di spesa diretta dell'Unione europea, se non in minima parte, e rimane di competenza primaria degli Stati nazionali. Per quanto siano stati avviati processi di coordinamento per favorire una qualche forma di armonizzazione dei sistemi sanitari nazionali, «la responsabilità della loro gestione rimane decentrata e appannaggio esclusivo dei singoli governi [...] in questo settore non si sono ancora sviluppate azioni comuni volte a favorire forme di coordinamento e strumenti di controllo reciproco tra paesi» (Maino, 2003, p. 27).

Questa affermazione, fatta dieci anni fa, resta abbastanza vera. Tuttavia, l'influenza dell'Ue è cresciuta in vario modo negli ultimi decenni e continua, lentamente, ad aumentare. In primo luogo, nei governi nazionali e nell'opinione pubblica si registra una maggiore attenzione alle politiche di prevenzione e di promozione della salute, rispetto al passato: in questo campo, che riguarda anche politiche differenti ma connesse alla sanità, come la sicurezza alimentare, la promozione del-

l'attività fisica e sportiva e le politiche ambientali, l'Ue gioca un ruolo non trascurabile.

In secondo luogo, gli ambiti di politica sanitaria in cui le istituzioni europee, inclusa la Corte di giustizia, esercitano una regolazione incisiva sono divenute più importanti nel corso degli anni, come mostra soprattutto il caso dell'assistenza transfrontaliera. Infine, va rilevato come le riforme introdotte nei sistemi sanitari europei, a livello nazionale e subnazionale, a partire dagli anni novanta, abbiano generato la consapevolezza diffusa di alcuni caratteri comuni ai sistemi sanitari europei, così come di problemi e obiettivi condivisi. Questo promuove un maggiore coinvolgimento delle istituzioni europee nel settore sanitario e favorisce gli sforzi tesi a costruire forme di coordinamento delle politiche nazionali, come quelli previsti all'interno del meccanismo di coordinamento aperto della protezione sociale.

## *2. Salute e sanità nell'Unione europea da Maastricht ad oggi*

Le competenze principali dell'Unione europea in campo sanitario si esplicano nelle politiche di prevenzione e di promozione della salute e nella regolamentazione dell'assistenza transfrontaliera, oltre che nel coordinamento degli interventi dei paesi membri in caso di emergenza sanitaria di livello transnazionale. Esse non includono invece la gestione e l'organizzazione dell'assistenza sanitaria, che resta appannaggio pressoché esclusivo degli Stati membri.

A parte l'assistenza transfrontaliera, si può dire che, più che di politiche sanitarie in senso stretto, l'Ue si occupi di politiche della salute. Queste ultime, peraltro, hanno assunto un rilievo non trascurabile anche negli Stati membri, inclusa l'Italia, per quanto ciò non trovi ancora un adeguato riconoscimento in termini di spesa.

Tale assetto delle competenze si è delineato nel corso di più decenni, a partire dal Trattato di Maastricht del 1992<sup>1</sup>. Oltre ad elevare la protezione della salute al rango di obiettivo delle politiche comunitarie (art. 3), il Trattato definisce un quadro per le attività comunitarie in materia di «sanità pubblica» (art. 129). Ciò dà il via ad azioni di informazione, educazione, sorveglianza e formazione in ambito sanitario, e a programmi pluriennali di prevenzione e promozione della salute.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione più ampia del periodo che va dal 1992 ai primi anni duemila si rimanda a Maino, 2003.

Un momento fondamentale nella definizione delle competenze dell'Ue in materia è rappresentato poi dal Trattato di Amsterdam del 1997, che prevede un articolo, il 152, dedicato alla sanità pubblica. In conformità al principio di sussidiarietà, le competenze dell'Ue in questo campo sono volte a «completare» l'azione degli Stati membri, incoraggiandone la cooperazione, per assicurare «un elevato livello di protezione della salute umana». A questi fini, oltre a contribuire all'introduzione di misure da parte degli Stati membri, la Comunità europea può adottare direttamente provvedimenti. Tra i settori di cooperazione non vi sono solo le malattie e i grandi flagelli, come in precedenza, ma anche, più in generale, tutte le cause di pericolo per la salute umana.

In termini generali, l'azione comunitaria verte sulla prevenzione delle malattie, favorendo la ricerca sulle loro cause e sulla loro trasmissione, nonché sull'informazione e l'educazione in materia sanitaria. In ottica trasversale ai settori di policy, essa deve inoltre tendere a garantire che i requisiti di protezione della salute umana siano presi in considerazione nella definizione e attuazione di tutte le politiche e azioni svolte della Comunità. In questo contesto al Consiglio europeo è affidato il compito di adottare misure che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza degli organi e sostanze di origine umana, del sangue e degli emoderivati, nonché misure nei settori veterinario e fitosanitario volte specificamente alla protezione della sanità pubblica (queste ultime emanate con la procedura di codecisione con il Parlamento europeo). In coerenza con il ruolo più ampio assicurato all'Unione dal Trattato, nel 1999 la nuova Commissione presieduta da Romano Prodi vede l'istituzione al suo interno di un commissario alla salute e alla tutela dei consumatori.

Nella nuova «strategia concertata per modernizzare la protezione sociale», pubblicata dalla Commissione con la comunicazione 347 del 14 luglio 1999, vengono identificati quattro obiettivi fondamentali tra cui, per la sanità, quello di garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile. Il 17 dicembre del 1999 il Consiglio europeo approva la strategia e alla fine di giugno del 2000 viene istituito un «Comitato consultivo per la protezione sociale», composto da due funzionari rappresentanti per ogni Stato membro e da due rappresentanti della Commissione. Il Comitato ha compiti di controllo dello sviluppo delle politiche di protezione sociale, di promozione dello scambio di informazioni, idee, buone pratiche e, più in generale, di impulso alla cooperazione tra gli Stati membri.

RPS

Stefano Neri

RPS

SALUTE E SANITÀ NELL'UNIONE EUROPEA. LA COSTRUZIONE DI UNA POLITICA COMUNE

Il percorso di rafforzamento delle competenze dell'Ue in campo sanitario subisce però un rallentamento nella prima parte degli anni duemila. Il Consiglio di Lisbona di marzo 2000, quello di Nizza del dicembre dello stesso anno e poi il Trattato di Nizza nel complesso sembrano ribadire il ruolo preminente degli Stati membri nelle politiche sanitarie e il loro carattere più marcatamente nazionale rispetto agli altri ambiti della protezione sociale. La politica sanitaria dell'Unione negli anni immediatamente successivi non vede sostanziali sviluppi, a parte la creazione, nel 2002, dell'Agenzia europea per la sicurezza degli alimenti e dei medicinali, con compiti consultivi, di vigilanza e controllo.

La ripresa del processo di rafforzamento dell'Ue nella sanità si verifica nella seconda metà del decennio e negli anni più recenti. Nel 2006 il Consiglio europeo approva una dichiarazione relativa ai valori e ai principi comuni dei sistemi sanitari europei, che includono l'universalità, l'accesso ad un'assistenza di buona qualità, l'equità e la solidarietà.

Il 13 dicembre del 2007 viene siglato il Trattato di Lisbona, che per molti versi si pone in linea con quello di Amsterdam per la ripartizione delle competenze in ambito sanitario, ma fornisce comunque un impulso alle istituzioni comunitarie per un ritorno all'iniziativa.

In base all'art. 168 del Trattato, che prende il posto del precedente art. 152, la politica sanitaria resta una competenza preminente degli Stati membri, mentre il ruolo dell'Ue continua ad intendersi soprattutto in termini complementari rispetto alle politiche nazionali, con funzioni di promozione della cooperazione tra gli Stati e di investimento su azioni e programmi di prevenzione ed educazione sanitaria.

L'art. 168 prevede anche che, nel «completare» l'azione degli Stati membri volta ad assicurare «un elevato livello di protezione della salute» (c. 1), una speciale attenzione venga posta al ruolo dell'Ue nell'incoraggiare la cooperazione fra Stati membri per migliorare la complementarità dei servizi sanitari nelle regioni frontaliere (c. 2). In termini più generali per promuovere la cooperazione la Commissione può adottare, in stretto coordinamento con gli Stati interessati, misure «adeguate», tra cui iniziative volte alla fissazione di linee guida e indicatori, all'organizzazione di scambi di buone pratiche e alla preparazione di tutti gli elementi necessari al monitoraggio e alla valutazione delle azioni di cooperazione (c. 2).

Ribadendo l'attenzione prioritaria alla salute pubblica, incluse le gravi minacce di carattere transfrontaliero come le emergenze sanitarie internazionali, il Trattato attribuisce all'Unione la possibilità di adottare misure di protezione della salute pubblica contro il tabagismo e l'abu-

so di alcool, escludendo però ogni armonizzazione delle leggi e della regolamentazione proprie degli Stati membri (c. 5). Del resto, si ribadisce che l'azione dell'Unione debba rispettare le responsabilità degli Stati membri nella definizione delle politiche sanitarie e nell'organizzazione ed erogazione dei servizi sanitari e dell'assistenza medica, specificando che tali responsabilità includono la gestione di tali servizi e delle risorse a questi destinate (c. 7).

Pur con questi limiti, se così possono essere definiti, il Trattato di Lisbona stimola l'iniziativa delle istituzioni europee, e in particolare della Commissione, che dal 2007-08 ha cercato di rilanciare il ruolo dell'Unione nella sanità sia attraverso il tentativo di sviluppare i meccanismi di coordinamento delle politiche sanitarie a livello europeo, sia attraverso i nuovi programmi di prevenzione e promozione della salute per il periodo 2008-2013.

### *3. Il metodo di coordinamento aperto in sanità*

La ripresa di iniziativa delle istituzioni europee nella seconda metà degli anni duemila è testimoniata anche dal tentativo di costruire un Meccanismo di coordinamento aperto (Mca) nel settore sanitario, così come avvenuto per gli altri settori della protezione sociale.

Senza entrare nel dettaglio, e rimandando per questo al saggio già citato di Maino (2003) e agli altri contributi contenuti in questo numero della Rivista, 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. Vengono inclusi anche meccanismi di monitoraggio e di verifica intermedia e finale, intesi soprattutto come forme di autovalutazione volontaria da parte dei paesi membri. 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.

Dopo l'introduzione nel 2000 del Mca nel settore sociale e l'unificazione, nel 2005, dei tre processi di coordinamento esistenti (integrazione sociale, pensioni e assistenza sanitaria) in un unico Mca sociale, con la comunicazione 418 del 2 luglio 2008 la Commissione europea si propone un rafforzamento del metodo di coordinamento aperto. In questo contesto, si cerca di rilanciare il Mca per il settore sanitario,

RPS

Stefano Neri

che si era mostrato scarsamente efficace e per molti versi non aveva ancora avuto inizio.

Gli obiettivi del Mca fissati per la sanità riguardano il conseguimento di «un'assistenza sanitaria e un'assistenza a lungo termine accessibili, sostenibili e di qualità elevata», garantendo a tutti l'accesso all'assistenza ed eliminando le disparità esistenti; la qualità dell'assistenza sanitaria e a lungo termine, adeguando le cure alle esigenze della società e dei singoli; la sostenibilità del sistema sotto il profilo finanziario. Tra i quattordici indicatori trasversali individuati per il monitoraggio del Mca sociale figurano, per la sanità, l'aspettativa di vita in buona salute, il bisogno insoddisfatto di cure mediche percepito e la spesa sanitaria totale pro capite.

Lo sviluppo del Mca sanitario dimostra l'esistenza della consapevolezza di pervenire a qualche forma di coordinamento nel settore a livello europeo. Egualmente, c'è un riconoscimento crescente che ciò non debba riguardare solo gli interventi relativi alla promozione della salute, ma anche la sanità vera e propria. L'efficacia di tali strumenti continua però ad essere altamente problematica. Il rilievo del Mca in sanità è ancora molto limitato e lontano dall'assicurare un coordinamento adeguato delle politiche sanitarie, come emerge anche dalla valutazione dei programmi di promozione della salute di cui diremo nel prossimo paragrafo.

Per certi versi anche la sua inclusione nel contesto più ampio della protezione sociale è sintomo di difficoltà; tale inclusione infatti rappresenta, forse, più un segno di debolezza e di bassa rilevanza del Mca sanitario che un riconoscimento delle necessità di integrare i diversi ambiti delle politiche di welfare. Tra i diversi fattori che giocano a sfavore del successo dei meccanismi di coordinamento, vi è senz'altro una scarsa disponibilità degli Stati a mettere in discussione le proprie competenze esclusive nel settore. Ciò appare tanto più vero in un contesto di crisi in cui i governi nazionali sono costretti a prendere misure altamente impopolari e a scontrarsi con gli interessi costituiti.

#### *4. Il Libro bianco «Un impegno comune per la salute» e la nuova strategia in ambito sanitario*

Nel 2007 la Commissione ha pubblicato il Libro bianco *Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-13*, presentato con la comunicazione 630 del 23 ottobre. Il Libro bianco parte

dalle sfide che l'Ue dovrà affrontare nei prossimi anni, come quella dell'invecchiamento della popolazione, che pone problemi sia in relazione all'espansione delle patologie croniche sia alla sostenibilità dei sistemi sanitari; la minaccia crescente alla salute rappresentata, sul piano globale, dal terrorismo, da possibili incidenti e dai cambiamenti climatici; le potenzialità insite nello sviluppo della sanità e il miglioramento della salute nelle innovazioni tecnologiche.

Su queste basi, è necessario sviluppare una strategia fondata su quattro principi, per realizzare i quali sono previste azioni specifiche, a carico prevalentemente della Commissione. I principi sono:

- «Una strategia basata su valori condivisi di salute». Alla dichiarazione sui principi comuni, approvata dal Consiglio europeo nel 2006, devono essere aggiunti i principi della parità di genere, dell'*empowerment* dei cittadini, della riduzione delle disuguaglianze di salute, nonché quello delle evidenze scientifiche come base per le politiche sanitarie. Le azioni da intraprendere riguardano l'adozione di una nuova dichiarazione sui principi comuni dei sistemi sanitari europei; la costruzione di un sistema di indicatori di salute a livello europeo; azioni specifiche per ridurre le disuguaglianze di salute; la promozione dell'informazione e della conoscenza nel campo della salute;
- «La salute è la più grande ricchezza» riguarda la promozione di studi per comprendere pienamente il valore della salute quale requisito per la prosperità economica, con particolare riguardo al mantenimento in buona salute degli individui in età avanzata;
- «La salute in tutte le politiche», dato che la promozione della salute riguarda uno spettro molto ampio di politiche europee quali, ad esempio, quelle relative all'ambiente, alla regolamentazione dei farmaci e dei prodotti alimentari, alla tassazione del tabacco, alla ricerca o alla sicurezza del lavoro. A questo riguardo l'azione da intraprendere riguarda il rafforzamento di questo principio in tutte le politiche, anche con l'uso di strumenti di valutazione preventiva e successiva dell'impatto sulla salute delle politiche dei diversi settori;
- «Rafforzare il ruolo dell'Unione europea nella salute globale» riguarda le relazioni con gli Stati extraeuropei e il ruolo dell'Ue negli organismi internazionali.

Su queste basi, la strategia dell'Ue per il 2008-13 per la sanità pubblica identifica alcuni obiettivi strategici da perseguire mediante il programma d'azione previsto per tale quinquennio. Gli obiettivi strategici riguardano il miglioramento della salute e delle condizioni di vita dei cittadini, con particolare riguardo alla promozione di azioni di pre-

venzione delle malattie e di informazione sui fattori di rischio e gli stili di vita; il rafforzamento della sicurezza alimentare e della protezione dei consumatori, così come dei meccanismi di sorveglianza contro le pandemie e le minacce alla salute a livello globale; il supporto agli investimenti nelle nuove tecnologie, alla ricerca e alle innovazioni in campo sanitario; il rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, anche con la predisposizione di nuovi meccanismi per promuovere l'azione coordinata tra i diversi paesi.

La realizzazione di questo insieme di principi e di obiettivi è affidata al secondo programma d'azione comunitario in materia di salute (2008-2013), «Insieme per la salute», che è entrato in vigore il 1° gennaio 2008 con una dotazione finanziaria di 321.500.000 euro.

Nel 2011 la Commissione europea ha compiuto una valutazione intermedia del programma, confermando la validità dei principi e degli obiettivi strategici per tutto il decennio. Il documento di valutazione ha espresso un giudizio positivo sulla capacità del programma di fungere da guida per le azioni dell'Ue e di sostegno all'operato degli Stati membri nel campo della salute e nella politica sanitaria. Esso tuttavia sollecita un grado più elevato di coordinamento e di cooperazione tra i diversi paesi.

Inoltre, la Commissione lamenta la difficoltà di accedere a dati e informazioni relativi al modo in cui gli Stati membri traducono in azioni concrete le iniziative non legislative dell'Ue. A questo proposito, in uno studio del 2012 essa ha proposto una serie di indicatori comuni per monitorare la diffusione delle iniziative europee nel settore sanitario.

In un contesto di crisi economica, gli anni più recenti hanno visto anche un'attenzione più forte che in passato al ruolo della salute e della sanità per la crescita, considerando anche il peso del settore sanitario nel sistema economico e quale fonte di occupazione. A questo riguardo la Commissione ha pubblicato il documento di lavoro «Investire nella salute», diffuso con comunicazione del 20 febbraio 2013. Il documento, assai articolato, sottolinea il ruolo che l'Ue può fornire per la promozione della salute della popolazione, mediante azioni e programmi per la riduzione delle disuguaglianze di salute legate a fattori socioeconomici e di genere; evidenzia il sostegno, innanzitutto dal punto di vista informativo, che l'Unione può fornire agli Stati membri per conseguire una spesa più efficiente; illustra quale può essere il ruolo degli strumenti finanziari dell'Ue per realizzare investimenti in campo sanitario e nella ricerca.

### 5. La libertà di circolazione dei pazienti nell'Unione europea

Uno degli ambiti principali di intervento dell'Ue in ambito sanitario riguarda la definizione delle regole dell'assistenza transfrontaliera. Con questa espressione si intende l'assistenza sanitaria prestata in uno Stato membro (cosiddetto «Stato di cura»), diverso dallo Stato membro di affiliazione che è quello in cui il paziente/cittadino è assicurato (ossia iscritto ad un servizio nazionale o ad una cassa mutua, a seconda dei casi).

Si tratta di una questione aperta da tempo, diventata sempre più saliente per l'aumento del numero di cittadini Ue che vanno a farsi curare in un paese dell'Unione diverso da quello di affiliazione. Nell'assistenza transfrontaliera la competenza esclusiva degli Stati per l'organizzazione e la gestione dei servizi sanitari può entrare in conflitto con i principi della libera circolazione dei cittadini e della libera prestazione di servizi all'interno dell'Ue.

Inizialmente<sup>2</sup> l'assistenza transfrontaliera veniva regolata sulla base del regolamento 1408/71 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, sostituito nel 2004 dal regolamento 883, che garantisce la libera circolazione delle persone nell'Ue e la possibilità di fruire dei diritti sociali al suo interno. Applicando il regolamento 1408/71 venivano identificati tre tipi di assistenza transfrontaliera (Kostoris Padoa Schioppa, 2002):

- quella diretta ai lavoratori, che avevano diritto ad accedere sia al sistema sanitario dello Stato di residenza che di quello in cui esercitavano la propria attività;
- quella fornita nel caso di emergenza durante soggiorni temporanei (per lavori di breve termine, turismo, studio), per cui i cittadini comunitari potevano ricorrere ai sistemi di assistenza dei paesi membri in cui si trovavano;
- le cure fornite a cittadini comunitari che si recavano in un altro Stato membro rispetto a quello di affiliazione. In quest'ultimo caso, i cittadini dovevano ottenere l'autorizzazione preventiva dello Stato di affiliazione. Se l'autorizzazione era ottenuta, essi avevano diritto al rimborso delle spese, da parte del proprio paese, alle tariffe dello

<sup>2</sup> Per una ricostruzione più dettagliata delle vicende relative alla regolamentazione dell'assistenza transfrontaliera antecedenti l'approvazione della direttiva 2011/24, si rimanda ancora a Maino, 2003.

Stato fornitore delle cure. Per le prestazioni in denaro l'obbligo dell'autorizzazione fu poi abolito nel 1992, ma fu mantenuto per quelle in natura.

RPS

Queste regole, per molti aspetti lacunose, vengono progressivamente messe in discussione da una serie di sentenze della Corte di Giustizia europea nella seconda metà degli anni novanta e nel decennio successivo, rendendo via via più evidente la necessità di emanare una nuova disciplina dell'assistenza frontaliera.

Come è noto, le sentenze principali che operano in questo senso sono innanzitutto le sentenze Kohll (C-158/96) e Decker (C-120/95) del 1998, che riguardano prestazioni non ospedaliere. Molto sinteticamente, in entrambi i casi la Corte di giustizia ha affermato il diritto al rimborso da parte dei cittadini, alle tariffe previste dal sistema sanitario del paese di affiliazione, sostenendo che il diniego era contrario alla libertà di circolazione delle persone nel primo caso e alla libertà di circolazione delle merci e dei servizi. Inoltre, la Corte ha affermato che il principio di autorizzazione preventiva deve essere limitato ai casi in cui le cure minacciano l'equilibrio finanziario dei paesi di affiliazione e non deve essere invece utilizzato come regola generalizzata, in quanto penalizza i produttori di prestazioni che hanno sedi in altri Stati membri.

La sentenza Geraets-Smits e Perbooms (C-157/99) e la sentenza Vanbraeckel (C-368/98), entrambe del 2001, si occupano invece di casi di assistenza ospedaliera transfrontaliera. In tali sentenze i giudici affermano l'obbligo delle istituzioni del paese erogante le cure di applicare al cittadino di altro Stato membro le stesse norme vigenti per un proprio cittadino. La Corte però riconosce anche il diritto di uno Stato a imporre un'autorizzazione preventiva per i propri cittadini che vogliano usufruire di cure ospedaliere in altro paese, ponendo una serie di condizioni per la concessione dell'autorizzazione, come il fatto che il trattamento sia considerato «usuale» e sufficientemente comprovato e convalidato dalla scienza medica internazionale. Allo stesso modo, l'autorizzazione può essere negata solo se è dimostrato che un trattamento identico o equivalente per efficacia possa essere ottenuto presso una struttura convenzionata con il sistema di assistenza sanitaria del paese di affiliazione del cittadino. Alle cure ospedaliere transfrontaliere sono dedicate altre sentenze importanti come le sentenze Müller-Faurè e Van Riet del 2003 (C-385-99), Watts del 2006 (C-372/04) e Stamatelaki (C-444/05).

Dopo le sentenze della Corte si pone una distinzione in merito all'autorizzazione preventiva, ammessa solo come eccezione nel caso di assistenza non ospedaliera e invece pienamente legittima per l'assistenza ospedaliera. Inoltre, a differenza di quanto previsto nel Regolamento 1408/71, dalle sentenze sembra desumersi che i costi delle cure vadano rimborsati secondo le tariffe del paese di affiliazione del paziente e non applicando quelle del paese di cura. In termini più generali, gli interventi della giurisprudenza europea hanno reso evidente la necessità di un intervento normativo per mettere ordine nelle regole sul tema, che presentavano ormai numerose lacune e contraddizioni.

Questa esigenza viene soddisfatta dalla direttiva 2011/24, approvata il 9 marzo del 2011, che sarà poi recepita dall'Italia con decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri il 28 febbraio 2014. Il percorso di approvazione della direttiva è stato particolarmente laborioso (Ricciuti, Tediosi, 2011) e ha richiesto ben tre anni dopo la proposta di direttiva presentata dalla Commissione con la comunicazione 415 del 2 luglio 2008.

La direttiva 2011/124 riconosce chiaramente il diritto dei cittadini dell'Ue ad ottenere assistenza sanitaria in tutti gli Stati membri e il diritto al rimborso delle cure di cui si è usufruito in un paese diverso da quello di affiliazione. Viene anche riconosciuto il diritto dei pazienti a disporre di informazioni adeguate sull'offerta di servizi disponibili, sulla loro qualità e sicurezza, «per aiutare i pazienti a compiere una scelta informata quando chiedono assistenza sanitaria in un altro Stato membro» (punto 20 della direttiva).

Compito di garantire tale informazione spetta agli Stati di cura, ai «prestatori di assistenza sanitaria» e anche agli Stati membri di affiliazione nei confronti dei propri residenti. Ogni paese deve istituire uno o più punti di contatto nazionali per l'assistenza transfrontaliera (punti 48 e 49 della direttiva), che devono fornire ai pazienti tutte le informazioni relative ai diritti e alle regole che disciplinano tale assistenza.

L'articolo 7 della direttiva stabilisce poi che sia lo Stato di affiliazione del paziente a farsi carico del rimborso delle cure prestate nello Stato membro di cura, «se l'assistenza sanitaria in questione è compresa tra le prestazioni cui la persona assicurata ha diritto nello Stato membro di affiliazione» (art. 7, c. 1). L'importo dei rimborsi corrisponde all'importo che sarebbe stato rimborsato dal sistema sanitario del paese di affiliazione, se l'assistenza fosse stata erogata sul suo territorio. Tale importo non deve comunque superare il costo effettivo dell'assistenza sanitaria ricevuta. Se l'intero costo dell'assistenza sanitaria transfron-

RPS

Stefano Neri

taliera supera il costo che le prestazioni avrebbero avuto se erogate nello Stato membro di affiliazione, quest'ultimo «può comunque decidere di rimborsare l'intero costo delle prestazioni» (art. 4, c. 4). Questo apre alla possibilità di rimborso di costi come quelli di viaggio e di alloggio.

Per quanto riguarda l'autorizzazione preventiva (artt. 8 e 9 della direttiva), essa può essere prevista dalla legislazione di uno Stato membro, ma è limitata all'assistenza sanitaria che «è soggetta a esigenze di pianificazione riguardanti l'obiettivo di assicurare, nel territorio dello Stato membro interessato, la possibilità di un accesso sufficiente e permanente ad una gamma equilibrata di cure di elevata qualità o alla volontà di garantire il controllo dei costi e di evitare, per quanto possibile, ogni spreco di risorse finanziarie, tecniche e umane» (art. 8, c. 2, lett. a). Essa inoltre deve riguardare cure che comportino il ricovero del paziente per almeno una notte (e quindi l'assistenza ospedaliera o residenziale), o che richiedano l'utilizzo di infrastrutture sanitarie o apparecchiature mediche altamente costose, o che implicino un rischio particolare per il paziente e la popolazione, o infine che siano fornite da prestatori di assistenza sanitaria che potrebbero suscitare gravi preoccupazioni in termini di qualità e sicurezza (art. 8, c. 2, lett. b, c, d).

In via ordinaria lo Stato di affiliazione deve concedere l'autorizzazione quando il paziente ha diritto all'assistenza sanitaria in questione e tale assistenza non può essere prestata sul suo territorio entro un termine giustificabile dal punto di vista clinico. Altre ragioni per la mancata concessione dell'autorizzazione riguardano la sicurezza del paziente, la qualità e l'assenza di una comprovata efficacia delle cure prestate.

Il decreto legislativo che recepisce la direttiva per lo Stato italiano prevede l'istituzione del Punto di contatto nazionale presso il Ministero della Salute. Le Aziende sanitarie locali vengono invece identificate quali soggetti competenti sia al rilascio dell'eventuale autorizzazione preventiva che all'erogazione del rimborso dei costi. Alle Regioni viene affidato il compito di effettuare un costante monitoraggio degli effetti connessi alle disposizioni del decreto. Nelle intenzioni del Ministero, l'informazione sui diritti e le modalità in cui è possibile ricorrere all'assistenza transfrontaliera, nonché sull'offerta di servizi disponibile sul territorio italiano, dovrebbe essere sviluppata all'interno di un ampio «progetto interregionale in materia di comunicazione ai cittadini per l'accesso ai servizi sanitari», per il quale sono stati stanziati 6 milioni di euro. Una delle linee di intervento del progetto riguarda infatti

la direttiva 2011/24. In particolare, «il progetto prevede [...] la creazione all'interno dello stesso di una sezione dedicata al punto di contatto nazionale [...] l'obiettivo è quello di offrire un'informazione chiara, trasparente, intelligibile e accessibile a tutti i pazienti dell'Unione europea circa i loro diritti in materia di assistenza sanitaria» (risposta del ministro della Salute Lorenzin ad un'interrogazione parlamentare presentata alla Camera dei Deputati in data 5 marzo 2014).

### 6. Considerazioni conclusive

L'esposizione condotta nelle pagine precedenti ha cercato di ricostruire i principali ambiti di intervento dell'Unione europea in sanità, mettendo in evidenza le difficoltà e i limiti nella costruzione di una politica comune ma anche i progressi, conseguiti soprattutto negli anni più recenti.

Nel valutare il percorso di creazione di una politica sanitaria condivisa, non va dimenticato che, a partire dagli anni novanta, i sistemi sanitari dei paesi europei sono stati oggetto di profonde riforme nella loro organizzazione e regolazione. Tali riforme hanno interessato i meccanismi di *governance* complessiva dei sistemi, le modalità di relazione tra i soggetti in questi operanti, l'organizzazione dei servizi, gli strumenti di *micromanagement* impiegati per la gestione interna degli ospedali e delle strutture sanitarie territoriali (per una rassegna si rimanda a Toth, 2009; Vicarelli, 2011).

Le riforme, intraprese dai governi nazionali con scarso o nullo ruolo dell'Ue, hanno reso per molti versi più simili i sistemi sanitari europei, al di là delle differenze fondamentali esistenti tra paesi che adottano il servizio sanitario nazionale (Regno Unito e Irlanda, paesi scandinavi e dell'Europa meridionale, tra cui l'Italia) e paesi che adottano il sistema mutualistico o delle assicurazioni sociali (Europa continentale, inclusi i paesi dell'Europa orientale pur con forti peculiarità). Questo processo ha suscitato un ampio dibattito in merito alla convergenza o all'ibridazione dei sistemi sanitari europei, con esiti non univoci (Neri, 2013).

Al di là degli esiti, tale dibattito ha promosso la consapevolezza diffusa dell'esistenza di problemi comuni ai sistemi sanitari europei, così come di obiettivi sostanzialmente condivisi. Secondo Cabiedes e Guillén (2011), soprattutto negli anni novanta le riforme perseguono una finalità comune e vengono realizzate in un contesto che pone le stesse sfide ai diversi sistemi. L'obiettivo è quello di preservare i risultati rag-

RPS

Stefano Neri

giunti in termini di equità, pur se differenti nei due modelli, incrementando il livello di efficienza del sistema di fronte alle preoccupazioni per la crescita dei costi. Le sfide riguardano invece i più diversi aspetti dei sistemi sanitari, interessando sia il lato dell'equità che quello dell'efficienza: «la pletera medica e l'iperspecializzazione; il consumismo e l'empowerment; l'invecchiamento delle popolazione e la transizione epidemiologica» (Cabiedes, Guillén, 2011, p. 154). Il modo in cui i diversi paesi europei hanno risposto a tali sfide è stato per molti versi simile, anche per paesi appartenenti a modelli differenti.

La consapevolezza dei caratteri condivisi dai sistemi sanitari e, se vogliamo, di un «destino comune» è diffusa soprattutto all'interno di una comunità internazionale di esperti, composta da epidemiologi e medici di sanità pubblica, economisti sanitari ed esperti di organizzazione aziendale, politologi e sociologi. Tale comunità promuove attivamente la circolazione di idee e strumenti tecnici tra i diversi paesi (è il caso ad esempio dei Drg), è spesso vicina ai *policy maker*, favorendo l'adozione e il trasferimento delle innovazioni da un contesto all'altro, ragiona in ottica europea molto più che nazionale, avendo peraltro costanti rapporti con le corrispondenti comunità radicate nei paesi extraeuropei, soprattutto in quelli anglosassoni.

La presa di coscienza di tendenze e problemi comuni ai sistemi sanitari dei paesi dell'Ue favorisce lo sviluppo delle forme di coordinamento a livello europeo. In tale contesto, si può dire che la crescita del livello di coinvolgimento delle istituzioni comunitarie in sanità venga stimolata da processi di carattere culturale, forse ancor più che da ragioni concrete, più pressanti sul breve periodo ma maggiormente dipendenti dalle contingenze.

### Riferimenti bibliografici

- Cabiedes L., Guillén A.M. (2011), *Il dibattito sulla convergenza o divergenza dei sistemi sanitari europei: dall'ipotesi del Continuum a quella di una geometria non euclidea*, in G. Vicarelli (a cura di), *Regolazione e governance nei sistemi sanitari europei*, Il Mulino, Bologna, pp. 151-161.
- Kostoris Padoa Schioppa F. (2002), *Rapporto sullo stato dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna.
- Maino F. (2003), *La politica sanitaria nell'Unione europea: verso un coordinamento leggero?*, in N. Falcitelli, M. Trabucchi, F. Vanara (a cura di), *Rapporto sanità 2003. Il governo dei sistemi sanitari tra programmazione, devolution e valorizzazione delle autonomie*, Il Mulino, Bologna, pp. 27-57.

- Neri S. (2013), *Le politiche sanitarie nell'era della riforma permanente*, in G. Vicarelli (a cura di), *Cura e salute. Prospettive sociologiche*, Carocci, Roma, pp. 227-252.
- Ricciuti E., Tediosi F. (2011), *Assistenza sanitaria senza frontiere*, «lavoce.info», 7 luglio, disponibile all'indirizzo internet: <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002396.html>.
- Toth F. (2009), *Le politiche sanitarie. Modelli a confronto*, Laterza, Roma-Bari.
- Vicarelli G. (2011), *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Regolazione e governance nei sistemi sanitari europei*, Il Mulino, Bologna, pp. 7-20.

RPS

Stefano Neri



## Le pensioni nella nuova governance europea

**Angelo Marano**

*La crisi finanziaria del 2008-2009 e la successiva crisi fiscale hanno 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. Fra queste indicazioni, quelle volte alla realizzazione di*

*riforme pensionistiche hanno già avuto un peso rilevante e hanno determinato l'aumento significativo, in quasi tutti i paesi, dell'età pensionabile, con l'introduzione, in parecchi di essi, di meccanismi di indicizzazione della stessa all'aumento della longevità. L'articolo esamina, con specifico riferimento all'ambito pensionistico, il processo di graduale rafforzamento delle competenze comunitarie e l'impostazione di politica pensionistica, per come si è andata evolvendo.*

RPS

### 1. Introduzione<sup>1</sup>

La crisi finanziaria del 2008-2009 e la successiva crisi fiscale hanno 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 finanche dalla Banca centrale europea, agli Stati membri diventano al tempo stesso più specifiche e stringenti. Fra queste indicazioni, quelle volte alla realizzazione di riforme pensionistiche hanno già avuto un peso rilevante e hanno determinato l'aumento significativo, in quasi tutti i paesi, dell'età pensionabile, con l'introduzione, in parecchi di essi, di meccanismi di indicizzazione della stessa all'aumento della longevità. L'articolo esamina, con specifico riferimento all'ambito pensionistico, il processo di graduale rafforzamento delle competenze comunitarie e l'impostazione di politica pensionistica, per come si è andata evolvendo. Nella prossima sezione si riassume l'impostazione comunitaria più recente alle problematiche pensionistiche, mentre nella terza si valuta l'evoluzione dell'approccio comunitario in una prospettiva temporale più ampia. La

<sup>1</sup> Le considerazioni esposte nell'articolo sono prettamente personali.

successiva sezione richiama poi gli strumenti messi a punto a livello europeo per il monitoraggio previdenziale, in particolare gli indicatori statistici. La quinta sezione espone alcune conclusioni.

## 2. *Lo chiede Bruxelles*

### 2.1 *Il semestre europeo e il rafforzamento del coordinamento economico*

La governance europea della politica economica, come si è andata ridefinendo dal 2011, a seguito dell'approvazione del *Six pack*, del *Two pack* e del *Fiscal compact*, è incentrata sul *semestre europeo*, il primo semestre di ciascun anno, che culmina, all'inizio dell'estate, nella definizione da parte della Commissione europea (Ce) e nell'approvazione da parte del Consiglio europeo delle raccomandazioni specifiche per ciascun paese.

Il semestre inizia, in realtà, fin dal precedente mese di dicembre, durante il quale la Ce produce l'*Annual Growth Survey* (Ags) e l'*Alert Mechanism Report*, insieme alla valutazione paese per paese del seguito dato alle raccomandazioni specifiche dell'anno precedente e a materiali settoriali fra i quali il *Joint Employment Report* (Ce, 2013b, c, d, e).

L'Ags identifica le maggiori criticità e priorità a livello europeo per l'anno entrante<sup>2</sup>, in un'ottica di più lungo periodo che dovrebbe essere quella fissata in particolare dagli obiettivi di *Europa 2020*, l'ambizioso programma 2010-2020 che ambisce a rilanciare nell'Unione uno sviluppo intelligente, sostenibile ed inclusivo<sup>3</sup>. Dall'Ags, dopo la discus-

<sup>2</sup> L'Ags 2014 conferma i cinque obiettivi di medio termine del 2013, esposti qui di seguito, specificando però che, nell'attuale contesto economico, il terzo obiettivo, promozione della crescita e della competitività, deve essere considerato come prioritario. 1. Perseguire un consolidamento fiscale differenziato da paese a paese e favorevole alla crescita. 2. Riavviare i flussi di credito all'economia. 3. Promuovere la crescita e la competitività per l'oggi e per il domani. 4. Contrastare la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi. 5. Modernizzare l'amministrazione pubblica.

<sup>3</sup> Gli obiettivi di *Europa 2020* sono i seguenti cinque, delineati attraverso indicatori comuni che si traducono poi in target nazionali. 1. *Occupazione* (innalzamento al 75% del tasso di occupazione 20-64 anni). 2. *R&S* (aumento degli investimenti in ricerca e sviluppo al 3% del Pil della Ue). 3. *Cambiamenti climatici e sostenibilità energetica* (riduzione delle emissioni di gas serra di almeno il 20% rispetto al 1990, con almeno il 20% del fabbisogno di energia ricavato da fonti

sione a livello comunitario, emergono le priorità politiche di massima complessive della Ue, che vengono formalmente fatte proprie dai paesi nel Consiglio europeo di marzo. Successivamente, in aprile, i paesi elaborano e inviano a Bruxelles il proprio *Piano nazionale di riforma* e il *Piano di stabilità / convergenza* (in Italia ambedue contenuti nel *Documento di economia e finanza*).

Nei mesi di maggio-giugno, la Ce elabora raccomandazioni specifiche per i singoli paesi, sulla base dei piani inviati, dei target individuati per il raggiungimento degli obiettivi *Europa 2020* e di studi approfonditi dei possibili squilibri dei paesi intrapresi a seguito dell'*Alert mechanism report*. Tali raccomandazioni vengono formalmente deliberate nel Consiglio europeo di luglio. Entro il 15 ottobre ciascun paese deve poi inviare alla Ce il progetto di disegno di legge di bilancio per l'anno entrante, e la Ce può formulare osservazione e chiedere modifiche. Con la valutazione del seguito dato alle raccomandazioni comunitarie e una nuova *Annual growth survey*, nel dicembre successivo, inizia un nuovo ciclo.

Nel nuovo modello di governance europea i vincoli alle politiche fiscali e il ruolo degli organismi comunitari risultano rafforzati rispetto a quelli già previsti nel *Patto di stabilità e crescita*. Col *Six pack* (entrato in vigore nel dicembre 2011) risulta precisato ulteriormente il processo di convergenza del debito all'obiettivo di medio termine di bilancio (massimo un deficit dell'1%) e viene definito un sentiero di riduzione del debito pubblico nell'ordine ogni anno di un ventesimo della quota eccedente il 60% del Pil (per l'Italia almeno 3 punti l'anno), mentre appare rafforzato anche il procedimento per le sanzioni in caso di inottemperanza, che arriva a prevedere penali fino allo 0,5% del Pil, deliberate dal Consiglio con una maggioranza ora più facile da raggiungere. Il *Fiscal compact*, accordo contrattuale fra paesi firmato il 2 marzo 2012, dal quale sono esclusi Regno Unito e Repubblica Ceca, va al di là delle stesse norme europee, in quanto – in particolare – gli Stati firmatari si impegnano a rispettare una definizione ancora più stretta di pareggio di bilancio e a introdurre tale principio nel proprio ordinamento tramite una norma di rango costituzionale, a dare un'interpretazione molto stretta delle «circostanze eccezionali» che posso-

rinnovabili e l'aumento del 20% dell'efficienza energetica). 4. *Istruzione* (riduzione dei tassi di abbandono scolastico precoce al di sotto del 10% e aumento al 40% dei 30-34enni con istruzione universitaria). 5. *Lotta alla povertà e all'emarginazione* (riduzione di almeno 20 milioni delle persone a rischio o in situazione di povertà ed emarginazione).

RPS

Angelo Marano

no provocare il superamento dei limiti, a procedere senza indugio con riforme adeguate a soddisfare gli impegni, con il rischio, in caso di inadempimento, di vedersi multati dalla Corte di giustizia europea. Col *Two pack*, entrato in vigore il 30 maggio 2013, viene ulteriormente rafforzata la vigilanza comunitaria sui paesi membri, con il coinvolgimento nel processo annuale di bilancio dei singoli paesi e l'utilizzo, per le previsioni, di organismi indipendenti. Con l'avvio del semestre 2015, inoltre, un nuovo strumento potrebbe affiancarsi a quelli già in essere: la possibilità di stipulare accordi fra paesi, Ce e Consiglio europeo, tipicamente di sostegno finanziario in un quadro di impegni contrattuali formalizzati e giuridicamente vincolanti (Consiglio europeo, 2013). D'altra parte si rafforza anche il ruolo della Banca centrale europea, per la quale è prevista maggiore flessibilità nella gestione della politica monetaria, in particolare nei casi di crisi, in cambio però dell'acquisizione di funzioni di controllo del sistema bancario e di una accentuata possibilità di intervento nella gestione nazionale della politica economica, che può esplicitarsi, nei confronti dei paesi in condizioni di vulnerabilità finanziaria, anche al di fuori dei tradizionali canali associati alla partecipazione della Bce a tutte le riunioni di vertice europee, arrivando ad interventi specifici diretti, come nel caso della Grecia o della lettera inviata nel 2011 dai due presidenti (uscente ed entrante) della Banca al presidente del Consiglio italiano.

## 2.2 *Le pensioni nel ciclo di coordinamento europeo*

Nell'*Agenda 2014*, la Ce nota con soddisfazione come 23 paesi membri abbiano aumentato l'età pensionabile e come in molti casi questo si sia accompagnato all'equalizzazione dell'età pensionabile per uomini e donne, all'inserimento di meccanismi di adeguamento automatico dell'età di pensionamento alla longevità e alla restrizione delle possibilità di anticipo del pensionamento (Ce, 2013c).

In effetti, questi quattro interventi, equiparazione dell'età di pensionamento, suo aumento e indicizzazione alla speranza di vita, eliminazione delle pensioni anticipate, hanno costituito il nucleo essenziale delle priorità pensionistiche individuate nei documenti comunitari e tradotte in specifiche raccomandazioni di riforma previdenziale inviate da Bruxelles a 17 paesi nel 2012, a 15 nel 2013. In particolare, l'aumento dell'età di pensionamento apparentemente riesce a mettere d'accordo tutti: da un lato permette risparmi di spesa significativi, dall'altro di aumentare l'offerta di lavoro e, al tempo stesso, garantire l'a-

deguatezza delle pensioni perché, a fronte di riforme che tipicamente riducono le prestazioni, l'allungamento della vita lavorativa significa maggiore contribuzione.

Da questo punto di vista, molti paesi hanno già fatto i *compiti a casa*. Come effetto delle riforme del 2011-2013, l'età di pensionamento legale dovrebbe arrivare entro il 2020 in quasi tutti i paesi almeno a 65 anni, per raggiungere i 67 anni entro il 2040 (in Italia si andrà anche oltre) (Ce, 2013a). Questo può giustificare la previsione di un diradarsi nel 2014 delle raccomandazioni ai paesi di realizzare ulteriori interventi pensionistici, da sostituire eventualmente con la raccomandazione a non deviare dalle riforme già approvate<sup>4</sup>. In effetti, l'Italia, che nel 2011 aveva realizzato una riforma molto forte, già nel 2013 non ha ricevuto specifiche raccomandazioni in materia pensionistica dalla Ce, che si è limitata a lamentare, *en passant*, come le pensioni assorbano una parte preponderante della spesa sociale, lasciando poco spazio alle altre componenti, in particolare agli specifici interventi di lotta alla povertà.

In ogni caso, vale la pena di riassumere i canali attraverso i quali si esercita attualmente la pressione comunitaria, che trova tipicamente fondamento in obiettivi fatti propri dai paesi nelle riunioni di Consiglio. Innanzitutto la guardia è sempre alta sulla sostenibilità finanziaria, corrente e di lungo periodo, con il prossimo esercizio di valutazione dell'andamento della spesa pensionistica e correlata con l'età che avrà luogo nel 2015; tuttavia la Ce nota con soddisfazione che, malgrado l'acuirsi della crisi sociale e occupazionale, «i tassi di crescita della spesa sociale sono stati negativi dal 2011» (Ce, 2013e), a testimonianza di una graduale ripresa di controllo delle finanze pubbliche di cui molti dei più recenti documenti danno conto (Ce, 2013b, c). In secondo luogo, sono due gli obiettivi di *Europa 2020* in qualche modo legati alle pensioni: l'obiettivo di innalzamento al 75% del tasso di occupazione e la riduzione di almeno 20 milioni delle persone a rischio di povertà. In effetti, il posponimento dell'età di pensionamento appare del tutto coerente con il primo obiettivo e, infatti, i tassi di attività e di occupazione degli ultracinquantenni stanno aumentando, purtrop-

<sup>4</sup> In tal senso saranno interessanti le valutazioni della CE sulla nuova riforma pensionistica annunciata a gennaio 2014 in Germania come parte dell'accordo di coalizione fra Cdu e Spd, che, in controtendenza, dovrebbe reintrodurre la possibilità di pensionamento a 63 anni con 45 anni di contributi ed estendere a tutte le lavoratrici madri alcuni benefici, per una spesa complessiva stimata in 160 miliardi di euro fino al 2030.

po, però, in un contesto nel quale nelle altre classi di età sono i tassi di disoccupazione ad aumentare, anche drammaticamente. Per quanto riguarda la lotta alla povertà, le pensioni, in quanto strumento che alimenta il reddito degli anziani, hanno anche evidenti effetti positivi sotto questo punto di vista. In effetti, la Ce sottolinea, da un lato, come fra 2008 e 2012 la popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale sia aumentata di ben 8,7 milioni, raggiungendo un quarto della popolazione europea, con conseguente ulteriore allontanamento dal target di riduzione di 20 milioni; dall'altro, come in questa situazione, i meno colpiti siano stati proprio i pensionati, l'aumento della povertà essendosi concentrato fra gli attivi che hanno perso il lavoro.

### *3. Maastricht, Lisbona 2000, Europa 2020: le diverse prospettive del welfare europeo*

I temi pensionistici che trovano spazio nel dibattito di politica economica comunitario possono sostanzialmente essere ricondotti ai tre obiettivi descritti alla fine della sezione precedente: contenimento della spesa, aumento del tasso di occupazione degli anziani, riduzione della povertà. È importante però evidenziare come tale impostazione sia frutto di un processo che ha visto gradualmente crescere l'attenzione delle istituzioni comunitarie sul sistema pensionistico e di welfare, con diversa enfasi posta nei vari sottoperiodi sulle diverse funzioni che esso svolge e sulle sue specifiche caratteristiche. È così che l'attuale focalizzarsi dell'attenzione generale su pochi aspetti, un numero ridotto di indicatori, e sullo strumento principe dell'aumento dell'età di pensionamento, con il rinvio, per gli altri aspetti, in particolare quelli riguardanti la capacità dei benefici pensionistici di assicurare il mantenimento dello standard di vita dopo il pensionamento<sup>5</sup>, a specifici processi settoriali, è frutto di un'evoluzione non uniforme, che va considerata in qualche dettaglio.

#### *3.1 Da Maastricht al focus sulla spesa pensionistica*

La seconda metà degli anni novanta ha segnato un momento di grande attivismo a livello comunitario nella regolazione dei processi eco-

<sup>5</sup> Ovvero l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche dal punto di vista non solo assistenziale bensì previdenziale.

nomici. Dopo il *Trattato di Maastricht* (1992), il *Patto di stabilità e crescita* (1997) rilancia il tema della stabilità monetaria e finanziaria, fissando come obiettivo base non più il contenimento del deficit pubblico nel 3% del Pil, bensì il pareggio di bilancio. Sempre nel 1997, viene concordato un processo finalizzato ad aumentare la flessibilità sul mercato del lavoro. L'anno successivo parte il *processo di Cardiff*, che punta invece alla liberalizzazione dei mercati.

Negli stessi anni si inizia a discutere anche di pensioni. In particolare, Ecofin, la formazione del Consiglio<sup>6</sup> costituita dai ministri economici e finanziari, spinge per allargare le proprie competenze alla valutazione della composizione dei bilanci pubblici e, in particolare, alla spesa per il welfare, argomentando che ciò è necessario per assicurare la sostenibilità di lungo periodo della finanza pubblica dei paesi, secondo i dettami del *Patto di stabilità*. In tale senso, i ministri finanziari mettono in evidenza la criticità rappresentata dall'invecchiamento della popolazione europea. Col nuovo secolo, infatti, iniziano ad andare in pensione le generazioni del *baby boom* (molto numerose), cui la crescita economica della seconda metà del Novecento ha permesso di maturare periodi contributivi molto lunghi (dunque elevate prestazioni pensionistiche). D'altra parte, le modifiche della struttura familiare hanno fatto ovunque cadere la natalità a livelli molto bassi, per quasi tutti i paesi insufficienti in prospettiva a mantenere costante la popolazione. In tal senso, Ecofin e il *Comitato di politica economica* (Epc nell'acronimo inglese), che gli fa capo, sviluppano, a cavallo del secolo, la prima valutazione prospettica della spesa pensionistica nei paesi membri, pubblicata nel 2001, che prevede entro il 2050 il raddoppio, dal 25% al 50%, dell'indice di dipendenza degli anziani (il rapporto fra ultrasessantacinquenni e persone di età compresa fra i 15 e i 64 anni) ed un conseguente aumento di 6,4 punti di Pil in media della spesa pensionistica nella Ue, solo in parte compensato da interventi già programmati dai singoli Stati e miranti ad aumentare l'età di pensionamento, a contenere i benefici, ad aumentare i tassi di occupazione. Complessivamente, le stime del 2001 indicano che entro il 2050 la spesa pensionistica dovrebbe aumentare di 3,1 punti di Pil in media nella Ue, con una punta dell'11,7% in Grecia. Quanto basta a giustificare, di lì in

<sup>6</sup> Si ricorda che il *Consiglio dell'Unione europea* si riunisce in formazioni diverse a seconda dei ministri partecipanti, mentre le decisioni più importanti sono prese o ratificate nel *Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo* che si riunisce generalmente 4 volte l'anno.

poi, la costante attenzione dei ministri dell'Economia, con le simulazioni al 2050 e poi al 2060 che divengono un esercizio comunitario di *routine*, regolarmente aggiornato ogni triennio (il prossimo è atteso nel 2015) ed esteso anche a tutte le altre componenti di spesa pubblica collegate all'età, in particolare la spesa sanitaria e per disabilità (generalmente previste in significativo aumento) e quelle per trattamenti di disoccupazione e per istruzione (che potrebbero ridursi).

### *3.2 Lisbona 2000: il modello sociale europeo come fattore di inclusione e di competitività*

Se i processi avviati nel 1997-1998 possono essere etichettati come di impronta fortemente liberista e vedono l'Ecofin dettare sostanzialmente l'agenda e le policy, nel biennio 1998-1999 si ha, però, in molti paesi un cambio di leadership che porta, fino al 2001, i governi di tutti i 15 paesi Ue su posizioni di centro-sinistra.

Se nel 1997 gli sforzi francesi per evitare di imprimere un'impostazione troppo restrittiva alla politica economica si erano risolti nella mera aggiunta al *Patto di stabilità* della parola «crescita», alla fine degli anni novanta l'omogeneità politica favorisce un ritorno di attenzione agli aspetti sociali e alla dimensione macroeconomica della disoccupazione. A fianco di Ecofin aumenta così il ruolo della formazione del Consiglio costituita dai ministri del Lavoro e degli Affari sociali, Epsco. Al Consiglio europeo di Colonia, nel 1999, i paesi concordano un *Patto europeo per l'occupazione*, che integra i *processi* di Lussemburgo e Cardiff con iniziative focalizzate sulla domanda di lavoro e sulla politica dei redditi, col coinvolgimento delle parti sociali. Allo stesso tempo, Epsco pone all'ordine del giorno il tema dell'inclusione sociale e rivendica la propria competenza su quello previdenziale.

È così che in occasione del Consiglio europeo di Lisbona, nel 2000, i paesi della Ue decidono che la materia pensionistica è competenza dei capi di governo, non già dei ministri dell'Economia, mentre alla valutazione dell'impatto finanziario delle pensioni (sostenibilità finanziaria) viene affiancata una valutazione dell'adeguatezza (sostenibilità sociale), con Epsco e un suo gruppo di lavoro apposito, poi formalizzato nei trattati come Comitato di protezione sociale (SpC), che si affiancano ad Ecofin e a Epc nella gestione del dossier pensioni.

Più in generale, il Consiglio di Lisbona introduce formalmente fra le priorità della Ue l'inclusione sociale e arriva a proporre una visione del welfare come fattore competitivo di supporto alla crescita, lanciando

un ambizioso progetto di fare dell'Europa «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale», nel quale il «modello sociale europeo, con i suoi progrediti sistemi di protezione sociale, deve fornire un supporto alla trasformazione dell'economia della conoscenza» (Consiglio europeo, 2000).

In tale contesto non stupisce che, nello stesso anno 2000 (in occasione del Consiglio di Nizza), venga approvata la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, nella quale, pure nei limiti «delle modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali», vengono esplicitamente riconosciuti i diritti di ciascuno all'istruzione (art. 14) e all'assistenza sanitaria (art. 35), il diritto degli anziani a «condurre una vita dignitosa e indipendente» (art. 25), «il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro», nonché, «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà», «il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti» (art. 34). Peraltro, laddove dal formale riconoscimento nella Carta dei diritti sociali non sono finora derivati formali vincoli o ostacoli all'implementazione delle politiche economiche in sede comunitaria o nazionale, la Carta potrebbe col tempo acquisire un ruolo sempre più significativo, anche perché, dopo non essere stata inizialmente ricompresa nei trattati UE, nel 2007 ne ha acquisito lo status, diventando vincolante per i paesi.

Fatte salve le norme in materia di libera circolazione dei lavoratori, tuttavia, secondo i trattati non esiste una competenza specifica della Ue in ambito previdenziale o di inclusione sociale, la materia essendo demandata, sulla base del principio di sussidiarietà, alla responsabilità dei singoli Stati e un eventuale allargamento delle competenze comunitarie richiedendo l'accordo unanime dei paesi. Questo porta nel 2001 a decidere di fare ricorso nella materia al nuovo *metodo di coordinamento aperto*.

Tale metodo si propone come strumento di coordinamento *dolce* che dovrebbe assistere e guidare i paesi membri nell'elaborazione delle loro politiche e si articola in fasi che possono essere riassunte come segue:

1) definizione di obiettivi comuni e di target comunitari;

RPS

Angelo Marano

- 2) identificazione di indicatori statistici comuni, che rendano comparabili le caratteristiche e le performance dei diversi sistemi nazionali;
- 3) predisposizione di rapporti nazionali contenenti target, obiettivi di policy espressi in termini numerici e suscettibili di riscontro, coerenti con gli obiettivi comuni e i target comunitari;
- 4) successivo confronto a livello comunitario (*peer review*) e predisposizione di rapporti conclusivi da parte della Ce e del Consiglio, finalizzati a identificare le *best practice* e ad offrire raccomandazioni, pur non vincolanti, ma con effetto di stimolo, ai paesi.

In ambito pensionistico, i comitati Epc e Spc hanno identificato, nel corso del 2001, 11 obiettivi comuni, successivamente fatti propri dal Consiglio di Laeken, raggruppati nelle aree dell'adeguatezza delle pensioni, della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici e della loro modernizzazione. I due gruppi hanno proceduto poi alla delicata operazione di definizione di un insieme di indicatori comuni per l'ambito pensionistico e, nel frattempo, una prima volta nel 2002 e poi nel 2005, ciascun paese ha preparato e discusso nelle sedi comunitarie il proprio *Rapporto di strategia nazionale sulle pensioni*.

Fin dalle prime fasi di questo processo è tuttavia emersa una differenza di impostazione profonda, che ha visto solitamente su fronti opposti i paesi anglosassoni (Regno Unito, Irlanda e Paesi Bassi) e i maggiori paesi dell'Europa continentale (Germania, Francia e Italia). I primi caratterizzati da una spesa pensionistica pubblica bassa, tipicamente orientata in funzione assistenziale (una pensione contenuta a carattere più o meno universalistico, con rilevanti effetti soprattutto di rete antipoverà), e da una spesa privata elevata; i secondi caratterizzati dalla quasi assenza di fondi pensione privati, con una copertura pensionistica pubblica molto elevata, orientata alla tutela previdenziale, ma, per questo, anche molto dispendiosa. Evidentemente, nel confronto dei livelli di spesa ai fini della sostenibilità finanziaria, i paesi anglosassoni godono di un significativo vantaggio, potendo mostrare una spesa ridotta, mentre le posizioni si ribaltano allorquando ad essere valutato è il livello delle prestazioni. È così che, laddove tutti i paesi hanno potuto facilmente trovare l'accordo nella valutazione delle capacità del sistema pensionistico di evitare la povertà degli anziani, i paesi anglosassoni hanno invece fatto ostruzionismo al momento di discutere l'adeguatezza dei sistemi pensionistici dal punto di vista previdenziale; simmetricamente, i paesi continentali hanno cercato di inserire, nelle valutazioni della spesa e delle aliquote contributive, anche le prestazioni previdenziali private.

### 3.3 Europa 2020 e la razionalizzazione dei processi settoriali

Laddove delicati compromessi, che tenessero conto della diversa natura e organizzazione dei sistemi previdenziali, sono alla fine stati raggiunti, sia nelle sedi tecniche che politiche, l'evidente disagio di paesi chiave rispetto ad alcuni aspetti del pacchetto pensionistico ha generato, quando il processo di coordinamento ha dovuto essere ripensato, una sorta di selezione naturale, con gli aspetti sui quali era emerso minor disaccordo che hanno mantenuto uno status «alto» nell'elaborazione comunitaria e i rimanenti che sono stati ricondotti nel recinto di uno specifico processo settoriale pensionistico, di scarso impatto a livello di policy.

L'esigenza di un ripensamento del processo di coordinamento pensionistico ha avuto inizio a partire dal 2005 ed è stata causata da diversi fattori. Innanzitutto, l'allargamento ai paesi dell'Est Europa a partire dal 2004 ha reso eccessivamente pesante un processo già di per sé macchinoso: raggiungere accordi non più fra quindici, bensì fra venticinque, ventisette e infine ventotto paesi si è presto dimostrato operazione defaticante. Inoltre, la massa di reportistica inizialmente richiesta ai paesi nei vari processi (nel solo campo del welfare, per pensioni, inclusione sociale, sanità, cui si aggiungevano le reportistiche relative ad altri processi settoriali) era tale da non poter essere gestita efficacemente dagli uffici della Ce; gli stessi governi nazionali non erano in grado di coordinare tutta la propria reportistica e di assumersene la responsabilità politica, col risultato che i rapporti inviati a Bruxelles venivano sempre più gestiti dalle strutture ministeriali o da esperti esterni, senza sostanziale *endorsement* da parte del livello politico. Ancora, la gran massa di indicatori comuni elaborata, e la possibilità per i paesi di utilizzarne di ulteriori, nazionali, di fatto permetteva un approccio *pick and choose*, ovvero di utilizzare solo indicatori «graditi», tralasciando quelli che potevano evidenziare problemi. Infine, la stagnazione della crescita, dell'occupazione e della produttività in molti paesi mostrava chiaramente le difficoltà e faceva presagire il fallimento dell'*agenda di Lisbona* ben prima della crisi scoppiata nel 2008.

È così che, già nella seconda parte del decennio, si cerca di razionalizzare il coordinamento europeo nei vari processi settoriali. Gradualmente, tutta la reportistica dei paesi viene concentrata nei già citati *Piano nazionale di riforma* e *Piano di stabilità*. Si decide poi di semplificare drasticamente gli obiettivi comuni definiti in ogni processo e di identi-

RPS

Angelo Marano

ficare chiaramente poche priorità complessive per l'Unione, cui associare un numero limitato di indicatori, mantenendo vivi, ma in versione depotenziata, i processi settoriali, che tendono a diventare momenti di monitoraggio e discussione degli andamenti, utili per l'evidenziazione di problemi e la tempestiva identificazione di possibili squilibri, ma di non diretto impatto sulle politiche economiche comunitarie. Anche le scadenze vengono gradualmente razionalizzate, nell'ottica della costruzione del *semestre europeo*.

Già prima della crisi l'andamento delle economie europee aveva suggerito di focalizzare gli sforzi su obiettivi meno ambiziosi di quelli originali dell'*agenda di Lisbona*. L'esplosione della crisi, sul finire del 2008, dà una spinta ulteriore a tale esigenza e porta all'adozione, nel 2010, della nuova agenda *Europa 2020* (Ce, 2010), mirante a stabilire condizioni di elevata crescita economica, produttività e occupazione, nella quale sono formalmente stabilite cinque specifiche aree di intervento (come già visto sopra, occupazione, ricerca e sviluppo, energia e cambiamenti climatici, istruzione, lotta alla povertà) con i rispettivi target quantitativi, poi delineati a livello nazionale.

Nel nuovo quadro, come già accennato, le pensioni entrano solo per alcuni specifici aspetti: conta la spesa pubblica pensionistica, perché rimangono impregiudicati i vincoli alle politiche fiscali, assai meno la spesa pensionistica privata; rileva l'età di pensionamento (per l'occupazione e per la spesa); rileva la capacità dei sistemi pensionistici di adempiere alla funzione assistenziale di garanzia di un reddito minimo a tutti gli anziani, assai meno la capacità di rispondere alla domanda previdenziale di mantenimento dello standard di vita dopo il pensionamento.

Non che gli altri obiettivi e le altre dimensioni del sistema pensionistico non vengano più considerate, anzi, a livello comunitario sulle pensioni continua ad essere prodotta una significativa elaborazione (ad esempio un rapporto congiunto di Epc e Spc nel 2010, il Libro bianco *Agenda per pensioni adeguate, sicure, e sostenibili* nel 2012, un rapporto Spc sull'adeguatezza dei trattamenti pensionistici nel 2012 (con prossimo aggiornamento nel 2015) (Ce, 2011, 2012a, 2012b). Tuttavia, le tematiche pensionistiche tendono a venir confinate nella ridotta del processo settoriale, con l'eccezione di quelle poche, già più volte richiamate, che entrano nelle raccomandazioni ai paesi elaborate dalla Ce e approvate dal Consiglio (in particolare, contenimento della spesa e aumento dell'età pensionabile).

#### 4. *Gli strumenti statistici sulle pensioni*

Al di là degli orientamenti di politica previdenziale e dell'assetto istituzionale, l'ambito nel quale si è con maggiore efficacia esplicitato il ruolo comunitario è stato quello della definizione di una strumentazione in grado di permettere di confrontare i sistemi pensionistici dei diversi paesi.

Innanzitutto, è stato costruito un database dei principi di funzionamento e dell'organizzazione dei sistemi previdenziali nazionali, Missoc (acronimo di *Mutual information system on social protection*), che fornisce, per ogni aspetto di interesse, tavole comparative fra paesi.

In secondo luogo, la tipologia di prestazioni sociali, le relative spese e gli strumenti di finanziamento sono oggetto di raccolta dati da parte di Eurostat fin dagli anni settanta, quando iniziò lo sviluppo di Esspros (*European system of integrated social protection statistics*) secondo una classificazione funzionale della spesa sociale poi arricchita, in particolare, con uno specifico modulo pensionistico<sup>7</sup>.

Un contributo altrettanto importante è poi arrivato dalla definizione, col pieno coinvolgimento dei paesi membri e di Eurostat, di indicatori pensionistici comuni, che stanno gradualmente raggiungendo una buona qualità e comparabilità fra paesi, collegati agli obiettivi comuni individuati nelle sedi comunitarie. La tabella 1 presenta l'elenco degli indicatori più strettamente legati alla tematica pensionistica concordati a livello europeo, suddivisi fra quelli compresi nella ristretta selezione di indicatori *overarching* e quelli ricompresi nello specifico processo settoriale pensionistico, a loro volta suddivisi sui tre obiettivi di adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione.

Si è già richiamato il primo esperimento di calcolo degli andamenti prospettici della spesa pensionistica, pubblicato da Epc nel 2001 e da allora regolarmente aggiornato ed esteso a tutte le spese per il welfare connesse all'invecchiamento. Tale esercizio ha portato i paesi, insieme ad Eurostat, a costruire un quadro coerente a livello comunitario degli andamenti demografici e occupazionali necessari alle simulazioni e a precisare il perimetro dei sistemi di welfare considerati, cosicché, pur con tutte le cau-

<sup>7</sup> Il modulo pensionistico, che raccoglie le prestazioni pensionistiche delle varie funzioni (in particolare vecchiaia, invalidità e superstiti) ha permesso, ad esempio, all'Italia di disporre di un aggregato che non comprendesse la spesa per il Tfr, classificata da Esspros come spesa per la vecchiaia.

tele del caso<sup>8</sup>, i relativi indicatori possono essere considerati effettivamente informativi delle tendenze in atto. La figura 1 mostra il risultato finale dell'esercizio 2012, ovvero la stima della crescita della spesa complessiva collegata all'invecchiamento nei paesi membri dal 2010 al 2060. D'altro canto, Spc ha sviluppato indicatori specifici di adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, poi raccolti attraverso il *panel* comunitario Eu-Silc<sup>9</sup> o attraverso esercizi armonizzati di calcolo da parte dei singoli paesi, mentre la costruzione di indicatori comuni sul mercato del lavoro è resa possibile dall'omogeneità dei dati raccolti nelle *Labour Force Survey* (Lfs) nazionali.

Come prevedibile, tuttavia, il tema dell'adeguatezza dei sistemi pensionistici ha visto il riproporsi della contrapposizione fra paesi che garantiscono una prevalente copertura pubblica, da una parte, e quelli che affidano al pubblico una funzione soprattutto assistenziale, dall'altra. In effetti, se non sono sorte troppe difficoltà per concordare una serie di indicatori di povertà relativa degli anziani e del ruolo delle pensioni nella prevenzione della stessa, molto più acceso è stato il confronto per la definizione di indicatori atti a cogliere la capacità del sistema pensionistico di rispondere al bisogno previdenziale degli individui<sup>10</sup>. Solo alla fine di un lungo confronto si è, infine, arrivati a concordare sulla definizione di due indicatori indiretti (tasso di sostituzione aggregato e reddito relativo mediano degli anziani) e sul calcolo, secondo modalità standardizzate, di tassi di sostituzione teorici per figure di lavoratore tipo, correnti e prospettiche (Marano, 2005).

La tabella 2 mostra i dati più recenti disponibili relativi ad alcuni indicatori pensionistici; l'intenzione in questa sede non è di commentare i singoli dati, quanto di mostrare come l'esistenza di database e indicatori comuni renda ormai agevole una visione comparata dei sistemi dei vari paesi, dalla quale emergono con relativa facilità le caratteristiche e le anomalie di ciascuno.

<sup>8</sup> Ad esempio, i risultati dipendono fortemente dagli scenari demografici e occupazionali considerati, ambedue elementi dimostratisi in passato molto fragili (con riferimento, in particolare, ai flussi di immigrazione e ai tassi di occupazione), oltre che da specifiche ipotesi (quale quella sull'aumento o meno della speranza di vita *in buona salute* in linea con la speranza di vita) che contengono necessariamente elevati gradi di arbitrarietà.

<sup>9</sup> European Union Survey of Income and Living Conditions.

<sup>10</sup> Problemi in qualche modo di natura simile si sono manifestati al momento di adottare indicatori che, sia pur indirettamente, introducessero misure di povertà assoluta, ritenute da alcuni paesi eccessivamente penalizzanti.

Tab. 1 – Indicatori UE in ambito pensionistico

A) Overarching indicators (selected)
<i>Core indicators</i>
Projected total public social expenditures
Median relative income of elderly people
Aggregate replacement ratio
Employment rate of older workers
<i>Context indicators</i>
Life expectancy at birth and at age 65
Old age dependency ratio, current and projected
Social protection expenditure, current, by function gross and net
Change in projected theoretical replacement ratio for base case 2004-2050 accompanied with information on type of pension scheme (DB, DC or NDC) and change in projected public pension expenditure 2004-2050
B) Indicators in the pensions strand
First objective indicators - adequate pensions. «Ensure adequate retirement incomes for all and access to pensions which allow people to maintain, to a reasonable degree, their living standard after retirement, in the spirit of solidarity and fairness between and within generations».
<i>Primary indicators</i>
At-risk-of-poverty rate of elderly people, (65+)
Median relative income ratio of elderly people, (65+)
Aggregate replacement ratio (excluding other social benefits)
Change in projected theoretical replacement ratio for base case 2004-2050 as defined above.
<i>Secondary indicators</i>
At-risk-of-poverty rate of elderly people, (60+, 75+)
Median relative income ratio of elderly people, (60+)
Aggregate replacement ratio (incl. other social benefits)
Inequality of income distribution - S80/S20 income quintile share ratio, elderly (65+)
Relative median at-risk-of-poverty gap of elderly people, (65+, 75+)
At-risk-of-poverty rate for pensioners
At-risk-of-poverty rate of elderly people by tenure status, (60+, 65+,75+)
Dispersion around the at-risk-of-poverty threshold of elderly people, (60+,65+,75+)
<i>Context indicators</i>
Composition of income by source and by income quintile for people (60+, 65+, 75+)

(segue)

*segue Tab. 1*

Second objective indicators - sustainable pensions. «Ensure the financial sustainability of public and private pension schemes, bearing in mind pressures on public finances and the ageing of populations, and in the context of the three-pronged strategy for tackling the budgetary implications of ageing, notably by: supporting longer working lives and active ageing; by balancing contributions and benefits in an appropriate and socially fair manner; and by promoting the affordability and the security of funded and private schemes».

*Primary indicators*

Total Current Pension expenditure (% of GDP)

Employment rate of older workers

Effective labour market exit age (average exit age from the labour force)

Projections of pension expenditure, public and total, 2004-2050 (% of GDP)

*Secondary indicators*

Total expenditure on social protection (% of GDP)

Decomposition of the projected increase in public pension expenditure (% of GDP)

*Context indicators*

Old-age dependency ratio, current and projected

Evolution of life expectancy at birth and at ages 60 and 65 by gender (current and projected)

Pension system dependency ratio (Number of pensioners relative to contributors, current and projected up to 2050).

Contribution to public and private pension schemes (current and projected to 2050)

Third objective indicators - modernised pensions. «Ensure that pension systems are transparent, well adapted to the needs and aspirations of women and men and the requirements of modern societies, demographic ageing and structural change; that people receive the information they need to plan their retirement and that reforms are conducted on the basis of the broadest possible consensus».

*Primary indicators*

Gender differences in the at-risk-of-poverty rate of elderly people, (65+)

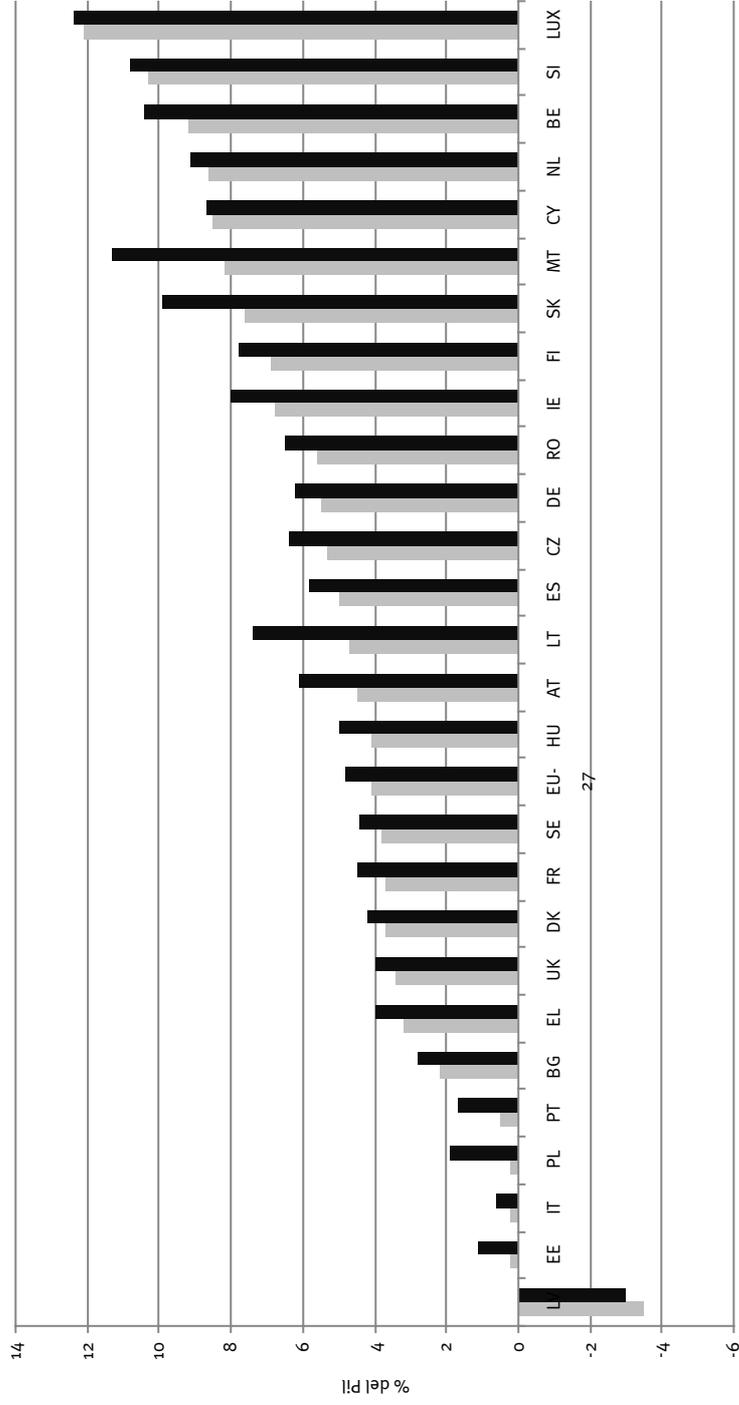
Gender differences in the relative median income ratio of elderly people, (65+, 75+)

Gender differences in the aggregate replacement ratio

*Secondary indicators*

Gender differences in the relative median income ratio, (65+)

*Grafico 1 – Crescita della spesa pubblica collegata all'età nella UE. 2010-2060*



**Tabella 2 – Una selezione degli indicatori pensionistici dell'Unione Europea**

	Indice demografico di dipendenza degli anziani (1)		Tasso di occupazione degli anziani (55-64 anni) (2)		Spesa pensionistica pubblica in % del PIL (3)		Tasso di sostituzione aggregato (4)		Reddito relativo medio degli anziani (65+ anni) (5)		Aliquote contributive totali (previdenza pubblica e privata) dichiarate dai paesi (6)	
	2010	2010	2012	2010	2010	2010	2012	2012	2012	2012	2012	2012
EU-27	26,0	52,5	48,9	11,3	12,8	0,54	0,91	:	16,36	:		
BE	26,1	43,8	39,5	11,0	16,6	0,47	0,74	:	16,36	:		
BG	25,7	60,0	45,7	9,9	11,0	0,42	0,74	:	28,00	:		
CZ	21,8	54,9	49,3	9,1	11,8	0,55	0,84	:	9,70	:		
DK	25,3	43,7	60,8	10,1	9,5	0,42	0,75	:	19,50	:		
DE	31,2	59,8	61,5	10,8	13,4	0,47	0,88	:	22,00	:		
EE	25,2	55,3	60,6	8,9	7,8	0,50	0,72	:	29,5-34,5	:		
IE	17,1	36,5	49,3	7,5	11,6	:	:	:	20,00	:		
EL	28,6	56,5	36,4	13,6	14,6	0,52	1,01	:	28,30	:		
ES	24,9	56,2	43,9	10,1	13,7	0,58	0,93	:	20,00	:		
FR	25,8	46,6	44,5	14,6	15,1	0,65	1,00	:	38,70	:		
IT	30,8	56,6	40,4	15,3	14,4	0,58	0,95	:	16,60	:		
CY	18,9	47,8	50,7	7,6	16,3	0,39	0,70	:	20,00	:		
LV	25,2	67,9	52,8	9,7	5,9	0,49	0,80	:	26,00	:		
LT	23,4	56,7	51,7	8,6	12,1	0,45	0,78	:	24,00	:		
LU	20,4	45,2	41,0	9,2	18,6	0,79	1,10	:	26,50	:		
HU	24,3	58,1	36,9	11,9	14,7	0,58	0,97	:	30,00	:		
MT	21,8	55,9	33,6	10,4	15,9	0,49	0,80	:	16,80	:		
NL	23,0	47,5	58,6	6,8	10,4	0,47	0,90	:	22,80	:		
AT	26,1	50,8	43,1	14,1	16,1	0,58	0,93	:	36,90	:		
PL	19,0	64,8	38,7	11,8	9,6	0,58	0,95	:	33,00	:		
PT	26,9	57,2	46,5	12,5	12,7	0,58	0,92	:				

(segue)

segue Tabella 2

	Indice demografico di dipendenza degli anziani (1)		Tasso di occupazione degli anziani (55-64 anni) (2)		Spesa pensionistica pubblica in % del PIL (3)		Tasso di sostituzione aggregato (4)		Reddito relativo medio degli anziani (65+ anni) (5)		Aliquote contributive totali (previdenza pubblica e privata) dichiarate dai paesi (6)	
	2010	2060	2012	2010	2060	2012	2012	2012	2012	2012	2006	
RO	21,3	64,8	41,4	9,8	13,5	0,67	1,01	29,00				
SI	23,7	57,5	32,9	11,2	18,3	0,47	0,87	24,35				
SK	17,0	61,9	43,1	8,0	13,2	0,56	0,81	28,75				
FI	26,1	47,6	58,2	12,0	15,2	0,49	0,78	21,60				
SE	28,1	46,2	73,0	9,6	10,2	0,56	0,78	30,90				
UK	25,0	42,1	58,1	7,7	9,2	0,50	0,89	26,25-28,85				

Note e fonti:

- (1) Rapporto fra ultrasessantacinquenni e persone in età compresa fra 15 e 64 anni. Fonte: Commissione Europea (2011), *2012 Ageing Report*.  
(2) Fonte: Labour Force Survey, Eurostat.  
(3) Fonte: Commissione Europea (2011), *2012 Ageing Report*.  
(4) Rapporto fra il reddito da pensione delle persone di età compresa fra 65 e 74 anni e il reddito da lavoro delle persone di età compresa fra i 50 e i 59 anni. Fonte: Eu-Sile, Eurostat.  
(5) Reddito equivalente degli ultrasessantacinquenni al confronto con quelli di età minore di 65 anni. Fonte: Eu-Sile, Eurostat.  
(6) Aliquote complessive in percentuale del reddito del lavoratore dichiarate dai paesi nell'ambito dei calcoli dei tassi di sostituzione pensionistici svolte dal Sottogruppo indicatori del Comitato di Protezione Sociale della Ue. Fonte: Comitato di Protezione Sociale, [http://ec.europa.eu/social/](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3886&langId=en)

## 5. Conclusioni

L'interesse comunitario alla materia pensionistica data ormai da oltre un quindicennio, alimentato dal graduale invecchiamento della popolazione europea. Nei vari sottoperiodi e nelle varie sedi comunitarie diversa è stata l'enfasi data alle varie specifiche problematiche del sistema pensionistico. L'attenzione si è andata focalizzando prima sulla sola spesa, poi sulle pensioni e i sistemi di welfare come elementi non solo di inclusione sociale, ma addirittura di competitività economica, finendo, nell'attuale congiuntura, per concentrarsi sui possibili interventi di riforma più funzionali all'aumento dell'offerta di lavoro.

È così che negli ultimi anni la Commissione Europea e il Consiglio sono arrivati ad invocare quasi invariabilmente un sostanziale aumento dell'età di pensionamento nei paesi membri e la sua indicizzazione alla speranza di vita, nella convinzione, in questo modo, di poter conseguire rilevanti risparmi di spesa e contrastare la riduzione della forza lavoro dovuta all'invecchiamento, senza con ciò ridurre eccessivamente i benefici riconosciuti, anche se a fronte di un numero maggiore di anni di lavoro. In un contesto che ha visto rafforzarsi sostanzialmente il potere delle istituzioni comunitarie sulle politiche nazionali, le loro raccomandazioni hanno ricevuto rapida attuazione da parte dei paesi. Da questo punto di vista, il successo delle istituzioni comunitarie, in un ambito fino a pochi anni fa dominato dal principio di sussidiarietà, è innegabile.

Una così rapida implementazione degli indirizzi comunitari giustifica ora un certo allentamento della pressione verso le riforme pensionistiche, laddove altre urgenze si presentano in tutta la loro drammaticità, dalla disoccupazione alla crescita, alla competitività. Nondimeno, anche nell'ambito pensionistico permangono criticità importanti e gli stessi effetti positivi delle riforme pensionistiche potrebbero essere resi vani dal prolungarsi della crisi, ad esempio se la maggiore offerta di lavoro degli anziani non trovasse sbocco in un aumento dell'occupazione complessiva, o se al contenimento della dinamica della spesa pensionistica si accompagnasse una troppo prolungata o troppo profonda recessione, che destabilizzasse il rapporto spesa/Pil per il tramite della riduzione del denominatore, come già avvenuto nel 2009<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Su questo, con riferimento specifico, ma non esclusivo, al caso italiano e alla riforma pensionistica del 2011, che ha fatto proprie le raccomandazioni comunitarie, Marano, Mazzaferro, Morciano, 2012a, 2012b.

In ogni caso, 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 permette di individuare tempestivamente comuni criticità e confrontare i punti di forza e di debolezza dei diversi sistemi nazionali di welfare.

### Riferimenti bibliografici

- Commissione Europea (2013a), *2013 European Semester. Country Specific Recommendations. Moving Europe beyond Crisis*, Bruxelles, Com(2013) 350 final, 29.5.2013.
- Commissione Europea (2013b), *Alert Mechanism Report 2014*, Bruxelles, Com(2013) 790 final, 13 novembre.
- Commissione Europea (2013c), *Annual Growth Survey 2014*, Bruxelles, Com(2013) 800 final, 13 novembre.
- Commissione Europea (2013d), *Overview of Progress in Implementing Country Specific Recommendations by Member State – Staff Working Document Accompanying the 2014 Annual Growth Survey*, Brussels, Swd(2013) 800 final 13 novembre.
- Commissione Europea (2013e), *Draft Joint Employment Report*, Bruxelles, Com(2013) 801 final, 13 novembre.
- Commissione Europea (2013f), *Implementation of the Eu White Paper on Pensions*, Bruxelles, 28 settembre. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11067&langId=en>.
- Commissione Europea (2012a), *Libro bianco. Un'agenda dedicata a pensioni adeguate e sostenibili*, Bruxelles, Com(2012) 55 final, 16 febbraio.
- Commissione Europea (2012b), *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. Report Prepared Jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee*, Bruxelles, 23 maggio.
- Commissione Europea (2011), *The 2012 Ageing Report*, «European Economy», n. 2, Bruxelles.
- Commissione Europea (2010), *Europe 2020: A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Bruxelles, Com(2010) 2020 final, 3 marzo.
- Consiglio Europeo (2013), *Conclusioni del Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013*, Bruxelles.
- Consiglio Europeo (2000), *Conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 marzo 2000*, Lisbona.
- Marano A. (2005), *Riforme previdenziali e adeguatezza dei trattamenti – La valutazione dei livelli correnti e futuri dei tassi di sostituzione pensionistici nell'Unione Europea*, Wp Siep n. 453, <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/453.pdf>.
- Marano A., Mazzaferro C., Morciano M. (2012a), *The Strengths and Failures of Incentive Mechanisms in Notional Defined Contribution Pension Systems*, «Giornale degli Economisti e Annali di Economia», vol. 71, n. 1, pp. 33-70.
- Marano A., Mazzaferro C., Morciano M. (2012b), *Le criticità della riforma pensionistica Monti-Fornero. Una prima valutazione mediante un modello di microsimulazione*, «Economia & Lavoro», n. 3, pp. 107-123.



## Lavoro pubblico e diritti di cittadinanza: lavoratori deboli per prestazioni deboli per cittadini deboli

**Pietro Barrera**

*Le politiche di contenimento della spesa per gli apparati professionali della pubblica amministrazione hanno inevitabilmente un impatto rilevante sulla qualità e quantità delle prestazioni rese a cittadini, famiglie ed imprese. Il blocco del turn-over 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 ordinamentali, con particolare riferimento ai nuovi assetti delle pubbliche amministrazioni territoriali. La demagogia imperante sui «privilegi» dei lavoratori pubblici contrasta con la ben diversa oggettività dei dati ufficiali.*

L'ultimo report Istat sulla salute degli italiani (Istat, 2013) è impietoso. «Aumentano le disuguaglianze sociali nella salute tra gli anziani: le persone over 65 con risorse economiche scarse o insufficienti che dichiarano di stare male o molto male sono il 30,2% (38,6 nel 2005), contro il 14,8% degli anziani con risorse ottime o adeguate (16,5 nel 2005)». Ancora: «le visite odontoiatriche si riducono del 23%, e chi vi ha rinunciato pur avendone bisogno, per l'85% dei casi lo ha fatto [guarda un po'!] per motivi economici». Del resto, più in generale, «l'11,1% della popolazione ha rinunciato ad almeno una presentazione sanitaria erogabile dal SSN pur ritenendo di averne bisogno [...] una persona su due rinuncia per motivi economici e circa una su tre per motivi di offerta».

Purtroppo non è necessario l'accurato lavoro dell'Istat per constatare l'impatto della crisi sul primo e più importante dei diritti sociali. Lo tocchiamo con mano nella vita di ogni giorno: un amico dentista già da un paio di anni mi raccontava del calo progressivo dei pazienti, e alzò la mano chi non ha un familiare o un conoscente che ha deciso di rinviare a tempi migliori un intervento o una terapia pur attesi da tempo. Scopriamo sui quotidiani inedite «offerte speciali» proposte da grandi studi medici, e gli annunci di «viaggi della salute» (anche odontoiatrica) oltre confine, che alimentano dubbi e sospetti, e qualche speranza. Insomma, quando si fa fatica ad arrivare a fine mese, anche le cure possono (debbono) aspettare.

Mi colpisce però il riferimento a chi ha rinunciato a curarsi «per motivi di offerta». Che significa? Non ha trovato la cura miracolosa promessa da qualche stregone (il caso Stamina non è isolato)? Può darsi, ma probabilmente c'è una spiegazione più semplice. Dal 2009 il personale del Servizio sanitario nazionale è in calo progressivo, a ritmo accelerato: -0,7% nel 2010, -0,9 nel 2011 e -1,3 nel 2012 (Conto annuale, 2013). Le proiezioni per il primo semestre 2013 indicano un rallentamento della curva, pur sempre con il segno meno (-0,23). Stiamo parlando del personale stabile, a tempo indeterminato, perché sul fronte dei contratti a termine la discesa è ben più rapida: -10,9 nel 2011, -8,7 nel 2012, in sei anni (dal 2007 al 2012) un quarto del totale (-24,6). Certo, per qualcuno si è trattato dell'agognata stabilizzazione (ma allora il «saldo» del personale stabile va letto sotto un'altra luce); per altri, il precariato ha lasciato il posto alla disoccupazione. Con l'occhio del paziente, del cittadino in attesa di cura e di assistenza, il significato è uno solo: migliaia di operatori in meno, nel pronto soccorso, negli ambulatori, nei servizi diurni. Servizi meno efficienti e meno disponibili. Insomma, si riduce l'«offerta».

Siamo partiti dal servizio sanitario perché più evidente è il rapporto tra lo «scadimento quantitativo» dell'offerta pubblica e la compressione dei diritti fondamentali dei cittadini. Ma non è questo il settore dove più forte e rapida è stata la contrazione degli organici. Dal 2001 (primo anno disponibile per le rilevazioni del «conto annuale») al 2012, il settore pubblico ha perso 265.690 unità di personale a tempo indeterminato, pari al 7,58%. Nei Comuni – le amministrazioni che con scuola e sanità reggono il fronte del welfare – c'è stato un vero crollo (-17,77%), e nella scuola – sempre riferita al personale stabile – la china ha raggiunto comunque un -10,48%.

Meno persone, meno donne e uomini al lavoro, e ovviamente un'età media che sale. I dipendenti «anziani» (over 60) sono già il 7,7% (erano il 4% nel 2001), ma se spostiamo l'asticella un po' più in basso, sommando tutti gli «over 50», davvero possiamo dire di avere ormai un'amministrazione con i capelli bianchi, la più «vecchia» dell'area Ocse: il 48,34% del totale (sapendo che in alcuni grandi settori – anzitutto le forze armate – l'età media è assai più bassa), contro il 29,1 del 2001. I giovani sono preziose rarità: appena il 2,2% ha meno di trent'anni. Con lo sguardo del cittadino-utente (lasciando insomma da parte il problema dell'occupazione, come valore in sé), non è difficile comprendere come un'età media così avanzata abbia riflessi immediati sulla flessibilità dell'organizzazione del lavoro, sulla sostenibilità delle

guardie notturne e di altre prestazioni più onerose e logoranti, sulla stessa mobilità funzionale e territoriale. Insomma, gli organici ridotti sono anche, inevitabilmente, organici più rigidi, meno dinamici (potremmo dire: segnati dall'artrite, individuale e collettiva!).

C'è un recentissimo studio dell'Anci, sulla sfida delle città metropolitane (Cittalia, 2013), che offre altri argomenti di riflessione. Ci riferiamo alle città metropolitane nelle regioni ad autonomia ordinaria (Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria), che, in base al disegno di legge già approvato dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013 (all'esame del Senato nel momento in cui scriviamo queste note), dovrebbero finalmente veder la luce, dopo oltre vent'anni di attesa, nel corso del 2014. Stiamo parlando di dieci aree che insieme comprendono oltre 18 milioni di abitanti, oltre il 30% del totale del paese (nelle sole città capoluogo, perno delle rispettive aree metropolitane, risiede il 13,34% della popolazione italiana). E sono le aree che, anche negli anni bui della crisi, hanno conservato il maggiore dinamismo e la maggiore ricchezza: nel 2011 il tasso di incremento delle imprese (grazie al terziario) aveva ancora il «segno +» (+0,6 nel capoluogo, +0,3 nella «cintura»), mentre la media italiana arrancava con un -0,04, e il reddito medio per contribuente (dati 2010) raggiungeva i 24.232,57 euro (media italiana 23.240,68), salendo a 29.132,62 nei comuni capoluogo.

Non a caso il governo, presentando il progetto in Parlamento, ha insistito molto sul nesso tra questa riforma e le prospettive di superamento della crisi. Scommettere sulle città metropolitane, affidandone la cura a nuove amministrazioni, più efficaci ed autorevoli – questo in sostanza era il ragionamento – serve a tutto il paese. Lì vivono tante persone e tante famiglie, ma soprattutto lì si produce ricchezza, ci sono le energie, il dinamismo, le infrastrutture e il potenziale scientifico e produttivo che permetteranno all'Italia di agganciare la ripresa. Del resto è la stessa filosofia che ha guidato la Francia fin dal 2008, quando fu lanciato il progetto per la Grand Paris e più in generale per l'«*affirmation des métropoles*» (la legge è stata approvata definitivamente il 19 dicembre scorso). La parola d'ordine era «una carta decisiva nella competizione economica del XXI secolo», perché solo «la metropolizzazione permette di ottimizzare nuove tecnologie e innovazione», ed occorre per questo «un progetto di scala internazionale, fondato sull'innovazione nell'industria e nei servizi, specializzando i territori, per trainare l'insieme del tessuto regionale» e della Francia intera (Fillon, 2009). Per questo, ancora, le città metropolitane (torniamo in Ita-

RPS

Piero Barrera

lia, all'art. 8 del «progetto Delrio») dovranno cimentarsi anzitutto nella «adozione e aggiornamento annuale del piano strategico del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni», come leva per promuovere e coordinare «lo sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana».

Bene, con quali apparati professionali, con quali risorse organizzative le città metropolitane dovranno far fronte a compiti così impegnativi, decisivi per il futuro del paese? Se torniamo a fissare lo sguardo sull'età media (senza sottovalutare il valore dell'esperienza – ci mancherebbe! – ma considerando le innovazioni organizzative e di processo che il nuovo modello di amministrazione locale sollecita), il dato è piuttosto sconcertante, con qualche sorpresa. L'età media più alta si registra nell'area napoletana (quasi quattro su cinque, il 79%, oltre i 50 anni), seguita da Bari (62,6), Reggio Calabria (58,8), Genova (57,7), Roma (50,2) e Torino (50,3). Come si vede, in tutte queste aree metropolitane (sommando i dipendenti del capoluogo, degli altri comuni e dell'amministrazione provinciale) il tasso di invecchiamento è superiore alla media nazionale della pubblica amministrazione (meglio le altre città, con il record di Venezia con appena il 40,7 di over 50). In tutte queste realtà, tranne che a Bari e Venezia, il dato si aggrava se concentriamo lo sguardo sull'amministrazione del solo Comune capoluogo: non è un dettaglio; è ragionevole immaginare che proprio da lì debba partire la «spinta propulsiva» per la scommessa metropolitana. Una scommessa affidata ad una schiera di ultracinquantenni (l'81,3% a Napoli, il 63,4 a Genova, il 63,1 a Reggio, il 55,7 a Bari, il 54 a Torino, e via di questo passo).

Sarebbe lecito sperare che il dato anagrafico sia, almeno in parte, conseguenza di una composizione professionale che privilegia elevate competenze tecnico-professionali. Purtroppo non è così. Solo a Venezia (l'amministrazione più «giovane») i laureati sono più di un quarto del totale dei dipendenti (25,7); in altre tre aree metropolitane si supera la soglia del 20% (in ordine: Napoli, Bologna e Firenze), e poi si scende, fino al 15,1% nell'area romana. In alcuni Comuni capoluogo le cose vanno un po' meglio (ad esempio a Roma, Bologna, Bari), in altri molto peggio (Napoli e Milano).

Poiché a volte e superficialmente si sente replicare a questi dati (anche, ahimè, da parte di qualche sindacalista) che ciò che conta non è il titolo di studio conquistato sui banchi di scuola o dell'università, ma

L'apprendimento *on the job*, insomma la crescita professionale affinata dalla formazione nel vivo dell'esperienza lavorativa, gettiamo uno sguardo anche a questo fronte. Non abbiamo una lunga serie storica di rilevamenti, ma ci basta «leggere» gli ultimi tre anni, perché proprio nel 2010, con la manovra economica di primavera (il decreto legge n. 78/2010), è stata commessa una delle più clamorose scelleratezze di questa infelice stagione. Si è affermato allora (con norma «a regime», che continuerà a produrre effetti fino ad una resipiscenza del legislatore) che le pubbliche amministrazioni non dovranno mai più spendere per la formazione dei propri dipendenti oltre il 50% di quanto avevano speso nel 2009. Certo, nessuno discute che si debba (e si possa) razionalizzare la spesa per la formazione, eliminando sprechi insensati di cui è ricca l'aneddotica di ogni amministrazione, ma l'esito complessivo era scontato. Così, dal 2010 al 2012, le ore di formazione erogate dall'insieme delle pubbliche amministrazioni sono diminuite del 17,9 per cento (sono sempre i dati del conto annuale, Mef-Rgs). È un'enormità, ma in questo stesso periodo la formazione nei Comuni è diminuita addirittura del 38,5%; un po' meglio – si fa per dire – è andata per il personale del servizio sanitario nazionale, con un -8,45 per cento delle ore di formazione.

Le conseguenze di questo modo di procedere sono evidenti. Il progressivo deperimento degli apparati professionali delle amministrazioni pubbliche rischia di compromettere anche le poche «innovazioni di sistema» che questo difficile 2014 propone al paese. Le riforme, dovrebbe essere ormai noto, non sono leggi (buone, discutibili, sempre perfettibili), ma processi da implementare, da costruire con determinazione e pazienza nel vivo dell'amministrazione quotidiana. Vale per la sanità, per i servizi locali, per le politiche di sostegno all'economia o per le politiche fiscali. Vale per le carceri e per le scuole, vale per la tutela ambientale e per i servizi alle famiglie. È davvero sconcertante leggere tanti indignati commenti, sulla grande stampa, che segnalano l'inadeguatezza quantitativa e qualitativa delle prestazioni della pubblica amministrazione in questi settori, e al tempo stesso reclamano altri tagli, indiscriminati, alle energie vive che quelle prestazioni dovrebbero assicurare.

Mi permetto di insistere sulle amministrazioni comunali, proprio perché, a quanto sembra, siamo nel vivo di più percorsi di riforma che dovrebbero innovare radicalmente gli assetti organizzativi e funzionali dell'intera governance territoriale del paese: le città metropolitane, che dovranno nascere nelle dieci maggiori aree urbane del paese (e in altri

RPS

Piero Barrera

poli metropolitani, nelle regioni ad autonomia speciale); le province, che si trasformeranno sia sotto il profilo funzionale (le cose da fare) che sotto quello istituzionale (enti di secondo livello, di cooperazione intercomunale); l'associazionismo obbligatorio (e magari la fusione) dei comuni di minore dimensione. Sono percorsi che investiranno in un modo o nell'altro tutti i comuni, e chiameranno decine di migliaia di dipendenti pubblici a modificare abitudini, moduli procedurali, contesti organizzativi di riferimento, a volte funzioni, raramente sedi di lavoro. Uno sconvolgimento forse positivo, se proiettato verso l'innovazione, per restituire prestigio, credibilità ed efficacia alla «amministrazione di prossimità». Ma pensiamo davvero che tutto questo si possa realizzare con atti di imperio, senza coinvolgere, formare, riqualificare quei dipendenti, i loro dirigenti, i segretari comunali? Qualcosa dovrebbe pur insegnare il fatto che l'esercizio associato delle funzioni fondamentali dei comuni più piccoli è stato imposto nel 2010, poi ribadito nelle «manovre» del 2011 e perfezionato con la spending review del 2012, finora senza apprezzabili risultati. La legge di stabilità 2014 ha spostato il traguardo di un anno, fino al prossimo 31 dicembre, ma – ci possiamo scommettere – tra un anno saremo ancora lì a chiedere un'altra proroga. Perché, appunto, le riforme non basta annunciarle in *Gazzetta ufficiale*. Nell'art. 2 della spending review c'era una norma esilarante, se non fosse il segno di una clamorosa impotenza: «per favorire i processi di mobilità – spiegava il legislatore – le amministrazioni interessate possono avviare percorsi di formazione nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili». Norma davvero curiosa, per il suo improbabile valore precettivo: ci mancherebbe che le amministrazioni non «possano» avviare i percorsi di formazione, con le risorse già disponibili. E cosa dovrebbero farne, di quelle risorse? Malignamente potremmo indovinare quanto sarà accaduto nel «pre-consiglio» dei ministri: qualcuno, magari chi rappresentava la funzione pubblica, ha ricordato come sia irragionevole progettare la mobilità di migliaia di dipendenti (li si parlava soprattutto degli esuberanti nelle amministrazioni statali), senza investire nella formazione; qualcun altro, magari il Ministero dell'Economia, ha replicato: «fate pure, ma senza un euro in più!» E così ci troviamo ad ipotizzare grandi riforme, con organici in declino progressivo, sempre più invecchiati, di livello culturale certamente non ottimale, e comunque abbandonati a se stessi, confidando sulla buona volontà dei singoli.

La Corte dei conti (Corte dei conti, 2012), ha confermato quanto in Italia (solo) i sindacati vanno dicendo da tempo: il rapporto percen-

tuale tra dipendenti pubblici e popolazione residente vede l'Italia assai più in basso rispetto a Francia, Regno Unito e Spagna (per limitarci ai paesi europei più grandi: anche Belgio, Irlanda, Paesi Bassi e Portogallo hanno una pubblica amministrazione più estesa). Certo, la Germania ne ha un po' di meno, ma nel decennio 2001-2010 il rapporto percentuale è comunque cresciuto un po' (dal 5,3 al 5,4), mentre in Italia già diminuiva in misura significativa (dal 6,4 al 5,8). Ed eravamo ancora alla vigilia della drastica manovra del 2010, che ha generalizzato il blocco del turn over. Anche dal punto di vista della spesa, il confronto è esemplare. Nel periodo 2008-2012 la spesa per le retribuzioni nella pubblica amministrazione in Italia è diminuita del 2,33%, mentre in Francia e Germania cresceva (rispettivamente dell'1,9 e dell'1,8), e comunque, sia pur di poco, cresceva nell'insieme dell'Europa «dei 27» (Corte dei conti, 2013). Chiarisce ancor meglio l'Eurispes (Eurispes, 2012): l'Italia spende per il personale dei suoi apparati pubblici circa l'11,1% del Pil, contro il 13,4 della Francia, l'11,9 della Spagna e l'11,5 del Regno Unito (solo la Germania, tra i paesi maggiori, ha un'incidenza minore – il 7,9% – ovviamente anche a causa di un'economia più florida).

È importante questo raffronto perché ancora, nel nostro paese, si sente parlare, come di una verità autoevidente, di stipendi troppo alti, spesa lorda per le retribuzioni fuori controllo, e «sacche di privilegio» incompatibili con la drammaticità della crisi economico-sociale. Nessuno può negare che la stabilità dei posti di lavoro e il livello delle retribuzioni abbiano subito e continuino a subire, in questi anni, colpi durissimi nel sistema delle imprese, grandi e piccole, e che questa persistente emergenza finisca per far apparire l'insieme del lavoro pubblico come un'oasi di serenità e di benessere. Per questo, ritorna (persino nel sindacato) lo spettro della contrapposizione forzata tra «garantiti» e non garantiti, tra lavoratori pubblici e lavoratori privati, tra chi il lavoro ce l'ha e riesce a conservarlo e chi il lavoro lo ha perso o teme di perderlo. Ma proprio per questo è doveroso offrire informazioni complete e attendibili, per scongiurare le derive demagogiche. Restiamo alle retribuzioni (Associazione Trentin, 2013): nel periodo 2008-2012 la spesa per il personale della pubblica amministrazione ha registrato un calo significativo in valori assoluti, da 169.666 a 165.833 miliardi di euro; certo, la «responsabilità» maggiore è imputabile alla contrazione degli organici, e tuttavia anche la dinamica delle retribuzioni pro capite è in realtà negativa se si tiene conto dell'inflazione e della contemporanea dinamica del prelievo fiscale e contributivo. Negli ul-

RPS

Piero Barrera

timi anni (dopo il blocco della contrattazione, delle retribuzioni e delle risorse per il trattamento accessorio, stabilito con la manovra 2010 ed ora prorogato fino al 31 dicembre 2014), la riduzione è evidente anche nei valori nominali (-0,7% nel 2011 e -0,6 nel 2012), e in un arco di tempo più lungo (2000-2011) la dinamica di incremento è stata più forte nei settori industriali (+36,40%, rispetto al 31,40 della pubblica amministrazione). Il dato più importante è però quello che considera il potere di acquisto reale, mettendo in relazione contrapposta gli aumenti contrattuali e il tasso di inflazione: per una lunga stagione è stato vero che, sia pur di poco, il potere d'acquisto aumentava (+1% nel biennio 2006-2007, +0,9 nel biennio successivo), ma nei tre anni 2010-2012 l'erosione è vistosa, pari a -7,2%.

In altre occasioni abbiamo parlato di «solitudine dei lavoratori pubblici» (Barrera, 2013), per mettere in evidenza la paradossale situazione di centinaia di migliaia di donne e uomini che sentono sulla propria pelle la riduzione progressiva della retribuzione reale, il maggior carico di lavoro che deriva dalla contrazione degli organici e l'incertezza per il futuro, dovendosi però caricare sulle spalle anche la sgradevole etichetta dei «privilegiati», comunque al riparo dai colpi più duri della crisi, e in buona parte «fannulloni» o addirittura assenteisti (la mala semina di Brunetta ha lasciato il segno). Cogliere le ragioni di questo disagio – più forte nelle moltissime famiglie in cui un solo stipendio pubblico consente di sopravvivere ai congiunti che hanno perso il lavoro, ai giovani che non hanno speranze di trovarlo, a chi ha dovuto chiudere l'attività artigianale o l'esercizio commerciale – è indispensabile per scongiurare irrecuperabili fratture nel tessuto sociale e riproporre l'orizzonte di una «riunificazione» del mondo del lavoro, ad oltre vent'anni dalla prima «privatizzazione» (contrattualizzazione) del lavoro pubblico. In questa sede, però, altro è l'obiettivo principale: dobbiamo mettere a fuoco (speriamo di esserci riusciti, con qualche numero) il nesso inscindibile che lega la qualità del lavoro negli apparati pubblici e la loro capacità di offrire risposte alle attese della società, ai cittadini, alle famiglie, alle imprese.

Naturalmente dovremmo poter «scavare», entrare nel concreto dei diversi apparati, distinguendo anzitutto tra compiti e funzioni non «fungibili», in cui il «fattore umano» non può essere surrogato da nessuna modernizzazione, digitalizzazione o riorganizzazione, e gli ampi spazi di «ottimizzazione» che ci sono ancora in altri settori. L'insegnante in aula e l'assistente dell'asilo nido, il tecnico dei beni culturali e il medico al pronto soccorso, l'agente della polizia penitenziaria e l'assistente so-

ciale possono certamente giovare di tecnologie appropriate e di buoni modelli organizzativi, ma ci devono stare, devono essere lì, in carne ed ossa, possibilmente con sufficienti energie e disponibilità, per interagire con altre persone in carne e ossa. Ma intanto, nonostante le buone intenzioni, stentano ancora a decollare le centrali uniche per gli acquisti, in molte regioni le Asl replicano inutilmente strutture e risorse organizzative, le amministrazioni periferiche dello Stato resistono a semplici processi di integrazione, fosse anche delle sole strutture «serventi».

La demagogia deve essere sconfitta anche evitando apologie astratte della qualità dei servizi pubblici. Anzitutto perché non sempre quella qualità c'è, c'è stata ed è percepita, e perché non abbiamo alle spalle una «età dell'oro» a cui guardare con nostalgia, mentre la crisi e le ideologie neoliberiste smantellano lo Stato sociale. Ci sono state stagioni di grandi speranze, è vero, di progetti lungimiranti, di «cantieri sociali» che conservano intatto il loro valore. Ma troppo spesso le cose, nel concreto, non sono andate come dovevano andare, e in ogni caso la crisi non è un «accidente» che si possa facilmente mettere tra parentesi. La crisi fiscale – cioè di sostenibilità – dei sistemi sociali europei non è cosa recentissima, e sono ben note le specificità del caso italiano: un debito pubblico stratosferico, livelli di evasione-elusione fiscale difficili da contrastare e legati da un rapporto perverso con una pressione tributaria troppo elevata sui contribuenti onesti, una diffusa e «abituale» inefficienza in molti apparati pubblici, la corruzione ancora pervasiva, porzioni importanti del territorio (non solo al Sud) dominate da poteri criminali.

Poiché tutto ciò è vero, verissimo, la difesa a oltranza degli attuali assetti della pubblica amministrazione non ha argomenti, non ha ragioni, non ha prospettive. E quando il portafoglio è vuoto – lo dicevamo all'inizio, parlando di cure odontoiatriche e di altre prestazioni sanitarie – c'è poco da fare, si tagliano anche cose utilissime, se non indispensabili. Il buon senso ci dice però che questa drammatica contingenza impone lucidità, chiara selezione delle priorità, la consapevolezza di dover valorizzare, ottimizzare, tutto ciò che resta a disposizione. E invece è proprio questo che è mancato. Torniamo per un istante al tema degli organi delle amministrazioni locali: da anni il turn over è limitato al 40 per cento della spesa per cessazioni dal servizio nell'anno precedente. Vale per tutte le amministrazioni, grandi e piccole (hanno regole un po' più generose solo i comuni fino a 1.000 abitanti), efficienti e inefficienti, «virtuose» e disordinate. C'è insomma un piano inclinato senza fine, che ha come punto di partenza la situazio-

RPS

Piero Bartera

ne «storica» – gli apparati che erano stati costruiti in decenni di politiche, ragionevoli o clientelari poco importa – e non ha un punto di arrivo, un traguardo finale. Come se sia davvero possibile ridurre ogni anno di più, senza un limite, senza poter definire quale sia la soglia di un apparato professionale indispensabile e sostenibile. Le conseguenze sono paradossali: ci sono comuni (anche al Sud) che per peculiari vicende «storiche», hanno organici molto sotto la media nazionale (per incidenza percentuale tra dipendenti pubblici e popolazione residente) e non hanno nessun modo per porre rimedio a questo handicap (salvo ricorrere – entro limiti altrettanto rigidi e irrazionali – al lavoro flessibile, o addirittura alle vituperate consulenze). Ci sono comuni commissariati per le infiltrazioni della criminalità organizzata che non riescono ad offrire servizi decenti ai cittadini e ai territori perché neppure per loro si fa eccezione (con il rischio di far rimpiangere la più «attiva» amministrazione mafiosa). E in troppe città, di ogni latitudine e dimensione, ci sono servizi fondamentali costretti a chiudere per «consunzione».

La stessa Corte dei conti ha ritenuto di mostrare una certa comprensione per gli enti così strangolati (cfr. sez. contr. Liguria n. 81/2011, sez. riunite contr. n. 46/201 e 11/2011, fino alla nota decisione della Procura di Napoli secondo cui l'applicazione rigida dei limiti assunzionali non può portare a «comprimere diritti infungibili e funzioni fondamentali, quali sono quelli di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi di asilo nido»). Tuttavia il legislatore, dinanzi alla concentrica pressione di amministratori locali, operatori e cittadini-utenti, non ha saputo far meglio che disporre un farraginoso meccanismo di «sconto parziale» per le assunzioni nei servizi sociali, nei servizi educativi e per l'infanzia e nella polizia locale. Insomma, ha preso atto della follia della logica inerziale del piano inclinato senza fine, ma invece di correggerla radicalmente ha preferito stabilire qualche complicata eccezione (sia per le assunzioni a tempo indeterminato che per i contratti a termine) per i settori *labour intensive* dove sono davvero in gioco i «diritti infungibili dei cittadini (o, più probabilmente, dove l'opinione pubblica è più reattiva).

Non è questa la strada. Ma non si può neppure chiedere agli amministratori locali di immolarsi con «atti di coraggio» o di disobbedienza civile con assunzioni *contra legem* o sul filo della legittimità: nell'attuale regime vincolistico, con organi di controllo (anzitutto giurisdizionali) alimentati da una diffusa demagogia «anticasta» (che finisce per tradursi in anti pubblica amministrazione, anti funzione pubblica, anti servizi pubblici), i rischi sarebbero davvero troppo elevati, per gli am-

ministratori, per le loro amministrazioni, per i dirigenti, per gli stessi lavoratori. Occorre davvero cambiare rotta. Prendere atto dei risultati conseguiti con la «cura da cavallo» degli ultimi anni e mettere un punto. Su questa base realizzare veri «piani strategici» in ambito regionale o sub-regionale, che consentano anche di gestire in modo razionale la mobilità guidata e la riqualificazione dei dipendenti sulla base di chiare priorità, e semplificare radicalmente il sistema vincolistico per le assunzioni. Non la corsa ad ostacoli tra mille trabocchetti conseguenza dell'affastellarsi caotico di norme di diversa origine, ma parametri obiettivi, in rapporto alla popolazione residente, alla sua stagionalità, al territorio amministrato, ad altre specifiche criticità locali. Insomma, restituire agli amministratori la responsabilità di decidere, entro parametri certi, ma con l'ambizione di rimodellare l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni (soprattutto sui territori) entro un percorso di trasparenza e di condivisione che «costringa» a dialogare e confrontarsi tutte le amministrazioni pubbliche (statali, regionali e locali) di un medesimo territorio, ad ottimizzare le proprie risorse, a valorizzare il proprio capitale umano.

Un anno fa, la Fp Cgil, per contribuire al «piano del lavoro» della Cgil, provò a ragionare su quattro linee di innovazione: una regia condivisa per la mobilità guidata dei lavoratori pubblici, un nuovo modello organizzativo per la formazione, la riforma del reclutamento (dei suoi meccanismi, delle regole e dei criteri), un piano straordinario per coinvolgere alcune decine di migliaia di «giovani eccellenze» nei punti chiave della pubblica amministrazione (Fp Cgil e Fondazione Luoghi comuni, 2012). Siamo ancora lì. Risposte non sono arrivate. Possiamo e dobbiamo affinare le proposte, ma questi nodi non potranno essere elusi troppo a lungo.

### *Riferimenti bibliografici*

- Associazione Bruno Trentin - Isf - Ires e Fondazione Luoghi comuni (2013), *La finanza pubblica italiana negli anni della crisi*, Roma, Ediesse.
- Barrera P. (2013), *La solitudine dei lavoratori pubblici*, «Critica marxista», n. 5, pp. 23 ss.
- Cittalia - Fondazione Anci ricerche (2013), *Rapporto 2013: le città metropolitane*, a cura di Paolo Testa, Roma.
- Conto annuale, Ministero dell'economia - Ragioneria generale dello Stato (2013), Roma, aggiornamento 2014.
- Corte dei conti (2012), *Relazione annuale sul costo del lavoro pubblico*, Roma.
- Corte dei conti (2013), *Relazione annuale sul costo del lavoro pubblico*, Roma.

RPS

Piero Barrera

Eurispes-Uil p.a. (2012), *Dalla spending review al ritorno del Principe (ovvero, la pubblica amministrazione come presidio di democrazia)*, Roma.

Fillon F. (2009), *Projet de loi relative au Grand Paris, Etude d'impact*, Paris.

Fp Cgil e Fondazione Luoghi comuni (2012), *Lavoro pubblico e pubblica amministrazione nel piano del lavoro della Cgil*, 4 dicembre (relazioni in [www.fpcgil.it](http://www.fpcgil.it)).

Istat (2013), *La salute e il ricorso ai servizi sanitari attraverso la crisi* (anno 2012, media settembre-dicembre), Roma.

Ministero dell'Economia - Ragioneria generale dello Stato (2014), *Conto annuale, aggiornamento*, Roma.

RPS

LAVORO PUBBLICO E DIRITTI DI CITTADINANZA

**ATTUALITÀ**  
Cause, conseguenze e rimedi degli squilibri  
nell'Europa globalizzata



## La macchina delle disuguaglianze

**Mario Pianta**

*La crescita delle disuguaglianze ha gravi effetti economici e sociali: sul piano macroeconomico accentua la caduta della domanda, riduce la mobilità sociale e colpisce i più giovani, aggrava la povertà e rende inadeguate le politiche redistributive e di welfare, concentra potere e ricchezza nelle mani dell'élite e minaccia la democrazia. Più complessa è l'analisi delle cause delle maggiori disparità di reddito: il cambiamento tecnologico e la globalizzazione hanno portato a strategie delle imprese che hanno ridotto occupazione e salari, specie per le qualifiche intermedie e basse; i rapporti di forza*

*tra capitale e lavoro hanno mutato le condizioni sul mercato del lavoro, riducendo le protezioni dei lavoratori e il ruolo del sindacato, mentre si sono affermate rendite e remunerazioni altissime per manager e professioni particolari. L'espansione della finanza ha concentrato rendimenti e opportunità di reddito nel 10% più ricco della popolazione, la ricchezza è cresciuta a ritmi molto superiori al reddito, alimentata da bolle speculative finanziarie e immobiliari. Infine, le politiche dei governi hanno per tre decenni sostenuto – anziché contrastare e rovesciare – queste tendenze.*

RPS

La crescita delle disuguaglianze è uno dei maggiori problemi economici e sociali del nostro tempo<sup>1</sup>. Ha effetti macroeconomici, poiché accentua la caduta della domanda interna e aggrava l'attuale depressione europea e la bassa crescita degli Usa (Stiglitz, 2013). Ha effetti negativi sul mercato del lavoro, alimentando un circolo vizioso tra occupazioni a basse qualifiche, bassi salari, aumento della povertà. Ha effetti intergenerazionali perché crea una società in cui gli spazi di mobilità sociale sono sempre più ridotti, colpendo in particolare le prospettive di vita e di reddito dei più giovani (Franzini, 2013). Ha effetti sociali visibili nella crescita della povertà, con i molteplici problemi associati ai processi di emarginazione e disintegrazione sociale. Ha effetti sulle politiche redistributive, con la difficoltà crescente dei sistemi di welfare di compensare con gli strumenti disponibili – e le risorse drasticamente ridotte dall'austerità – l'aggravarsi delle disparità e del disagio sociale. Ha, infine, seri effetti sulla politica in quanto tale, perché riflette la crescente concentrazione di potere e ricchezza in

<sup>1</sup> I temi di questo articolo sviluppano le analisi di Pianta, 2012, 2007.

un'élite sempre più «separata» dal resto della società, alimentando dinamiche – dai «presidenzialismi» ai populismi – che possono rappresentare una minaccia alla democrazia.

Ma, se questi sono gli effetti pervasivi e drammatici della crescita delle disuguaglianze, quali ne sono le cause?

### *1. Capitale contro reddito, profitti contro salari*

Nel suo ultimo libro Thomas Piketty (2013) mette al centro dei meccanismi che alimentano le disuguaglianze l'evoluzione del rapporto capitale/reddito. Il valore dello stock di tutti i patrimoni privati – immobiliari e finanziari – in rapporto al reddito nazionale ha seguito una curva a U nei maggiori paesi europei, passando da valori superiori a 6 all'inizio del Novecento a valori intorno a 3 nel secondo dopoguerra, per poi risalire a oltre 4 nel 2000, e nuovamente vicini a 6 oggi (ivi, p. 54). Negli ultimi quarant'anni il rendimento del capitale – in tutte le sue forme – ha costantemente superato il ritmo di crescita della «torta» del reddito, risultando in «fette» sempre maggiori ottenute da profitti industriali e rendite immobiliari e finanziarie. È questa oggi, secondo Piketty, «la contraddizione centrale del capitalismo» (ivi, p. 942).

Alla radice delle disuguaglianze c'è il processo di distribuzione del reddito, che si ripartisce – schematicamente – in tre quote: quella che va al lavoro come salari, quella che va alle imprese come profitti e quella che va alla finanza come interessi e rendite. La quantità e qualità dell'occupazione e il livello dei salari stabiliscono la parte del reddito nazionale guadagnato dal lavoro. Le dimensioni dei profitti dipendono dai capitali investiti nelle imprese e dal loro successo nel processo di accumulazione. Le rendite riflettono le dimensioni dei patrimoni, sia finanziari che immobiliari, e le logiche speculative che ne alimentano la crescita.

Ma tra i redditi guadagnati e quelli che si spendono ci sono tre passaggi: l'effetto dell'inflazione, che trasforma i redditi nominali in redditi reali; l'effetto delle imposte e dei trasferimenti pubblici, che trasformano i redditi lordi in redditi netti; l'effetto delle famiglie, in cui si aggregano redditi di diversa natura, dai quali risultano i livelli di vita dei componenti del gruppo familiare nel suo insieme. A questo punto si possono calcolare i redditi personali e vedere la distribuzione individuale del reddito, che documenta la posizione di ricchi e poveri.

Ugualmente importante è considerare la distribuzione non dei *flussi*

annuali di reddito, ma dello *stock* di ricchezza; questa si amplia ogni anno con risparmi e investimenti (o si riduce attraverso disinvestimenti), ma può crescere anche attraverso *capital gains*, aumenti dei valori del patrimonio finanziario o immobiliare legato all'andamento dei mercati di questi beni.

### 1.1 La caduta della quota dei salari

Nella distribuzione del reddito dal 1980 a oggi la quota dei salari è andata diminuendo ovunque, con perdite anche di dieci punti percentuali – in Germania, ad esempio, dal 75 al 65% del reddito totale (Lapavitsas, 2013, p. 189).

I dati di contabilità nazionale di Eurostat – utilizzati in Pianta, 2012 – mostrano che nei paesi dell'eurozona la quota dei profitti lordi nel 2010 è del 40%, mentre ai salari va il 60% del reddito<sup>2</sup>. In Italia la fetta dei profitti è maggiore della media europea, nel 2010 era del 45%, con la quota dei salari al 55%; nel 1999 i profitti si prendevano una percentuale ancora più alta, il 47%.

In Germania i profitti sono molto inferiori, il 39% nel 2010. Ancora più bassa la quota dei profitti in Francia e Gran Bretagna, dove oscilla in tutto il decennio tra il 32 e il 34% del reddito. Più giù ancora la Svezia, dove al capitale viene lasciato il 30% del reddito nazionale. È noto che in Italia la presenza di piccole e medie imprese porta a una quota più alta che altrove dei redditi dei proprietari che vi lavorano, ma qui siamo di fronte a una quota italiana dei profitti del 25% superiore ai maggiori paesi europei e del 50% più alta dell'efficientissima Svezia, dove si spende tre volte di più che in Italia per ricerca e sviluppo.

La fetta dei salari oggi in Italia è il 55% del reddito nazionale, e va divisa tra tutti i lavoratori dipendenti. Consideriamo ora i dati Ocse per l'industria manifatturiera e i servizi (in termini reali, al netto dell'inflazione)<sup>3</sup>. I profitti (con la stessa definizione fin qui usata) sono cresciuti in Italia del 3% in media l'anno tra il 1993 e il 2000, e dello 0,6%

<sup>2</sup> Dati Eurostat su *Gross Operating Surplus and Mixed Income*, cioè i profitti (interessi, rendite e ammortamenti compresi) più il reddito dei proprietari delle imprese che vi lavorano, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tec00015&language=en>.

<sup>3</sup> Questi dati sono elaborazioni a partire dall'*Urbino Sectoral Database 2012*, sviluppato all'Università di Urbino. I dati sono di fonte Ocse, Stan database, 2011.

tra il 2000 e il 2007. La «fetta» dei salari (lordi, compresi gli oneri sociali) è cresciuta dello 0,8 negli anni novanta e dell'1,8% l'anno negli anni duemila. Ma se consideriamo i salari medi per lavoratore, troviamo che sono *diminuiti* di oltre lo 0,1% in media l'anno per due decenni. Negli anni novanta la Germania ha una crescita dei profitti analoga all'Italia, ma dopo il 2000 qui la crescita è del 2,8% l'anno, mentre i salari medi per lavoratore crescono dell'1,1% prima e dello 0,1% poi.

### 1.2 L'Italia dei «nove su dieci»

Come analizzato in Pianta (2012), in Italia nel 2010 il mondo del lavoro dipendente comprendeva 17 milioni di lavoratori, oltre 11 milioni tra industria e servizi, 4 milioni e mezzo nel settore pubblico, un milione nelle costruzioni, il resto nei servizi personali. Il peggioramento dei salari nella manifattura e servizi è stato analogo a quello di altri settori – costruzioni e servizi personali – dove il peso di contratti di lavoro e tutele sindacali è molto inferiore all'industria. I salari del settore pubblico sono stati ugualmente colpiti, soprattutto negli ultimi anni, da un blocco delle remunerazioni particolarmente rigido. Tra i 17 milioni di dipendenti nel 2010 ci sono 4 milioni e mezzo di lavoratori a tempo parziale o a tempo determinato; per questi lavoratori la dinamica dei salari è stata ancora peggiore, e ha trascinato in basso la media delle categorie.

I dipendenti sono quasi tre quarti degli occupati in Italia. I lavoratori autonomi sono 4 milioni e ottocentomila, più un altro milione tra part time e collaboratori. Questi ultimi, i più fragili sul mercato del lavoro e «autonomi» soltanto formalmente, hanno le condizioni salariali e di lavoro peggiori. Quanti, tra gli autonomi «veri» – imprenditori, professionisti, commercianti – avrà visto i propri redditi da lavoro crescere più dei salari dei dipendenti?

Vediamo i dati Istat della rilevazione sulle forze di lavoro<sup>4</sup>. In Italia nel 2010 c'erano 208 mila imprenditori, 840 mila liberi professionisti, 313 mila manager. Un milione e 400 mila persone i cui redditi dipendono da profitti, rendite e lavori direttivi che – in media – non hanno seguito l'andamento al ribasso dei salari. A questi si può aggiungere una parte di lavoratori in proprio – artigiani, commercianti, prestatori

<sup>4</sup> Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro 2010*, 22 aprile 2011. Le tabelle considerate, in particolare, sono la 3.4, la 3.10, la 3.12. <http://www.istat.it/it/archivio/27135>.

di servizi – «di successo»; gli autonomi sono in tutto 2 milioni e 600 mila, ma abbiamo già visto che un milione di questi sono lavoratori a collaborazione e part time, sicuramente tra i meno fortunati nella distribuzione del reddito. Restano un milione e 600 mila lavoratori autonomi, per la maggior parte a basse qualifiche, ma ipotizziamo che addirittura metà di questi – 800 mila lavoratori in proprio – sia riuscita a guadagnare di più, in media, rispetto all'andamento dei salari. In tutto fanno 2 milioni e 200 mila persone.

*Uno su dieci*, rispetto ai 22 milioni 800 mila occupati che c'erano in Italia nel 2010. *Nove su dieci* – i lavoratori dipendenti e la parte più fragile del lavoro autonomo – stanno peggio di dieci anni fa.

## 2. Ricchi contro poveri: i redditi individuali

Analisi più precise si possono fare sui redditi delle persone, calcolati sulla base di indagini statistiche sugli individui. Esistono diverse misure della disuguaglianza; le più utilizzate sono il rapporto tra i redditi del 10% più ricco e del 10% più povero della popolazione; il coefficiente di variazione della distribuzione; l'indice di Gini, che varia da zero, quando tutte le persone hanno redditi uguali, a 1, quando la persona più ricca concentra tutti i redditi. La disuguaglianza si può riferire a tutta la popolazione o solo a quella in età lavorativa; si può misurare sulla base dei redditi di mercato o di quelli disponibili (in entrambi i casi si tiene conto della dimensione delle famiglie); i primi sono quelli guadagnati (salari, stipendi, redditi da capitali e risparmi), i secondi sono quelli che si possono spendere dopo aver pagato le tasse e aver ottenuto i trasferimenti dallo Stato.

Due rapporti dell'Ocse (Oecd, 2008, 2011) sulle disuguaglianze mostrano un aumento generalizzato in quasi tutti i paesi tra gli anni ottanta e oggi. Una serie di studi sull'Italia e l'Europa hanno messo in luce le tendenze recenti e le interpretazioni possibili<sup>5</sup>.

L'Italia si è comportata peggio degli altri paesi: tutti gli indicatori mostrano un aumento significativo delle disuguaglianze di reddito tra i primi anni novanta e la metà degli anni duemila, con una lieve ridu-

<sup>5</sup> Un quadro efficace delle disuguaglianze italiane e dei problemi che pongono è in Franzini, 2013; si veda inoltre Cappellari et al., 2009, Checchi, 2012. Le maggiori analisi a livello internazionale sono in Piketty, 2013), Ilo, 2008, Salverda et al., 2009, 2014.

zione negli ultimi anni. Oggi la disuguaglianza in Italia – sulla base di diverse misure – è superiore alla media dell'Europa, ed è superata solo da Portogallo e Gran Bretagna. Rielaborando i dati Ocse<sup>6</sup>, Pianta (2012) ha mostrato che nel 2008 il reddito familiare disponibile medio degli italiani di età lavorativa era di 19.400 euro; per il 10% più ricco era di 49.300 euro, per il rimanente 90% era di 16.000 euro, per il 10% più povero di appena 4.900 euro. Il 10% più ricco ottiene in media *tre volte* più reddito del rimanente 90%, e addirittura *dieci volte* il reddito del 10% più povero. Vent'anni prima le distanze erano minori: il 10% più ricco aveva in media 2,8 volte più reddito del rimanente 90%, e otto volte il reddito del 10% più povero.

In Italia il balzo delle disuguaglianze avviene dopo la crisi del 1992, quando si sono manifestati gli effetti congiunti di recessione, riduzione dei salari e tagli alla spesa pubblica. In quel periodo la caduta del prodotto portò a una forte riduzione dell'occupazione, con il potere d'acquisto dei salari colpito dalla drastica svalutazione del cambio. La dinamica dei salari venne fermata da accordi di «concertazione» sindacale, dopo che era stata cancellata la scala mobile che li tutelava dall'inflazione. Le manovre di riduzione del deficit e del debito pubblico limitarono notevolmente le possibilità di redistribuzione del reddito e le dimensioni dell'impiego pubblico, mentre la privatizzazione di buona parte delle imprese pubbliche portò a ridurre l'occupazione in settori ad alte qualifiche e salari, colpendo la fascia centrale della distribuzione del reddito. L'Italia prese allora la strada di una disuguaglianza crescente, intrecciata a quella del declino produttivo.

In Italia, tra la metà degli anni ottanta e la fine degli anni duemila il reddito disponibile (in termini reali) per la popolazione in età di lavoro è aumentato di 126 miliardi di euro: è stato questo l'aumento della «torta» delle possibilità di spesa. Il 10% dei più ricchi se ne è preso un terzo, 42 miliardi. Al 10% dei più poveri sono andati 8 miliardi.

Vediamo le variazioni. Il reddito disponibile totale è cresciuto in media dello 0,8%. Da questa media si distaccano in basso il 10% più povero, che ha avuto redditi pressoché immobili (+0,2% per vent'anni, pari a 200 euro di aumento pro capite) e in alto il 10% più ricco, con

<sup>6</sup> Le fonti sono Oecd (2011) e il database Ocse, [http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en\\_2649\\_33933\\_45043394\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#Database](http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_33933_45043394_1_1_1_1,00.html#Database)[http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en\\_2649\\_33933\\_45043394\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#Database](http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_33933_45043394_1_1_1_1,00.html#Database).

redditi cresciuti oltre cinque volte più in fretta, dell'1,1% in media l'anno, pari a *11 mila euro* in più per individuo.

Se facciamo i confronti con gli altri paesi europei, la crescita media del reddito in Italia è stata la più bassa (Ungheria esclusa), e per i più poveri è andata peggio solo in Germania. Nei paesi ad alta crescita, i redditi dei più ricchi sono aumentati più in fretta che in Italia. Non tutti però hanno visto la forbice allargarsi (Oecd, 2011, tab. 1, p. 23).

Ora guardiamo il vertice della piramide, i «super-ricchi». L'1% più ricco degli italiani – 380 mila persone in età di lavoro – ha una fetta del reddito totale di quasi il 10% nel 2008, contro il 7% degli anni ottanta. Oggi la loro quota di reddito è quattro volte quella dell'intero 10% più povero: ciascuno di questi «super-ricchi» guadagna quanto 40 poveri.

La concentrazione del reddito non si ferma qui, andiamo ancora più in alto, ai 38 mila più ricchi, lo 0,1% degli italiani in età di lavoro. La loro quota di reddito è passata dall'1,8 al 2,6% del totale del paese: oggi si tratta di 19 miliardi, oltre 500 mila euro l'anno per ciascuno. Lo stesso ammontare se lo deve dividere oggi in Italia il 10% più povero della popolazione in età di lavoro: 38 mila persone possono spendere come 3 milioni e 800 mila, *ogni ricco ha il reddito di cento poveri*.

### *3. Che cosa determina le disuguaglianze?*

Come si spiegano dinamiche di questo tipo delle disuguaglianze nei paesi avanzati e in Italia? Le spiegazioni tradizionali – della teoria economica *mainstream* in particolare – sottolineano l'importanza di meccanismi «oggettivi» come il cambiamento tecnologico e la globalizzazione, che cambiano le condizioni del mercato del lavoro e gli esiti distributivi. Secondo le analisi del rapporto Ocse (Oecd, 2011, p. 32), le radici dei divari di reddito sono soprattutto negli effetti della tecnologia, che ha ridotto posti di lavoro e salari dei meno qualificati, e nella riduzione delle tutele del lavoro. Per il gruppo dei lavoratori dipendenti, i salari sono diventati più disuguali anche per la caduta della presenza dei sindacati, per la deregolamentazione sui mercati dei prodotti; quanto alle politiche, gli sgravi fiscali ai più ricchi e la minor copertura delle indennità di disoccupazione hanno contribuito a redditi più disuguali. Accanto a queste interpretazioni occorre tuttavia considerare i rapporti di forza più generali tra capitale e lavoro, i sistemi di regole a tutela del lavoro, l'impatto della finanza e delle politiche – di tassazione e redistribuzione – realizzate dai governi.

RPS

Mario Pianta

#### 4. La tecnologia

Il primo meccanismo è legato all'impatto del cambiamento tecnologico: diversi fattori legati alla conoscenza, alla ricerca, all'innovazione, al diffondersi di nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Ict), alle nuove forme di organizzazione, hanno accelerato il cambiamento strutturale, offrendo nuove opportunità di profitto nei settori emergenti. In Europa e negli Stati Uniti la domanda di maggiori qualifiche dei lavoratori connessa al cambiamento tecnologico e la complementarità fra nuove tecnologie e più alte qualifiche professionali hanno portato ad una polarizzazione in termini di occupazione, qualifiche e salari, e a dinamiche distributive che hanno favorito i profitti rispetto ai salari.

Il cambiamento tecnologico – secondo l'approccio schumpeteriano – è una delle forze principali che consentono l'espansione dei profitti, in un contesto di sviluppo di nuove produzioni e nuovi mercati. Freeman e Louca (2001) hanno esaminato in questa prospettiva la successione di «paradigmi tecnologici» e le relazioni con le «onde lunghe» dei cicli dello sviluppo capitalistico. Tale approccio ha ispirato una distinzione tra una strategia di *competitività tecnologica*, in cui è centrale l'*innovazione di prodotto*, e una strategia di *competitività di prezzo*, centrata sull'*innovazione di processo* (si veda Vivarelli, Pianta, 2000). Quanto agli effetti distributivi, nel primo caso, la crescita assoluta dei profitti è elevata, ma anche i salari possono registrare aumenti superiori alla media. Sono questi i risultati di lavori come quello di Pianta e Tancioni (2008) che hanno mostrato come l'innovazione abbia effetti positivi sulle variabili distributive e consenta di allentare lo stringente vincolo distributivo del «gioco a somma zero» tra profitti e salari. Da un lato i profitti sono alimentati in tutti i settori sia dall'innovazione «schumpeteriana» in nuovi prodotti, sia dagli effetti di diffusione delle nuove tecnologie e dei processi produttivi che porta a processi di ristrutturazione e sostituzione di lavoro. I salari, viceversa, crescono più in fretta soltanto dove la spesa innovativa è maggiore.

Una vasta letteratura (prevalentemente americana) ha poi analizzato i cambiamenti *relativi* nella composizione per qualifiche degli occupati. Secondo l'ipotesi di un cambiamento tecnologico che favorisce le qualifiche più elevate (*skill biased technical change*), i processi innovativi sostituiscono lavoro non qualificato con lavoro con maggiori competenze e aumentano le disuguaglianze salariali (l'analisi più recente è in Brynjolfsson, McAfee, 2014). Il problema è stato affrontato in genere

utilizzando semplicemente il rapporto tra «colletti bianchi» e «colletti blu». Il quadro tuttavia diventa ben diverso se si passa a indicatori più raffinati, come le categorie professionali (manager, impiegati, operai specializzati, operai generici) o alle distinzioni tra lavori con competenze cognitive (tipiche dei tecnici), interattive (tipiche dei supervisori) e motorie (tipiche dei lavoratori manuali). L'evoluzione dell'occupazione diventa in questo caso caratterizzata da una polarizzazione, con aumenti di lungo periodo delle qualifiche più alte e più basse, e la riduzione di impiegati e operai specializzati. Allo stesso modo la tecnologia sostituisce più facilmente le mansioni motorie e alcune mansioni cognitive, rispetto a quelle che richiedono supervisione e integrazione delle conoscenze. La stessa dinamica di polarizzazione è stata riscontrata per quanto riguarda i salari, tra settori con diverse intensità tecnologiche, tra lavoratori con diverso utilizzo di Ict e tra lavoratori di diverso livello d'istruzione.

RPS

Mario Pianta

### 5. La globalizzazione

Un secondo meccanismo che può spiegare la crescita delle disuguaglianze è la globalizzazione dell'economia, con la crescente integrazione internazionale in termini di commercio, produzione, flussi di investimenti diretti all'estero (Ide). Tali sviluppi hanno favorito il fattore più mobile (il capitale) rispetto al lavoro; la ricerca di opportunità di investimento con alti ritorni in mercati finanziari in grande crescita e in sistemi di produzione internazionali controllati dalle imprese multinazionali ha portato ad un aumento dei profitti e della loro quota sul reddito. La crescita del commercio internazionale e degli Ide può aver favorito una polarizzazione della struttura delle competenze professionali e dei salari sia nei paesi avanzati che in quelli in via di sviluppo. Il risultato, nei paesi avanzati, è spesso stato una riduzione dei posti di lavoro e dei salari per i lavoratori a minori qualifiche, e una crescita dei profitti.

I rapporti tra crescente apertura internazionale e dinamica di salari e profitti sono stati analizzati da una vasta letteratura. In particolare, gli studi inaugurati da Feenstra e Hanson (2003) hanno sottolineato che il trasferimento (o anche solo la minaccia di trasferire) all'estero di produzioni (soprattutto manifatturiere, ma anche dei servizi di *routine*) ha avuto effetti importanti di contenimento dei salari dei lavoratori con qualifiche operaie o impiegatizie nei paesi avanzati. In parallelo, i

benefici della produzione internazionale sono stati catturati dalla crescita dei profitti delle imprese e da crescenti rendite finanziarie e guadagni speculativi consentiti dalla totale liberalizzazione dei mercati finanziari.

All'estremità opposta della distribuzione del reddito, la crescita dell'immigrazione nei paesi avanzati di lavoratori a basse qualifiche – spesso destinati a servizi di cura delle persone – con bassi salari e spesso con situazioni contrattuali irregolari, ha ridotto ulteriormente i salari più bassi, rendendo più difficili le richieste di incrementi salariali e allargando i divari di reddito.

### *6. Il funzionamento del mercato del lavoro*

Le possibilità di introdurre nuove tecnologie e di globalizzare la produzione sono state associate a un'evoluzione dei rapporti capitale-lavoro che ha favorito, negli ultimi trent'anni, il potere delle imprese. Tra le cause dell'aumento delle disuguaglianze ci sono così anche i cambiamenti nelle istituzioni e nelle regole sul mercato del lavoro, la riduzione delle tutele del lavoro, il minor ruolo del sindacato, la precarizzazione del lavoro, analizzati in dettaglio nel Rapporto Ilo (2008).

Un esempio efficace viene dai dati Ocse sopra citati sulle disuguaglianze di reddito tra le persone che lavorano. Se eliminiamo il lavoro autonomo, gli indici di disuguaglianza si riducono in tutti i paesi e in Italia il calo è particolarmente accentuato: a metà degli anni duemila l'indice di Gini tra i lavoratori dipendenti a tempo pieno scende a un indice tra i più bassi d'Europa (Oecd, 2011, p. 33). Mentre all'interno del lavoro dipendente i contratti collettivi, la presenza del sindacato e un'importante cultura egualitaria hanno mantenuto disuguaglianze ridotte, l'esplosione dei lavori atipici e autonomi è stato il meccanismo che ha fatto crescere le disuguaglianze, in Italia più che altrove, spingendo in alto i redditi di pochissimi «autonomi» di successo – favoriti in Italia dall'ampia evasione fiscale – e facendo scivolare in basso quelli dei lavoratori precari che oggi rappresentano un quarto di tutti gli occupati.

Sul mercato del lavoro le disuguaglianze sono inoltre alimentate da diversi fattori: le disparità nei livelli d'istruzione e nella «spendibilità» delle qualifiche in occupazioni ad alta remunerazione; la possibilità di ottenere rendite di posizione per alcuni lavoratori con particolari specializzazioni; il fenomeno delle «superstar» in settori come le professioni, lo spettacolo e lo sport, in cui i compensi hanno raggiunto livelli

estremamente elevati. Inoltre, le disuguaglianze sono aggravate – specie in un paese come l'Italia – dal peso delle relazioni familiari, che condiziona (spesso più delle qualifiche effettive) i redditi ottenuti sul mercato del lavoro (su questi temi si veda Franzini, 2013).

Ci sono infine le remunerazioni record ottenute dai top manager. Negli Stati Uniti, in rapporto al salario medio dei lavoratori siamo ora a compensi 200 volte superiori, contro un rapporto che trent'anni fa era di 30 a 1 (Stiglitz, 2013, p. 28). Tale divario è cresciuto in modo anormale anche in Europa e in Italia. Tale crescita non può essere spiegata da aumenti di produttività e riflette piuttosto il crescente potere dei «supermanager» e delle grandi imprese, che non è stato tenuto sotto controllo – come avveniva in passato – dall'equilibrio nei rapporti capitale-lavoro, dall'insieme delle norme sociali e dalle politiche dei governi.

### *7. La finanza e la ricchezza intoccabile*

Il crescente peso della finanza nelle economie avanzate ha avuto effetti importanti sull'aumento delle disuguaglianze. In primo luogo hanno pesato le dinamiche speculative che hanno fornito a investitori finanziari – estremamente mobili sui mercati mondiali – rendimenti nettamente superiori a quelli tipici della produzione di beni e servizi. In secondo luogo la finanza è penetrata in una serie di attività – l'acquisto delle abitazioni, le pensioni, l'assistenza sanitaria, il finanziamento degli studi superiori – allargando il proprio raggio d'azione e condizionando le opportunità di reddito (e l'indebitamento) degli individui. In terzo luogo l'espansione della finanza ha creato nuove opportunità di occupazione in settori – finanza, assicurazioni, immobiliare, attività professionali – caratterizzati – almeno nel «centro» dei paesi avanzati – da forti ritmi di crescita e compensi straordinariamente elevati (si veda Lapavitsas, 2013, p. 190).

Tutti e tre questi meccanismi hanno portato a un aumento dei redditi dei più ricchi, che detengono i più grandi patrimoni finanziari, hanno accesso alle opportunità speculative e ai lavori connessi – con altissime remunerazioni.

La concentrazione al vertice della piramide dei redditi è stata analizzata efficacemente da Atkinson, Piketty e Saez (2011) sulla base dei dati delle dichiarazioni dei redditi. Per l'Italia i dati, disponibili a partire dal 1974, sono analizzati da Alvaredo e Pisano (2010). Nel 2004, i redditi dichiarati al fisco in Italia (prima delle tasse, compresi i trasfe-

rimenti, senza interessi e *capital gains*) del 10% più ricco erano pari al 33% del reddito totale; i 470 mila «super-ricchi» – l'1% degli italiani – aveva un reddito medio di 146 mila euro, pari al 9% del totale del paese; i 4.700 «straricchi» – lo 0,01% degli italiani – avevano un reddito medio di 1 milione e 300 mila euro, quasi il 3% del reddito totale del paese (ivi, p. 630).

Più che l'attenzione ai redditi, per le fasce più alte è rilevante analizzare la *ricchezza*: lo *stock* di attività reali (proprietà, abitazioni, terreni) e di attività finanziarie (depositi bancari, titoli, azioni, investimenti finanziari), al netto dei debiti (mutui, prestiti bancari, ecc.). La Banca d'Italia documenta la ricchezza degli italiani sulla base di indagini campionarie sulle famiglie. Nel 2010 la ricchezza netta totale degli italiani era stimata in 9.500 miliardi di euro, ed è cresciuta moltissimo: oggi (a prezzi costanti) è sette volte e mezzo quella del 1965; il tasso di crescita è stato del 4,7% l'anno, un record a confronto con il ristagno del reddito complessivo. Divisa per il numero di italiani, farebbe una ricchezza del valore di 143 mila euro a testa<sup>7</sup>.

La ricchezza è aumentata molto negli anni di crescita elevata dell'economia italiana, tra 1965 e 1980, è ristagnata alcuni anni e poi, tra 1986 e 1992, l'espansione della finanza e le liberalizzazioni dei movimenti di capitale l'hanno quasi raddoppiata in pochi anni. La crisi del 1992 l'ha nuovamente fatta scivolare in basso, ma nel 1994 la rincorsa – un po' meno rapida – riprende fino al 2007, con un aumento del 50% dello *stock* di ricchezza. Gli effetti della crisi sono – per ora – modesti, una caduta nel 2008 e già una ripresa nel 2009; anche i debiti sono in lieve aumento.

Che cosa fa accumulare ricchezza? In primo luogo, le eredità ricevute. In secondo luogo, i flussi di risparmio delle famiglie, ma il loro peso in rapporto allo *stock* di ricchezza è ora di appena l'1%. In terzo luogo, la ricchezza aumenta quando cresce il valore delle attività – sia degli immobili che dei titoli – registrato dagli andamenti del mercato: i *capital gains*. Tra 1989 e 1992 i prezzi delle abitazioni crescono del 50% e questo gonfia la ricchezza del 33%. Tra 1995 e 2009 l'aumento della ricchezza è del 40%, dovuto per oltre metà ai risparmi e per il resto ai *capital gains*.

Non va dimenticato che una parte importante della ricchezza privata

<sup>7</sup> Si veda Banca d'Italia, 2011, D'Alessio, 2012, tab. A1; Cannari e D'Alessio, 2006. La ricchezza detenuta da società non viene considerata e viene ricondotta agli individui che ne sono proprietari.

degli italiani è composta da titoli del debito pubblico, che ha ora raggiunto il 135% del Pil. È un debito che rappresenta una potenziale «sottrazione» dalla ricchezza individuale. Se togliamo il debito pubblico, la ricchezza netta scende a 6.700 miliardi di euro.

Fino al 1985 la ricchezza netta italiana non era molto superiore al Pil: la crescita dei redditi andava di pari passo con quella della ricchezza. Da allora, il gonfiarsi di attività finanziarie e immobiliari ha portato la ricchezza italiana a raggiungere un valore di 5,7 volte il Pil nel 2009 (4,5 volte se sottraiamo il debito pubblico); tra il 1985 e oggi questo rapporto è raddoppiato (D'Alessio, 2012, fig. 1).

Come si distribuisce la ricchezza tra gli italiani? Il 10% delle famiglie più ricche possiede quasi il 45% della ricchezza totale, mentre riceve il 27% del reddito. Il 50% delle famiglie più povere dispone di appena il 10% della ricchezza totale. Se calcoliamo, come per i redditi, l'indice di Gini per la ricchezza delle famiglie nel 2010, otteniamo un valore di 0,61 contro lo 0,29 di quello relativo ai redditi disponibili. Sulla base delle stime di D'Alessio (2012, fig. 2), la disuguaglianza si sarebbe ridotta moderatamente fino agli anni ottanta, sarebbe aumentata fino a raggiungere livelli record intorno al 2000, per poi registrare una lieve discesa – legata anche al calo dei mercati azionari.

Come già per i redditi, la ricchezza è ancora più concentrata all'interno del 10% dei più ricchi. All'estremo vertice della piramide, i dieci individui più ricchi posseggono una quantità di ricchezza pari a quella dei tre milioni di italiani più poveri (Cannari e D'Alessio, 2006). In media, la ricchezza di uno di questi italiani che guidano la classifica dei «superstraricchi», vale quella di *trecentomila* italiani poveri. Un dato da paese feudale.

### 8. Le politiche

Accanto ai meccanismi economici, la politica è essenziale per capire l'evoluzione delle disuguaglianze: «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, p. 47).

L'esperienza degli ultimi trent'anni – praticamente in tutti i paesi avanzati, con governi di centro-destra o di centro-sinistra – è stata quella di politiche che hanno accompagnato – anziché ostacolare – i meccanismi economici fin qui esaminati e che hanno favorito i più ricchi (per un'a-

RPS

Mario Pianta

nalisi dettagliata si vedano Pianta, 2012 e Marcon, Pianta, 2013). Vent'anni fa le disparità erano più contenute perché la *politica* le limitava. In Italia, su buona parte dei redditi, i più ricchi dovevano pagare un'aliquota fiscale del 72%, come in quasi tutto il resto d'Europa. Oggi pagano il 43%: poco più di chi ha un reddito dieci volte inferiore. Fino a dieci anni fa l'imposta di successione assicurava un minimo di contenimento alla concentrazione della ricchezza: è stata prima ridotta e poi abolita, di comune accordo, dai governi di centro-sinistra e di destra. L'imposizione fiscale sul reddito è diventata meno progressiva; i trasferimenti pubblici a disoccupati e poveri sono stati ridotti e hanno effetti meno progressivi; i contributi per le pensioni passano sempre più a carico dei lavoratori. Anche l'Ocse riconosce che negli ultimi anni i tagli ai meccanismi redistributivi sono diventati un fattore importante dell'aumento delle disuguaglianze in Europa (Oecd, 2011, pp. 36-38).

La fornitura di servizi pubblici a tutti, fuori dal mercato, finanziati attraverso l'imposizione fiscale, è un ulteriore strumento per la riduzione delle disuguaglianze, se il carico fiscale grava di più sui ricchi, mentre i servizi offerti sono uguali per tutti i cittadini. In media i paesi Ocse spendono il 13% del Pil per istruzione, sanità, assistenza e altri servizi pubblici, tanto quanto per i trasferimenti di reddito ai gruppi sociali vulnerabili. Se «correggiamo» il reddito disponibile con una stima del valore monetario dei servizi pubblici forniti, l'Italia nel 2007 resta sempre uno dei paesi più diseguali d'Europa, superata solo da Estonia, Grecia e Portogallo, mentre la Gran Bretagna continua a redistribuire molto più del nostro paese (ivi, p. 39).

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 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 (Piketty, 2013, pp. 943-944)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Sull'accettabilità delle disuguaglianze si vedano Sen, 2010; Therborn, 2009. Gli effetti economici e sociali delle disuguaglianze sono esaminati anche in Wilkinson, Pickett, 2010. Sui problemi economici e politici si vedano Stiglitz, 2013 e Franzini, 2013.

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 un ritorno a una società da *ancien régime*, con privilegi inaccettabili in democrazia e problematici anche per il funzionamento efficiente dell'economia.

RPS

Mario Pianta

### Riferimenti bibliografici

- Alvaredo F., Pisano E. (2010), *Top Incomes in Italy, 1974-2004*, in A.B. Atkinson, T. Piketty (a cura di), *Top Incomes over the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford.
- Atkinson A.B., Piketty T., Saez E. (2011), *Top Incomes in the Long Run of History*, «Journal of Economic Literature», vol. 49, n. 1, pp. 3-71.
- Banca d'Italia (2011), *La ricchezza delle famiglie italiane 2010*, Supplementi al Bollettino Statistico, Indicatori monetari e finanziari, n. 64, 14 dicembre 2011.
- Brynjolfsson E., McAfee A. (2014), *The Second Machine Age*, Norton, New York.
- Cannari L., D'Alessio G. (2006), *La ricchezza degli italiani*, Il Mulino, Bologna.
- Cappellari L., Naticchioni P., Staffolani S. (a cura di) (2009), *L'Italia delle disuguaglianze*, Carocci, Roma.
- Checchi D. (a cura di) (2012), *Disuguaglianze diverse*, Il Mulino, Bologna.
- D'Alessio G. (2012), *Ricchezza e disuguaglianza in Italia*, in D. Checchi (a cura di), *Disuguaglianze diverse*, Il Mulino, Bologna.
- Feenstra R., Hanson G. (2003), *Global Production Sharing and Rising Inequality: A Survey of Trade and Wages*, in E.K. Choi e J. Harrigan (a cura di), *Handbook of International Trade*, Blackwell, Londra.
- Franzini, M. (2013), *Disuguaglianze inaccettabili. L'immobilità economica in Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Freeman C., Louca F. (2001), *As Time Goes by. From the Industrial Revolutions to the Information Revolution*, Oxford University Press, Oxford.
- Ilo (International Labour Office) (2008), *Labour Institutions and Inequality*, World of Work Report, Ilo, Ginevra.
- Lapavistas C. (2013), *Profiting without Producing. How Finance Exploits Us All*, Verso, Londra.
- Marcon G., Pianta M. (2013), *Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi*, Laterza, Roma-Bari.
- Oecd (2011), *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Oecd, Parigi.
- Oecd (2008), *Growing Unequal? Income Distribution in Oecd Countries*, Oecd, Parigi.
- Pianta M. (2007), *Tecnologia, commercio e disuguaglianze in Europa*, «Meridiana», numero monografico su *Disuguaglianze*, pp. 59-60, 109-130.

- Pianta M. (2012), *Nove su dieci. Perché siamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa*, Roma-Bari, Laterza.
- Pianta M., Tancioni M. (2008), *Innovations, Wages and Profits*, «Journal of Post Keynesian Economics», vol. 31, n. 1, pp. 101-123.
- Piketty T. (2013), *Le capital au XXI siècle*, Seuil, Parigi.
- Salverda W., Nolan B., Checchi D., Marx I, McKnight A., Toth G., van de Werfhorst H. (a cura di) (2014), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Salverda W., Nolan B., Smeeding T. (a cura di) (2009), *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford.
- Sen A. (2010), *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano.
- Stiglitz J. (2013), *Il prezzo della disuguaglianza*. Einaudi. Torino.
- Therborn G. (2009), *The Killing Fields of Inequality*, «Soundings. A Journal of Politics and Culture», n. 42, pp. 20-32.
- Vivarelli M., Pianta M. (a cura di) (2000), *The Employment Impact of Innovation*, Routledge, Londra.
- Wilkinson F., Pickett K. (2010), *La misura dell'anima. Perché le disuguaglianze rendono più infelici*, Milano, Feltrinelli.

## Lotta alla povertà: rischi e opportunità

**Stefano Daneri**

*Nonostante la povertà sia un fenomeno crescente l'Italia e la Grecia non hanno ancora adottato una misura di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Negli altri paesi europei l'intervento dello Stato è presente con sostegni economici e piani di attivazione dei beneficiari, ma nel complesso queste misure sono*

*insufficienti a coprire la crescente domanda sociale. Non si investe in capitale sociale. Le risorse per combattere la povertà sono considerate spese, non investimenti che mettono in moto processi di emancipazione e di valorizzazione delle risorse umane a beneficio dello sviluppo economico e dell'occupazione.*

RPS

### 1. Premessa

L'Italia è l'unico paese, insieme alla Grecia, a non avere una misura di contrasto alla povertà. Quante volte abbiamo fatto, scritto o sentito questa affermazione. Molte, troppe volte, fino a consumare gran parte della pesante verità che essa contiene. Le conseguenze di questo ritardo si evidenziano con i dati sulle persone a rischio di povertà in Europa; i due paesi ancora privi di una misura di sostegno al reddito registrano le quote più alte: nel 2012 in Italia la quota ha raggiunto il 29,9% e in Grecia la percentuale sale al 34,6%.

L'Italia ha anche altri primati negativi in quanto si colloca tra i paesi a più alta incidenza del rischio di povertà minorile (26% rispetto ad una media Ue del 21,2%) e ha adottato interventi di contrasto alla povertà che risultano essere fra i più inefficaci.

Il fenomeno della povertà si sta aggravando progressivamente e velocemente nel nostro paese; lo confermano i dati che registrano un sensibile aumento delle famiglie in povertà assoluta (dal 4,6 nel 2010 al 6,8% nel 2012) e in povertà relativa (dall'11% nel 2010 al 12,7% nel 2012).

Allo stato attuale nel nostro paese i poveri e coloro che sono a rischio di povertà sono privi di una rete di protezione adeguata: nessuna misura a livello nazionale; leggi regionali di scarsa incidenza; gli enti locali gestiscono risorse insufficienti utilizzate per interventi puramente assistenziali e in modo discrezionale. L'azione delle organizzazioni caritative è messa a dura prova da una crescente domanda di aiuti materiali da parte dei vecchi e dei tanti nuovi poveri.

La crescita della povertà è un problema grave che riguarda anche l'Europa. Le fasce di popolazione più deboli, giovani e immigrati, stanno pagando più di altri. Il fenomeno dei lavoratori poveri è diffuso in tutto il continente. Si registrano fenomeni negativi ovunque, anche se dove c'è meno disoccupazione e una politica assistenziale ben strutturata le conseguenze della crisi sono più sopportabili.

Secondo il rapporto Eurostat un quarto della popolazione europea è a rischio di povertà, ovvero 124,5 milioni di persone.

È un dato allarmante se si pensa che siamo solo agli inizi di una probabile ma ancora incerta ripresa economica la quale, sicuramente, non produrrà occupazione in modo automatico. L'esperienza ci insegna, tra l'altro, che l'occupazione, pur essendo un elemento determinante per il reddito delle persone e delle famiglie, da sola non risolve il problema della povertà e della emarginazione sociale.

È facile prevedere che, nella migliore delle ipotesi, la lotta contro un fenomeno così diffuso, multiforme e radicato non darà risultati apprezzabili nel breve-medio periodo.

## 2. *Che cosa si muove*

La crisi economica ha moltiplicato le difficoltà di vita a molte famiglie. Il nostro paese ha affrontato la crisi con una rete di servizi alle persone inadeguata e differenziata in quantità e qualità tra Sud e Centro-Nord; con una permanente confusione tra interventi assistenziali e previdenziali; con una legislazione disorganica e categoriale. È chiaro che quando i meccanismi di difesa sono inadeguati la crisi fa pagare prezzi più cari. I punti di debolezza del nostro sistema assistenziale sono molti e nessun progetto di riforma delle politiche sociali risulta essere nell'agenda del governo. In queste ore il governo Renzi sta individuando le priorità da affrontare per dare una spinta alla ripresa economica e aumentare l'autorevolezza del paese nello scenario europeo, ma fra queste priorità le politiche assistenziali e di promozione delle persone non ci sono. Si parla, giustamente, della necessità di ridurre il cuneo fiscale, ma non credo che la materia sia seguita con particolare attenzione dai poveri e dalle famiglie incapienti.

La situazione è complessa. I ritardi accumulati dall'Italia nella lotta alla povertà sono testimoniati dai dati richiamati in premessa e l'impegno da parte del governo è del tutto inadeguato ad invertire la tendenza negativa. Stanno però crescendo nel paese molte pressioni nei confronti

del governo che si esprimono attraverso atti politici o con l'elaborazione di puntuali analisi e proposte di strumenti di contrasto della povertà assoluta. Quest'anno ci sono più risorse da impiegare rispetto al passato e una consapevolezza maggiore del rischio che si crei una vasta e permanente area di emarginazione destinata a trasmettere povertà ed esclusione alle generazioni future. Anche ciò che si muove in Europa va guardato con attenzione. La Commissione si è data l'obiettivo di ridurre per 20 milioni di persone il rischio di povertà entro il 2020. Un obiettivo ambizioso, difficile da raggiungere visti gli effetti che la crisi sta producendo, che comporta un impegno e una tensione politica di carattere straordinario. Per capire se si sta reagendo in modo adeguato per vincere o perlomeno contrastare il fenomeno della povertà, occorre avere un quadro preciso di ciò che avviene nei singoli paesi. Molte risposte si possono trovare nel libro di Gianluca Busilacchi *Welfare e diritto al reddito*, edito da Franco Angeli. L'autore documenta le principali caratteristiche delle misure previdenziali e assistenziali adottate nei paesi membri a sostegno del reddito, mettendone in evidenza aspetti interessanti ma anche limiti di una qualche importanza. Dal quadro generale viene fuori che l'intervento degli Stati e delle istituzioni territoriali dei diversi paesi è presente e interviene in varie forme a sostegno di chi, giovane o meno giovane, si trova in difficoltà: questa è la differenza sostanziale con l'Italia. È inoltre interessante leggere come le misure assistenziali e promozionali siano in rapporto con gli ammortizzatori sociali e il mercato del lavoro. I limiti che lo studio mette in evidenza sono la scarsa efficacia delle misure adottate e la loro disomogeneità. La scarsa efficacia è dimostrata dal quel 52% della soglia a rischio di povertà che esse riescono a coprire, nonostante siano solo due su ventotto i paesi privi di specifiche misure di contrasto. La disomogeneità delle azioni è testimoniata dal lungo elenco di differenze normative e gestionali. Le misure di Rm si differenziano su punti importanti quali: i requisiti per l'accesso alla misura, l'ammontare del trasferimento economico, le condizioni poste al beneficiario, l'accertamento della situazione economica, la durata.

L'eterogeneità delle misure trova risposta nelle differenze che caratterizzano i diversi sistemi di welfare in Europa, condizionati dalla storia, dalla cultura e dal livello di sviluppo di ciascun paese. L'Europa ha lasciato alle sovranità nazionali la definizione dei sistemi di welfare che hanno preso forma in periodi diversi e si sono modellati attraversando fasi di sviluppo economico e di crisi in cui ogni paese ha cercato di rispondere nel modo migliore ad aspirazioni e bisogni. Ma le differenze

RPS

Stefano Daneri

sono dovute anche alle diverse forme in cui la povertà si evidenzia nelle diverse aree geografiche (Morlicchio, 2012). Il punto che invece merita una valutazione politica è quello della scarsità di risorse impegnate dai paesi europei nel loro complesso per garantire un livello di vita adeguato a chi si trova in forti difficoltà economiche. Il dato ricordato in precedenza dimostra che l'insieme degli interventi lascia senza risposta un numero importante di persone a rischio di povertà. Anche in questo caso la crisi ha le sue responsabilità: in questi anni le politiche di welfare sono state ridimensionate dove più dove meno. Ma ciò fornisce una spiegazione solo parziale, in quanto la crisi ha indebolito la forza economica e finanziaria dell'Europa ma i paesi più strutturati hanno continuato ad investire risorse per combattere meglio il periodo difficile ed essere pronti a ripartire. Se le risorse destinate alle politiche di sostegno al reddito sono state ridimensionate o non aumentate in modo proporzionale alla crescita della povertà, vuol dire che in gran parte d'Europa le risorse impiegate nel sociale sono ancora considerate spese da tagliare nei periodi di magra e non investimenti per rendere i paesi più forti e coesi.

Se ciò è vero, si evidenzia sempre più lo scarto tra gli orientamenti che vengono dall'Europa e le politiche sociali in atto nei singoli paesi, dovuto a una diversa valutazione del peso da dare agli investimenti sul sociale ai fini della ripresa economica e dello sviluppo complessivamente inteso.

### *3. Le politiche di inclusione attiva*

Le politiche europee di inclusione attiva puntano sulla promozione delle persone e sulla partecipazione, in modo da mettere in campo le energie, le capacità e le competenze che ogni soggetto è in grado di esprimere per lo sviluppo. La politica di inclusione attiva ha come riferimento sia coloro che sono in grado di lavorare, sia le persone che non sono in condizione di entrare nel mercato del lavoro ma possono uscire dalla marginalità ed essere cittadini a tutti gli effetti. La base di questa politica è costituita dal riconoscimento di diritti fondamentali quali: la garanzia di un reddito che assicuri una vita dignitosa; la promozione di pari opportunità; la prevenzione delle cause che trasmettono la povertà alle giovani generazioni. La lotta alla povertà e all'esclusione sociale di ogni singolo paese trova una sponda importante nelle politiche europee. Atti importanti stanno a testimoniare l'impe-

gno dell'Europa per il riconoscimento dei diritti di uguaglianza dei cittadini come passo importante nella costruzione di un nuovo modello di sviluppo.

La Raccomandazione del Consiglio europeo del 1992, che viene considerato l'atto da cui originano le attuali politiche europee di inclusione, afferma per la prima volta il diritto di ogni cittadino a vivere dignitosamente e richiama gli Stati membri a sostenere con un aiuto adeguato i redditi dei cittadini in povertà e a legare il trasferimento economico alla disponibilità del beneficiario a lavorare.

Nell'ottobre del 2008 la Commissione europea adottò una Raccomandazione sull'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro incoraggiando gli Stati membri a promuovere azioni capaci di integrare i tre pilastri delle politiche sociali: un adeguato sostegno economico, un mercato del lavoro inclusivo e politiche di accesso a servizi qualificati. Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo avallarono questa strategia.

La svolta concreta dell'impegno europeo è avvenuta con la strategia decennale Europa 2020 per una crescita mirata a uscire dalla crisi e a colmare le lacune del nostro modello al fine di avviare uno sviluppo economico più intelligente, sostenibile e solidale. Uno dei cinque obiettivi a base della strategia è quello di ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio di povertà; una delle azioni faro è costituita dalla Piattaforma europea contro la povertà i cui risultati vengono discussi e verificati annualmente.

La Piattaforma ha previsto cinque settori di intervento in modo da contrastare in modo trasversale le diverse espressioni della povertà, utilizzare al meglio le risorse, promuovere la partecipazione e rafforzare il coordinamento tra i paesi dell'Ue. Questi interventi sono in linea con il Pacchetto di investimenti in campo sociale che la Commissione occupazione, affari sociali e inclusione ha varato nel febbraio dello scorso anno.

Il Pacchetto costituisce un quadro normativo integrato sviluppato su tre capitoli: adottare politiche sociali più mirate ed efficaci; promuovere l'inclusione attiva dei cittadini di tutte le classi sociali; aumentare la protezione sociale per le fasce di popolazione più deboli. È l'atto più significativo che traduce in indirizzi il collegamento tra investimento sociale e sviluppo economico. Il presidente della Commissione europea per l'occupazione, gli affari sociali e l'integrazione Lazlo Andor si è spinto oltre in occasione della presentazione del Pacchetto a Leuven dicendo «Investing in people is the best investment we make».

RPS

Stefano Daneri

Se questa convinzione espressa dal commissario diventasse patrimonio culturale e politico dell'intera Ue si raggiungerebbero risultati significativi in tempi brevi nella lotta contro la povertà in Europa.

I paesi europei che, nonostante la crisi, hanno utilizzato, pur con i limiti analizzati in precedenza, risorse per evitare al massimo i rischi di esclusione sociale, stanno reggendo meglio gli effetti della crisi sulle persone e sono più preparati a cogliere le opportunità che la ripresa economica sarà in grado di offrire. Chi investe sul capitale umano fronteggia meglio le emergenze economiche e conserva più energie per le fasi di sviluppo. Per queste ragioni l'investimento sociale deve avere la stessa importanza di altri investimenti produttivi. D'altronde, l'investimento in capitale umano e nei servizi sociali si è già dimostrato produttivo ed ha generato benefici tangibili: in Europa (Eu15), tra il 2008 e il 2012, a fronte di una perdita di occupazione nei comparti manifatturieri di 3 milioni e 123 mila unità, l'incremento nei servizi di welfare, cura e assistenza è stato pari a 1 milione e 630 mila unità (Ciarini e altri, 2013). La domanda di servizi alla persona è in continua crescita e lo sarà ancora di più se si avvierà la ripresa dell'occupazione, in particolare quella femminile.

È inoltre documentato che laddove la spesa sociale è più alta, più basso è il grado di disuguaglianza nella salute percepita dai cittadini. L'investimento nelle politiche sociali, quindi, è sicuramente volano di sviluppo economico e occupazionale.

#### 4. *La programmazione 2014-2020*

L'analisi delle diversità riscontrate nelle misure contro la povertà adottate nei paesi europei 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 Rm. 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 (Fse). Queste convergenze sono il frutto di una conoscenza sempre più precisa delle

forme di povertà e degli strumenti più idonei a combatterla. Il mondo si presenta più complesso di quello conosciuto in passato. L'immigrazione, la trasformazione della famiglia, i profondi mutamenti intervenuti nei sistemi produttivi, l'invecchiamento della popolazione sono i fattori che hanno già imposto, e continueranno a farlo, la ridefinizione di politiche sociali, di priorità da affrontare e di strumenti gestionali.

La politica di inclusione sociale deve rispondere a esigenze specifiche verso le quali un'offerta dei servizi standardizzata, come quella che conosciamo, è destinata al fallimento.

Partire da analisi comuni e impostare strategie comuni è una garanzia per poter mettere a frutto nel modo migliore la nuova programmazione dei fondi europei 2014-2020. Il Fse assume come priorità la lotta alla povertà e all'esclusione sociale con lo scopo di ottenere risultati che facciano raggiungere l'ambizioso obiettivo fissato da Europa 2020. A questo fine il finanziamento da parte del Fondo sarà dato in relazione alle strategie di lotta alla povertà avanzate dai singoli paesi supportate da chiare e ben mirate azioni a favore dei lavoratori che hanno perso il posto di lavoro e delle fasce di povertà presenti nei singoli paesi. Gli investimenti si concentreranno prioritariamente su progetti mirati a promuovere le pari opportunità, una maggiore occupazione, i processi di partecipazione attiva, un più facile accesso ai servizi, il potenziamento della qualità dell'offerta sociale, il ruolo delle imprese sociali e dell'economia solidale per agevolare l'accesso al lavoro.

Particolare attenzione è attribuita dall'Europa alla partecipazione degli stakeholders e al monitoraggio delle politiche. Sono due elementi importanti che da un lato obbligano a realizzare sistemi informativi efficienti e dall'altro incentivano l'impegno e la responsabilizzazione delle forze sociali nelle fasi di programmazione, progettazione degli interventi e verifica dei risultati. Questi orientamenti portano a ripensare i modelli di governance fin qui adottati, il ruolo delle organizzazioni del Terzo settore, la funzione stimolante e propositiva dei cittadini. Sono orientamenti che aprono il campo a nuove opportunità che ogni singolo paese deve saper cogliere, in particolar modo avendo la capacità politica e progettuale di utilizzare a pieno le risorse che vengono dall'Europa e fissando priorità di intervento verso cui far convergere in modo coordinato le diverse fonti di finanziamento.

Le azioni del Fondo sociale europeo mirate alle politiche di inclusione devono integrarsi con l'utilizzo del Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale) che prevede investimenti in infrastrutture da realizzarsi nei settori dell'infanzia, della scuola, della non autosufficienza e della sa-

RPS

Stefano Daneri

nità indirizzati a promuovere lo sviluppo locale e la riduzione delle disuguaglianze tra cittadini nella cura della salute e nelle attività culturali e ricreative. Come pure dovranno essere complementari al Fse il Fears (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) per ridurre la povertà e l'esclusione sociale nelle aree rurali con la creazione di piccole imprese e il Feamd (Fondi di aiuti europei agli indigenti) per il quale si è costituito un Tavolo di partenariato presso il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

È sicuramente in atto una politica europea più impegnata a promuovere, uniformare e coordinare le scelte che vengono compiute dai singoli paesi. Ma è un lavoro appena iniziato che per ottenere risultati ha bisogno di grande determinazione e dell'adozione di strumenti che incoraggino i paesi membri dell'Unione ad assumere la centralità delle politiche di contrasto alla povertà.

### 5. *L'Italia nel contesto europeo*

L'Italia deve assumere un ruolo importante nel contesto europeo facendo propria la strategia che considera l'investimento in capitale umano un importante fattore di sviluppo economico e occupazionale. Solo così l'Italia potrà ridurre di 2,2 milioni entro il 2020 le persone in povertà assoluta e contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di far uscire dalla povertà 20 milioni di persone entro il 2020.

Allo stato attuale nel nostro paese i poveri e coloro che vivono pesanti deprivazioni sono lasciati soli. In un paese dove il potere di condizionamento politico è in gran parte in mano alle lobbies e gli interessi di categoria prevalgono su quelli della collettività, soccombe chi non ha una rappresentanza o un potere di interdizione. Forse questa è una delle ragioni che spiegano perché l'Italia non ha mai fatto una legge per combattere la povertà. Ed ancora oggi, nonostante il fenomeno sia fortemente in crescita, non si riesce a trovare le risorse necessarie a iniziare un programma di intervento che, seppure in modo graduale, porti nel giro di pochi anni a rispondere efficacemente alle famiglie che vivono in povertà assoluta.

Gli anni che abbiamo alle spalle sono stati particolarmente difficili per chi ha rivendicato con forza una politica efficace di lotta alla povertà: prima si è impedito che il Parlamento svolgesse in tempo una valutazione degli esiti della sperimentazione del Rmi nei tempi previsti; poi è stata presentata la proposta del Reddito di ultima istanza in perfetta

linea con la strategia che più tardi il ministro Sacconi espose nel famoso Libro bianco, fino ad arrivare alla prima versione della Social card. Oggi siamo di fronte ad una nuova sperimentazione finanziata con una serie d'interventi: ai 50 milioni già devoluti per il 2014 e ai 167 milioni dei fondi europei già ripartiti per il biennio 2014-2015, si sono aggiunti i 120 milioni provenienti dalla Legge di stabilità (da suddividere equamente nel prossimo triennio) e i 300 milioni provenienti dalla seconda ripartizione dei fondi europei per il biennio 2014-2015. La sperimentazione, in fase di avvio nelle principali città, sarà probabilmente estesa su tutto il territorio nazionale.

Sempre dal lato europeo c'è poi da considerare la disponibilità per l'Italia di circa 100 milioni di euro annui provenienti dal Fead.

L'esito della sperimentazione è importante, la sua riuscita può essere determinante per arrivare alla definizione di una misura universalista ma selettiva in grado di combattere la povertà assoluta. Il reperimento delle risorse è sicuramente un problema, ma non il solo. La misura, nella forma in cui si sta delineando, affida compiti decisivi alle amministrazioni locali. La verifica del reddito reale dei potenziali beneficiari, la presa in carico della famiglia, la definizione e gestione di programmi personalizzati di attivazione finalizzati all'inclusione, il monitoraggio e la verifica dei risultati sono pratiche amministrative di non facile realizzazione. Esse comportano la messa in campo e il coordinamento di professionalità interdisciplinari e la capacità di integrare le politiche sociali con quelle sanitarie e del mercato del lavoro.

L'efficacia degli interventi mirati a far uscire dalla povertà chi altrimenti sarebbe destinato a restarci dipende dalla capacità di creare un circuito virtuoso tra le diverse competenze istituzionali e una governance in grado di rendere responsabili e partecipi tutte le energie professionali e sociali presenti nel territorio. Queste sono le condizioni per evitare che i percorsi di inclusione non si risolvano in un'offerta statica e impersonale.

Nell'ultimo periodo sono state presentate interessanti proposte per la definizione di una misura di contrasto alla povertà (Reis-Sia-Rmi). Queste proposte hanno, innanzi tutto, il merito di aver riaperto il tema dopo un lungo silenzio iniziato alla fine della sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (Rmi) introdotta nel giugno del 1998. L'impianto e i contenuti delle tre proposte sono abbastanza simili perché a monte c'è una elaborazione ampiamente condivisa e in linea con i principali punti di convergenza delle misure in atto a livello europeo a cui ho accennato precedentemente: diritto ad un reddito idoneo a con-

RPS

Stefano Daneri

durare una vita dignitosa; percorsi di inclusione sociale e lavorativa pattuiti con i beneficiari. L'entità del finanziamento della misura a regime oscilla nelle tre ipotesi tra i sei e sette miliardi di euro. È in corso, inoltre, un lavoro da parte dell'Alleanza contro la povertà finalizzato a presentare una proposta di reddito di inserimento entro la primavera; all'Alleanza, promossa dalle Acli e dalla Caritas, partecipano le tre confederazioni sindacali ed altre organizzazioni sociali. Uno dei punti più delicati delle tre proposte avanzate è quello del finanziamento della misura; si parte dalla constatazione che oggi non ci sono le risorse per finanziare una misura che a regime richiede cifre impegnative, mentre è sempre più urgente definire una misura rivolta a chi vive in una situazione di grave povertà. Di qui parte la proposta di trovare le risorse nella spesa sociale, in particolare dove i meccanismi di selettività in essere per le pensioni sociali e le integrazioni al minimo hanno creato iniquità a vantaggio di redditi appartenenti ai regimi di Isee più alti.

Abbiamo già avuto modo di esprimere le nostre forti perplessità in riferimento a questo punto: perplessità derivanti non tanto da divergenze nel merito, quanto dall'opportunità di proporre un processo di redistribuzione di risorse penalizzante redditi che, per quanto lontani dalle soglie di povertà, sono stati colpiti dalla crisi. La povertà assoluta è aumentata, ma anche i redditi da lavoro hanno pagato prezzi alti alla crisi. Molte famiglie hanno visto ridurre il potere di acquisto in modo costante in questi anni. Un forte processo redistributivo a danno dei ceti medio-bassi è avvenuto a tutto vantaggio di quei pochi già ricchi che la crisi ha arricchito ulteriormente, ai quali, però, non si può chiedere di pagare una tassa sui patrimoni.

L'altro elemento che abbiamo messo in evidenza, a rafforzamento della nostra posizione, è il rischio che si corre a ragionare su singoli pezzi di welfare senza avere un disegno di riforma delle politiche sociali.

Ci chiediamo se la posizione espressa sia parte di quelle resistenze antiriformatrici e corporative, o sia una visione di buon senso che, pur conoscendo le iniquità presenti nel sistema assistenziale e pensionistico, cerca di impedire che pochi diritti acquisiti vengano messi in discussione in un contesto in cui permane un disimpegno politico sulla materia da parte del governo.

In tutti questi anni, di fronte alla paralisi di idee e programmi di innovazione delle politiche sociali e di tagli ai fondi che le alimentano, il sindacato, più di altri, ha rivendicato la messa in atto di processi di riforma. Abbiamo avanzato proposte e chiesto inutilmente che i governi aprissero tavoli di confronto in quanto siamo convinti che senza af-

frontare la riforma delle politiche sociali qualsiasi percorso di rinnovamento e di sviluppo risulterebbe incompleto.

## 6. Conclusioni

Una lotta efficace alla povertà in Italia e in Europa è possibile. Occorre mettere insieme la capacità di investire e innovare, la volontà di coinvolgere e far partecipare ridisegnando la governance a tutti i livelli, il coraggio di assumere il risultato come unico parametro in base al quale misurare l'efficacia delle scelte fatte.

La combinazione di questi fattori, non la soluzione di uno solo di essi, può garantire successo alla lotta alla povertà.

Conosciamo il fenomeno, le diverse espressioni con cui si manifesta, i percorsi che lo generano. Sappiamo quanto sia importante sconfiggere la povertà dei minori e quanto sia utile al paese rimettere in gioco energie, capacità, conoscenze, esperienze che altrimenti andrebbero perdute. Sappiamo che il compito più importante lo devono assolvere le istituzioni, ma è ormai fuori discussione che senza la partecipazione e la responsabilizzazione di più soggetti, in primo luogo di chi vuole uscire dalla povertà, ogni decisione politica, anche la più generosa, non è in grado di generare risultati di carattere strutturale.

Sappiamo, infine, che la lotta contro la povertà è una battaglia fondamentale per l'affermazione dei diritti civili.

Tutto questo patrimonio di conoscenze non è sufficiente se non si fa quel salto culturale e politico che l'Ue sembra avere compiuto quando definisce investimenti per la crescita e lo sviluppo sostenibile le risorse impegnate a combattere la povertà e l'esclusione sociale. Il legame stretto tra investimento in capitale umano e sviluppo economico inizia ad avere una solida base nelle istituzioni europee. E ciò è ancora più importante in questa fase in cui ogni paese sta ragionando su come uscire nel modo migliore dalla crisi e rilanciare lo sviluppo economico: quali investimenti occorrono per aggredire la disoccupazione, in particolare quella giovanile; come rilanciare la domanda interna dopo la lunga fase recessiva; quali settori vanno incoraggiati e sostenuti attraverso investimenti non condizionati dalle rigide regole finanziarie in atto. In questo confronto le politiche sociali non possono continuare ad essere residuali o materia da rinviare a quando la ripresa economica sarà completata. Partendo da questa prospettiva è necessario riprendere il percorso riformatore. In Italia e in Europa.

RPS

Stefano Daneri

L'Europa non può sostituirsi agli Stati e ai poteri locali dei singoli paesi, ma può essere più selettiva condizionando maggiormente i finanziamenti a programmi che interpretino meglio le azioni strategiche che caratterizzano Europa 2020 e la programmazione 2014-2020.

Nel nostro paese è necessario riprendere, valorizzare e attualizzare le indicazioni della Commissione Onofri e lo spirito riformatore della legge 328/2000. La definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali, dando priorità alla povertà, non ha alternative se si vuole passare alla fase delle riforme che superino i limiti strutturali delle politiche sociali. Percorrere altre strade può solo generare reazioni difensive dell'esistente e la paralisi che ben conosciamo. Il sindacato chiederà anche a questo governo di mettere al centro della sua azione la lotta alla povertà arrivando al più presto a decidere una misura universalistica rivolta a tutti coloro che sono poveri attraverso il trasferimento di risorse adeguate e offrendo percorsi di inserimento sociale e lavorativo. Va chiarito che l'istituto non deve essere uno strumento di lotta alla disoccupazione: ricordiamo bene come i nemici della sperimentazione del Rmi abbiano approfittato della scarsa chiarezza degli obiettivi per sostenere la fine della sperimentazione in quanto questa esperienza non aveva inciso sulla disoccupazione. La misura deve sostenere il reddito e dare alle famiglie in difficoltà l'opportunità di uscire dal pericolo di esclusione aiutando l'inserimento lavorativo se ci sono le condizioni, oppure attivando possibilità di socializzazione e di impegno dei singoli componenti. Quando si parla dei programmi di inserimento vengono espresse perplessità: si sostiene da più parti che l'obbligo di sottoscrivere il patto di attivazione pone il beneficiario in chiara posizione di debolezza nei confronti della parte pubblica. Due soggetti con peso e potere squilibrati: la parte più forte impone il patto e penalizza il beneficiario se questi non segue i percorsi di attivazione. La discussione su questo punto è interessante in quanto riguarda la fase più difficile e importante che distingue l'intervento assistenziale da quello promozionale. La sperimentazione del Sia (Sostegno d'inclusione attiva) e le esperienze da tempo concluse in alcune regioni possono fornire elementi di riflessione utili per capire come sia possibile costruire con i beneficiari un rapporto di reciprocità e di collaborazione produttiva. Un servizio ben strutturato per assolvere i compiti di attivazione è in grado di coinvolgere e responsabilizzare un nucleo familiare che voglia uscire dalla situazione di bisogno e di isolamento in cui si trova.

La lotta alla povertà non può avere solo due attori: una parte pubblica

del tutto autoreferenziale e il soggetto destinatario degli interventi. Attualmente il terzo settore, le organizzazioni sindacali, altre organizzazioni sociali svolgono un ruolo politico marginale; la stessa cosa vale per le organizzazioni benefiche, che però hanno sul campo una funzione insostituibile. Occorre che le Istituzioni a tutti i livelli si rendano conto che la sola assistenza non è più sufficiente e la promozione sociale non è un'azione burocratica ma si compone di tanti interventi complessi, personalizzati, che richiedono passione, capacità, professionalità e il massimo coinvolgimento della comunità territoriale in tutte le fasi: dal coordinamento delle diverse fonti di finanziamento alla raccolta di fondi integrativi, dalla programmazione degli interventi alla verifica dei risultati.

In questo momento la lotta alla povertà si trova ad un bivio: da una parte si può proseguire a livello dei singoli paesi e in Europa con i tradizionali interventi sperando che la situazione di emergenza trovi una qualche risposta nella auspicabile ripresa economica e produttiva. Così facendo la strategia europea sull'inclusione sociale, basata sull'investimento in capitale umano come fattore di sviluppo, rimarrebbe sospesa, e le azioni dei vari paesi, più o meno apprezzabili, sarebbero destinate a rimanere sostanzialmente inadeguate a far fronte alle dimensioni e alla complessità della povertà.

L'altra strada da percorrere è quella della valorizzazione e dell'attuazione della politica Ue impegnandosi ad avviare e concludere i processi di riforma che ogni singolo paese deve affrontare. In questo modo si darebbe avvio ad una fase di innovazione e di coordinamento delle politiche che porterebbe i singoli Stati e l'Europa a misurare su un terreno nuovo le capacità e la volontà di vincere povertà ed emarginazione sociale.

Tra le riforme costituzionali annunciate c'è anche quella del titolo V che ha affidato precise competenze allo Stato e alle Regioni in materia di politiche sociali. L'esperienza di questi anni ci consegna una situazione in cui lo Stato non ha esercitato il potere assegnatogli di definire i Livelli essenziali e le Regioni hanno difeso con molta decisione i loro poteri esclusivi in materia. Nonostante ciò un rapporto di collaborazione fra livelli istituzionali c'è stato ed è bene che prosegua e si rafforzi per affrontare le criticità del nostro sistema sociale in modo da riportare velocemente l'Italia alle esperienze più avanzate a livello europeo.

I tre concetti chiave per la lotta contro la povertà in Italia e in Europa sono: investire sulle persone, innovazione, nuova governance.

RPS

Stefano Daneri

*Riferimenti bibliografici*

Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito, Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Roma.

Ciarini A. e altri (2013), ricerca non pubblicata.

Commissione europea (2013), «Pacchetto di investimenti sociali», Bruxelles.

Commissione europea (2010), «Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione», Bruxelles.

Commissione europea (2008), «Recommendation on active inclusion», Bruxelles.

Consiglio dell'Unione Europea (1992), «Council Recommendation on sufficient resources», Bruxelles.

Morlicchio E. (2012), *Sociologia della povertà*, Il Mulino, Bologna.

RPS

LOTTA ALLA POVERTÀ: RISCHI E OPPORTUNITÀ

**FOCUS**

La risoluzione economica di una  
questione politica: l'irrisolto dilemma  
di un conflitto istituzionale



## Dal trattato di Maastricht alla crisi dell'euro: cosa abbiamo imparato?

**Massimo D'Antoni e Ronny Mazzocchi**

*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. 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'hanno aggravata e possono compromettere la sopravvivenza della stessa moneta unica. Solo una revisione profonda delle sue istituzioni può mettere l'eurozona su un sentiero di sostenibilità.*

RPS

### 1. Introduzione

L'Unione europea rappresenta probabilmente il tentativo più avanzato mai realizzato nella storia di creare una integrazione economica e monetaria tra una pluralità di Stati nazionali. Nonostante le difficoltà che si sono andate evidenziando negli ultimi anni, essa è tuttora considerata un passaggio necessario del processo di integrazione, a sua volta irrinunciabile se l'Europa vuole mantenere un ruolo rilevante in un mondo che, a partire dagli anni ottanta, ha visto emergere nuove potenze globali e ha ridotto sensibilmente l'influenza di quegli Stati nazionali che avevano invece dominato la scena politica ed economica nel secondo dopoguerra. Tuttavia la costruzione comunitaria appare sempre di più come un insieme di istituzioni che, invece di agevolare quest'ambiziosa missione, finiscono per ostacolarla, mettendo a rischio addirittura l'unificazione economica e monetaria faticosamente costruita in questi ultimi cinquant'anni. La stessa moneta unica, che sulla carta avrebbe dovuto favorire un'accelerazione del processo di integrazione, è diventata il convitato di pietra di una crisi economica, istituzionale e politica che sembra non trovare soluzione.

Buona parte delle difficoltà che oggi l'Ue incontra nell'uscire dalla crisi finanziaria iniziata nel 2007 affondano le loro radici nell'architettura dell'unione monetaria. Complice anche il difficile contesto storico in cui avvenne la sua costruzione, le valutazioni di natura politica ebbero

la meglio sui dubbi e sulle obiezioni di economisti e addetti ai lavori. L'ottimismo che aveva caratterizzato la fase di introduzione della moneta unica è però durato poco. Lo scoppio della crisi finanziaria internazionale ha investito con particolare violenza il nostro continente aprendo interrogativi sulle reali possibilità di sopravvivenza dell'euro. Il tentativo della Banca centrale europea (Bce) e della Commissione europea di far ricadere la responsabilità delle difficoltà dell'area euro sulla scarsa disciplina fiscale dei governi nazionali è servito solo a nascondere le vere e più profonde cause della crisi. Due sono i temi che con crescente intensità occupano il dibattito pubblico. Da un lato, la consapevolezza che le scelte di politica economica degli ultimi anni, lungi dal risolvere la crisi, l'hanno addirittura aggravata. Dall'altro, la presa di coscienza che l'assetto istituzionale europeo – dal Trattato di Maastricht fino al *Fiscal compact* – non solo è insufficiente, ma è anche inadeguato a garantire un futuro alla moneta unica.

In questo articolo cercheremo di mostrare come molte delle premesse che sorreggono sul piano interpretativo e analitico l'attuale governance economica europea e le politiche che ne discendono siano in realtà piuttosto deboli se non addirittura infondate. Per farlo partiremo da una breve presentazione di quelli che erano stati i dubbi espressi già in sede di costruzione dell'unione monetaria. Passeremo poi ad analizzare i principali problemi dell'eurozona, in larga parte emersi ben prima dello scoppio della crisi. Su queste basi chiariremo per quali ragioni le politiche di austerità applicate negli ultimi anni in quasi tutti i paesi dell'Ue costituiscono la risposta sbagliata ai problemi dell'area della moneta unica. Nelle conclusioni cercheremo infine di spiegare che, a meno che non si voglia abbandonare il progetto della moneta unica, la via d'uscita dalla crisi non può che passare per una profonda riforma dell'architettura istituzionale che regge l'intera unione monetaria.

## 2. I numerosi dubbi sulla costruzione dell'Unione monetaria

Il progetto di costruzione di una moneta unica europea non è recente. Risale infatti al luglio 1970 la pubblicazione delle conclusioni dello studio condotto dal comitato Werner sul tema dell'unione monetaria. Il progetto tentava di conciliare le posizioni di chi – come Francia, Belgio e Lussemburgo – spingeva affinché un coordinamento di tipo monetario avesse la priorità, e chi invece – come Germania, Olanda e in certa misura l'Italia – sosteneva che prima dell'unificazione mone-

taria fosse necessaria un'armonizzazione delle economie. Dopo una lunga paralisi dovuta alle numerose turbolenze internazionali, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta la discussione sulla costruzione di unione monetaria riprese vigore grazie al ruolo attivo giocato dalla Commissione europea sotto la presidenza di Jacques Delors. Una prima iniziativa si ebbe nel giugno del 1985 con la presentazione da parte della Commissione e l'approvazione da parte del Consiglio europeo di un documento programmatico – poi passato alla storia come Libro bianco – che individuava le barriere fisiche, tecniche e fiscali alla libera circolazione di beni, servizi, persone e capitali e presentava numerose proposte di legge per la loro rimozione. Nella successiva conferenza intergovernativa, tenutasi lo stesso anno in settembre, venne partorito l'Atto unico europeo, un documento che viene quasi unanimemente considerato come il punto di svolta nel rilancio del processo di integrazione. Introducendo una completa liberalizzazione dei movimenti di capitale, l'Atto unico europeo compì un ribaltamento di impostazione: anziché lavorare sul riavvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri come preconditione per la liberalizzazione del mercato dei capitali, si lasciò che fosse la stessa pressione concorrenziale su tale mercato a indurre la convergenza delle politiche. Si cominciò così a fare largo la convinzione secondo cui, per evitare la fuga dei capitali verso piazze finanziarie più remunerative (Di Gaspare, 2003), sarebbero stati gli stessi Stati membri a correggere le proprie politiche in modo da ridurre i differenziali di inflazione e gli eccessi di indebitamento.

Un passaggio fondamentale nel percorso di rilancio del vecchio continente fu il mandato che il vertice di Hannover del giugno 1988 assegnò a Delors per la stesura di un progetto preciso e vincolante di Unione monetaria europea. Il documento finale fu presentato al Consiglio europeo di Madrid dell'anno successivo e da quel rapporto presero le mosse le due conferenze intergovernative – la prima su economia e moneta, la seconda su politica e sicurezza – che portarono poi alla stesura del Trattato di Maastricht (1991). Fu in quel rapporto che, per la prima volta, si affrontò in maniera organica e complessiva il tema dell'Unione monetaria europea in termini di riforma monetaria e di creazione di un sistema monetario analogo a quello che conoscono gli Stati unitari (Padoa Schioppa, 2004)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il progetto di unione monetaria venne avversato da più parti, in primo luogo dal Regno Unito, soprattutto per la mancanza di pragmatismo nel valutare la velo-

RPS

DAL TRATTATO DI MAASTRICHT ALLA CRISI DELL'EURO: COSA ABBIAMO IMPARATO?

La formazione dell'Unione monetaria europea fu preceduta e poi accompagnata da un lunghissimo e assai partecipato dibattito teorico, che coinvolse buona parte della comunità scientifica internazionale, focalizzato sulla nozione di Area valutaria ottimale (Avo). Attorno a tale nozione, introdotta all'inizio degli anni sessanta da Mundell (1961) per criticare l'idea di Friedman (1953) secondo cui soltanto i regimi con tassi di cambio flessibili sarebbero stati in grado di determinare quelle correzioni necessarie a mantenere in equilibrio i conti con l'estero di un paese, si sviluppò uno dei dibattiti teorici più interessanti dell'ultimo trentennio. I requisiti per definire una Avo erano da ricercare nella flessibilità di prezzi e salari, in una forte mobilità interregionale dei fattori produttivi (Mundell, 1961), in un elevato grado di apertura delle economie interessate dalla moneta unica (McKinnon, 1963), in una forte diversificazione produttiva (Kenen, 1969), in un'avanzata integrazione fiscale fra paesi e in una convergenza dei tassi di inflazione fra i vari paesi (Fleming, 1971). La spiegazione di questi requisiti è molto semplice: una forte mobilità geografica dei fattori – specialmente del lavoro – avrebbe aiutato a compensare eventuali shock asimmetrici, ovvero crisi che colpiscono selettivamente solo alcuni paesi dell'area valutaria, favorendo lo spostamento dei lavoratori dalle regioni colpite verso quelle risparmiate dalla crisi. Un'economia fortemente diversificata avrebbe reso poi più probabile che uno shock in un determinato settore venisse compensato dagli altri. L'integrazione fiscale fra paesi avrebbe permesso di supplire a un'eventuale carenza di mobilità dei fattori o a un'insufficiente diversificazione produttiva attraverso trasferimenti monetari. Infine, la presenza di differenziali inflazionistici molto ridotti avrebbe evitato di contribuire all'emergere

cità con cui si proponeva il trasferimento di aspetti generalmente gestiti dall'autorità nazionale ad una struttura sovranazionale. Tuttavia la critica più dura arrivò dalla Germania che, cercando di difendere gli assetti esistenti, sostenne che il grado di unione monetaria necessaria all'Europa potesse essere garantita dal Sistema Monetario Europeo (Sme), integrato con la leadership del marco nel ruolo di ancora del sistema. Ma il fallimento dello standard aureo non poteva che far sorgere seri dubbi sulla sostenibilità di questa ipotesi, tanto più se si considera che la quota di economia tedesca in rapporto a quella mondiale non era nemmeno paragonabile a quella statunitense dell'immediato dopoguerra e che, rispetto al passato, il livello di integrazione finanziaria era decisamente aumentato. La crisi dello Sme di inizio anni novanta non fece altro che confermare questi dubbi (Padoa Schioppa, 1992).

di divergenze di competitività e quindi di persistenti squilibri dei conti con l'estero nei vari Stati membri<sup>2</sup>.

Su tutti questi aspetti la situazione dell'Unione europea alla vigilia della firma degli accordi di Maastricht era tutt'altro che incoraggiante (La Malfa, 2000). La mobilità del lavoro era molto bassa, sia nei paesi che fra paesi. Gli europei si muovevano poco per difficoltà legate alla lingua, agli usi e alle tradizioni, ma anche al prezzo delle case – più alto rispetto agli Stati Uniti – e ai diversi sistemi di sicurezza sociale e assistenziale presenti in Europa (Baldwin, Wyplosz, 2012). Inoltre, quasi tutti gli studi condotti in quegli anni avevano mostrato che l'area economica interessata dalla costruzione dell'euro non era affatto omogenea, ma anzi erano presenti due gruppi di paesi assai diversi fra loro. Da un lato vi era un gruppo di paesi – Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi – molto integrati fra loro e assai poco esposti a shock asimmetrici. Dall'altro vi era una «periferia» di paesi – Italia, Spagna, Portogallo, Grecia, Irlanda – che mostravano invece maggiore vulnerabilità e più facilità ad essere destabilizzati da shock esterni. Questa divisione affondava le sue radici – oltre che in ragioni storico-geografiche – nella struttura produttiva che li contraddistingueva. Mentre i paesi del centro Europa erano sempre più caratterizzati da una forma di commercio *intra*-industriale fra prodotti fra loro sostituti, i paesi della periferia hanno finito per specializzarsi sempre più nel commercio *inter*-industriale con i paesi più ricchi del continente (De Cecco, Perri, 1996). Proprio questo tipo di specializzazione e la mancanza di una sufficiente diversificazione nella produzione lasciavano intuire che i paesi periferici avrebbero subito maggiormente le conseguenze di eventuali shock asimmetrici, rendendo molto più difficili i successivi aggiustamenti. Più in generale, tutto questo filone di studi (Bayoumi, Eichengreen, 1992; Eichengreen, Wyplosz, 1993) arrivava alla conclusione che solamente Germania, Austria, Belgio e Paesi Bassi, proprio per gli elementi comuni che caratterizzavano le loro economie, sarebbero stati in grado di supportare una valuta comune.

Altrettanto interessante fu la disputa sulla reale possibilità di successo di un progetto di unificazione monetaria nel caso si fosse comunque

<sup>2</sup> L'esigenza di avere tassi di interesse piuttosto simili è stata anch'essa oggetto di dibattito. Alcuni autori sostenevano infatti che se un paese dell'unione monetaria aveva una sufficiente credibilità nella lotta all'inflazione, gli altri paesi avrebbero mostrato una naturale convergenza verso quel tasso di inflazione, indipendentemente dalla situazione precedente (Giavazzi, Pagano, 1988).

implementato. Schematizzando un po', si può dire che buona parte degli economisti europei sostenessero che il progetto di unione monetaria sarebbe stato un successo, mentre gli economisti angloamericani tendevano ad essere piuttosto scettici. In particolare, già all'inizio degli anni novanta Paul Krugman (1993, p. 243) ammoniva che l'unione economica e monetaria avrebbe favorito senza dubbio una maggiore mobilità del capitale in Europa, ma questo – lungi dal contribuire all'integrazione economica – avrebbe rafforzato l'instabilità e avrebbe finito per determinare dinamiche divergenti nel lungo periodo. Proprio per evitare questa deriva sarebbe stato più opportuno introdurre un sistema fiscale unico capace di effettuare trasferimenti di ricchezza e fornire così una sorta di cuscinetto contro queste instabilità. Veniva dunque evidenziato come il problema dell'unione monetaria non sarebbero stati i conti pubblici, ma i processi di aggiustamento macroeconomico. Già all'inizio degli anni novanta Wynne Godley (1992) osservava preoccupato: «[...] L'incredibile lacuna nel programma europeo è che non c'è nessun progetto di qualcosa di analogo, in termini comunitari, a un governo centrale. Se un paese o una regione non ha alcun potere di svalutare, e se non può beneficiare di un sistema di trasferimenti fiscali che tendano ad eguagliare le condizioni, allora non c'è nulla che possa impedirgli di subire di un processo di declino cumulativo e definitivo che alla fine farà sì che l'emigrazione sia l'unica alternativa alla povertà e all'inedia». Un'analisi che letta oggi sembra quasi una profezia.

### *3. Le spinte economiche ed extra-economiche alla costruzione dell'euro*

Nonostante i numerosi dubbi e gli ammonimenti degli economisti sulle sue reali possibilità di successo, il processo di unificazione monetaria venne comunque avviato. Poiché le tendenze della zona euro non erano compatibili con quelli che erano i requisiti fondamentali per costituire un'area valutaria ottimale, si fece largo una nuova teoria secondo cui proprio l'eliminazione delle valute nazionali e, conseguentemente, del mercato dei cambi avrebbe permesso di eliminare il vincolo della bilancia dei pagamenti di ciascun paese, consentendo così di realizzare deficit commerciali senza che questi dovessero essere finanziati, almeno nell'immediato (Tavlas, 1993). In tale modo, soprattutto i paesi periferici avrebbero beneficiato di maggiori risorse che avrebbero potuto essere utilizzate per stimolare la crescita interna e il processo di con-

vergenza. In quest'ottica, il soddisfacimento *ex ante* dei criteri minimi per creare una unione valutaria non fu più considerato un elemento necessario per determinare la sua effettiva sostenibilità nel tempo. La convinzione era che molti di questi criteri sarebbero evoluti positivamente nel tempo proprio per effetto della maggiore integrazione finanziaria ed economica fra paesi, che si sarebbe determinata grazie all'introduzione di una valuta comune (Frankel, Rose, 1998).

Tuttavia, i motivi per cui si decise di adottare comunque l'euro furono solo parzialmente riconducibili a considerazioni economiche (De Cecco, 1988). I limiti dell'esperienza del Sistema monetario europeo e la «questione tedesca» – ovvero lo scambio fra rinuncia al Deutsche Mark e avallo alla riunificazione delle due Germanie – giocarono senza dubbio un ruolo importante. Il progetto dell'unione monetaria non poteva essere concepito in contrasto con la Weltanschauung e gli interessi del socio più forte e *sine qua non*, ovvero la Germania (Tamborini, 1997). La necessità di coinvolgere i tedeschi nell'unificazione monetaria aveva ragioni economiche, ma soprattutto politico-strategiche: una nuova Germania unificata nel cuore dell'Europa faceva paura a molti<sup>3</sup> e la costruzione della moneta unica divenne – secondo un'interpretazione molto in voga – il prezzo che Berlino dovette pagare per ottenere il rilascio dei fratelli dell'Est. In cambio tutti gli altri paesi dovettero accettare l'assetto monetario-finanziario-creditizio tedesco. Il cambiamento di natura e di finalità dell'unione monetaria illustrato sopra fu consapevole e deliberatamente perseguito, e può essere spiegato come l'unico equilibrio politico accettabile dalla Germania.

Un ruolo fondamentale nella debolezza della costruzione europea è stato indubbiamente giocato anche dalla reciproca sfiducia fra i governi che costituirono la moneta unica, soprattutto fra i presunti virtuosi – come Francia, Olanda e Germania – e i paesi mediterranei (il cosiddetto «Club Med»), una sorta di anticipatore dei famigerati Piigs). Così come non va dimenticata la generale indisponibilità degli Stati a cedere quote significative di sovranità fiscale ad un'autorità sovranazionale capace di istituire trasferimenti dal centro alla periferia a seconda delle esigenze<sup>4</sup>. Un ingrediente che, come abbiamo detto, sa-

<sup>3</sup> Sulle diffidenze europee per la riunificazione tedesca resta celebre la battuta dell'allora presidente del Consiglio italiano Giulio Andreotti che disse: «Amiamo così tanto la Germania che preferiamo averne due» (Bolaffi, 2013).

<sup>4</sup> Va ricordato che il Rapporto Delors riconobbe le diversità strutturali delle economie europee e i rischi insiti nell'abbandono dell'autonomia monetaria per

RPS

DAL TRATTATO DI MAASTRICHT ALLA CRISI DELL'EURO: COSA ABBIAMO IMPARATO?

rebbe stato invece fondamentale per tenere in piedi un'unione monetaria formata da economie strutturalmente diverse, soggette a shock asimmetrici e caratterizzate da una bassa mobilità del lavoro, sia nei paesi che fra paesi.

Non va infine dimenticato come in quegli anni avesse preso il sopravvento una impostazione ideologico/culturale che, nutrendo una profonda sfiducia nella capacità delle istituzioni politiche di governare in modo consapevole i processi economici, pensava di risolvere la questione del coordinamento introducendo regole orientate a vincolare il più possibile l'opportunismo dei governi. A fronte del pessimismo verso la politica economica, c'era invece ottimismo rispetto all'operare virtuoso dei meccanismi competitivi. Secondo tale impostazione, la rimozione di alcune leve di politica economica, lungi dal rappresentare un problema, avrebbe costretto ad affrontare i nodi di fondo attraverso la competizione istituzionale. Obbligati a convivere senza poter più ricorrere alla svalutazione, i paesi europei avrebbero dovuto attuare quelle riforme che li avrebbero portati ad essere compatibili con il nuovo contesto. Rimossa la possibilità di operare attraverso la politica economica, ci avrebbe pensato il mercato. Grazie all'accresciuta pressione concorrenziale, l'Europa avrebbe anche superato tutti quei limiti strutturali che ne frenavano la crescita e che molte analisi individuavano in un eccesso di regolamentazione e di protezione dei mercati, nonché negli esagerati livelli di spesa pubblica (Alesina, Giavazzi, 2006). Tale influsso risaltava in particolare nei due principi chiave iscritti nelle norme di politica economica permanenti del Trattato di Maastricht: il primo era l'indipendenza della Bce, a cui era affidato il ruolo preminente della salvaguardia del valore della moneta, con esplicita esclusione del finanziamento diretto di disavanzi pubblici dei paesi membri; il secondo era tradotto nei parametri che riguardavano le principali variabili macroeconomiche – inflazione, disavanzo di bilancio, debito pubblico, tassi di interesse – che furono introdotti come vincoli all'azione dei governi (art. 109 J) e la cui soddisfazione andò a costituire il prerequisito tecnico per l'adesione alla moneta unica.

Come ha osservato De Grauwe (2013), il mandato assegnato alla Bce ha trascurato il fatto che, anche dal punto di vista storico (Goodhart,

ciascun paese membro esposto a shock specifici e indicò in un'appropriata articolazione di strumenti fiscali tra centro e periferia la strada maestra per tenere insieme le due esigenze di disciplina fiscale e di stabilizzazione macroeconomica (Kenen, 1995).

Illing, 2002), la ragion d'essere di una banca centrale, prima che la garanzia della stabilità dei prezzi, è la necessità di disporre di un prestatore di ultima istanza in grado di prevenire il rischio di insolvenza bancaria e dei governi, con la possibilità che la crisi si risolva in un «abbraccio mortale» tra rischio bancario e rischio sovrano<sup>5</sup>. Il mancato riconoscimento della potenziale instabilità del sistema capitalistico, e quindi del ruolo della banca centrale, ha costretto i paesi colpiti dalla crisi finanziaria a fronteggiare i rischi di collasso dei rispettivi sistemi bancari attraverso la finanza pubblica, minando ogni possibilità di utilizzare l'altro essenziale strumento di stabilizzazione macroeconomica, la politica di bilancio, peraltro già fortemente limitata dai vincoli di Maastricht.

Alla luce della grave crisi in cui è caduta l'intera costruzione della moneta unica negli ultimi anni, si può affermare che l'approccio di Maastricht si è rivelato non solo inefficace, ma addirittura del tutto inutile a garantire la coesistenza monetaria di economie strutturalmente diverse come quelle che attualmente adottano l'euro. La struttura economica dei vari paesi, lungi dal mostrare tendenze all'omogeneizzazione, ha mantenuto specializzazioni molto diverse. Ciò significa che i paesi periferici hanno continuato ad avere una struttura produttiva fortemente specializzata, e quindi maggiormente soggetta agli shock, rispetto ai paesi con produzione altamente diversificata come quelli del Centro Europa. Infine, i mercati finanziari e dei capitali – come sottolineano Berger e Nitsch (2008) – hanno mostrato una notevole integrazione<sup>6</sup>, ma tale risultato sembra derivare da tendenze già in atto prima dell'introduzione dell'euro. L'integrazione raggiunta, invece di favorire il riassorbimento degli squilibri reali, li ha esacerbati e ha così contribuito in misura determinante alla crisi attuale.

<sup>5</sup> Tale intrinseca instabilità deriva dal fatto che sia le banche che i governi, a fronte di passività estremamente liquide, hanno all'attivo impieghi a medio/lungo termine (nel caso dei governi, le infrastrutture e le entrate fiscali future). Ciò li rende particolarmente vulnerabili a crisi di liquidità se la sfiducia si diffonde tra i creditori.

<sup>6</sup> Sebbene l'integrazione del settore bancario non sia stata così pronunciata e prima della crisi mostrasse ancora una elevata frammentazione (Vajanne, 2007), non si può negare che lo sviluppo del mercato interbancario – incluso il sistema di compensazione Target 2 – avesse di fatto garantito la creazione di un mercato fortemente integrato.

#### 4. L'Unione monetaria e la crisi: *post hoc ergo propter hoc*

Uno dei fenomeni più evidenti verificatosi a partire dall'introduzione dell'euro e fino allo scoppio della crisi è stato l'emergere all'interno dell'Unione monetaria europea di crescenti squilibri commerciali tra i paesi che tendevano a mostrare un avanzo strutturale delle partite correnti, e paesi che invece hanno mostrato un sistematico deficit (Commissione Europea, 2009, 2010). A lungo si è creduto che l'aumento degli squilibri commerciali all'interno dell'unione monetaria fosse il naturale risultato della crescente integrazione finanziaria fra i paesi membri, che cioè i paesi con un più basso livello di reddito pro capite avrebbero attratto i capitali di quelli più ricchi, e che questo flusso di ricchezza avrebbe permesso un miglioramento della produttività del lavoro e quindi un più alto tasso di crescita nel futuro. Il fondamento teorico di questo ragionamento era la cosiddetta teoria intertemporale della bilancia dei pagamenti secondo cui l'indebitamento estero non è altro che un input temporaneo di una razionale strategia di accumulazione (Fagan, Gaspar, 2007). Pertanto, l'ampliamento del deficit commerciale doveva essere visto con preoccupazione, né doveva essere considerato come un motivo per richiedere azioni correttive di politica economica. Al contrario, esso rappresentava il segnale che era stata raggiunta una elevata integrazione ed efficienza dei mercati finanziari dei paesi europei (Blanchard, Giavazzi, 2002).

Se con il Trattato di Maastricht prima e il Patto di stabilità e crescita poi venivano stabiliti vincoli sempre più stringenti alla finanza pubblica, nulla veniva deciso per quanto riguarda l'andamento delle variabili macroeconomiche che erano definite dal settore privato. Sia la dinamica salariale che quella della produttività venivano considerate come fenomeni di mercato e quindi difficili da controllare. L'idea di fondo era che la competizione fra paesi generata dal mercato unico avrebbe determinato un tasso di inflazione più o meno identico in tutta l'unione monetaria e che questo avrebbe costretto imprese e sindacati a fissare prezzi e salari compatibili con un adeguato livello di occupazione. Anche nell'ipotesi in cui la dinamica della produttività avesse continuato ad avere traiettorie divergenti, i salari nominali – proprio per evitare l'aumento della disoccupazione – sarebbero stati guidati verso il basso dalle forze del mercato.

Purtroppo nella realtà le cose andarono diversamente. Non solo i sentieri di evoluzione della produttività continuarono a non mostrare alcuna convergenza, ma i salari nominali dei paesi periferici, lungi dal di-

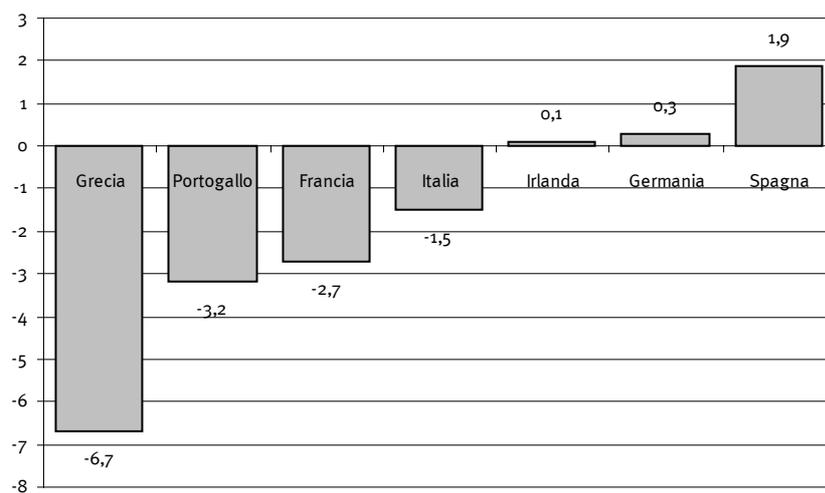
minuire, cominciarono ad aumentare sempre di più. Ad alterare il quadro ci pensò la discrasia fra mercati finanziari sempre più integrati e mercati del lavoro scarsamente integrati, in cui la determinazione dei salari continuava ad avvenire su scala nazionale, sulla base di variabili macroeconomiche e aspettative di inflazione interne. A seguito dell'adozione della moneta unica i mercati percepirono i titoli di Stato dei paesi aderenti come ugualmente rischiosi, in ciò incoraggiati anche dal fatto che la stessa Bce accettasse come collaterale i titoli pubblici dei paesi membri, indifferentemente dalla loro origine; ciò determinò una rapida convergenza dei rendimenti nominali sui titoli stessi. Le banche del Nord Europa acquistarono attività emesse dal settore pubblico e privato dei paesi periferici, sapendo di poterle utilizzare senza problemi come garanzia per le operazioni di rifinanziamento presso la banca centrale (Buitert, Sibert, 2005). In presenza di tassi di inflazione divergenti, si determinarono ampi differenziali nei tassi di interesse reali all'interno dell'eurozona, che spinsero i paesi periferici su sentieri diversi da quelli su cui si erano invece già incamminati i paesi del Centro Europa (Landmann, 2012; Whelan, 2013). Il basso costo del credito in tali paesi finì infatti per rafforzare la domanda interna, la produzione e l'occupazione<sup>7</sup>. Come conseguenza, la crescita dei salari monetari subiva un'accelerazione, alimentando l'inflazione e determinando un circolo vizioso. La vivacità della domanda interna e un tasso di inflazione più elevato rispetto a quello dei paesi del Centro Europa aveva quale conseguenza un aumento del deficit di partite correnti nei paesi periferici. Di tale squilibrio è stato accusato spesso il regime di cambi irrevocabilmente fissi determinato dall'introduzione della moneta unica. Da molte parti si continua tuttora a sostenere che se i singoli paesi avesse-

<sup>7</sup> La dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto presenta un andamento divergente sin dal 2002. Il target di inflazione della Bce avrebbe dovuto costituire – insieme all'andamento della produttività – il benchmark per le politiche di fissazione dei salari nei singoli paesi. In realtà solo la Francia ha seguito questa impostazione (Bibow, 2012). Ma se la forza della domanda interna ha determinato un aumento sconsiderato dei salari monetari nei paesi periferici, non si può non sottolineare come la Germania – e per certi versi anche l'Austria – abbiano mantenuto un tasso di crescita dei salari nominali sistematicamente inferiore a quello della produttività, conquistando così un vantaggio competitivo improprio. Ovviamente la cosa è perfettamente lecita, vista la larga autonomia concessa alle politiche economiche nazionali. Tuttavia una unione monetaria non può funzionare se il suo paese guida fissa un target inflazionistico inferiore a quello deciso come benchmark per tutti gli altri paesi dall'autorità monetaria.

ro potuto ricorrere alla svalutazione monetaria, tali squilibri non si sarebbero registrati e probabilmente la grave crisi dell'ultimo quinquennio si sarebbe potuta evitare. Nella realtà sono diversi i canali di trasmissione e di aggiustamento che sono venuti a mancare, e non tutti dovuti al venire meno della possibilità di svalutare. Innanzitutto i tassi di interesse a lungo termine hanno smesso di rispondere sia ai tassi di inflazione nazionali sia al peggioramento dei conti esteri, e la Bce non ha potuto fare nulla contro questo mancato aggiustamento. Inoltre tali squilibri di conto corrente non hanno nemmeno bloccato la crescita incontrollata dei salari nominali dovuta alla forza della domanda interna e hanno contribuito a diffondere l'idea che il deterioramento della posizione competitiva di un paese non costituisca un problema. Se ci fosse stata maggiore consapevolezza degli effetti del cumulo di tali squilibri, si sarebbe potuta forse utilizzare la politica fiscale in senso più restrittivo, per contrastare il crescente deficit del settore privato. Tuttavia non si possono certo individuare nella scarsa disciplina fiscale dei singoli governi nazionali le ragioni delle attuali difficoltà della zona euro. Se infatti guardiamo alla situazione della finanza pubblica di quasi tutti i paesi europei nel periodo precedente al 2007, possiamo osservare come questa era lentamente – ma costantemente – migliorata dopo l'introduzione della moneta unica. Il drammatico peggioramento dei bilanci dal 2009 è avvenuto quasi ovunque a causa della ricaduta della crisi bancaria e della recessione che ne è seguita (Mazzocchi, 2011). Piuttosto che una causa della crisi, la «indisciplina fiscale» può essere vista come una delle sue conseguenze (figure 1 e 2).

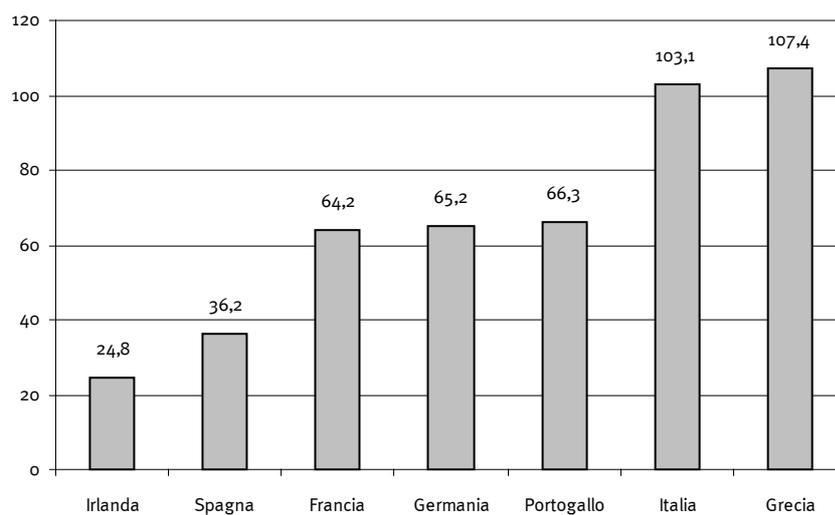
È stata la mancanza di una governance macroeconomica adeguata all'interno dell'Ue, dovuta anche all'assenza di efficaci strumenti di intervento, che ha determinato la fragilità dell'unione monetaria. L'attenzione ossessiva ai conti pubblici ha fatto perdere di vista il problema della convergenza delle variabili reali e quello dell'aumento dei debiti privati. In tutti i paesi periferici la dinamica della produttività nel settore manifatturiero è stata modesta sia se paragonata a quella registrata nei paesi del Centro Europa, sia se confrontata con quella precedente all'introduzione della moneta unica (Dieppe et al., 2012). Negli ultimi dieci anni solo l'Irlanda è stata in grado di mostrare una qualche tendenza alla convergenza (figura 3). Ma la sua rincorsa al livello di reddito pro capite delle aree più avanzate d'Europa si è basata non tanto sullo sviluppo di una base produttiva solida, ma piuttosto su fattori trainanti fragili come l'immobiliare e i mercati finanziari, che hanno dimostrato tutta la loro inconsistenza non appena è iniziata la crisi.

Figura 1 – Rapporto Deficit-Pil, 2007



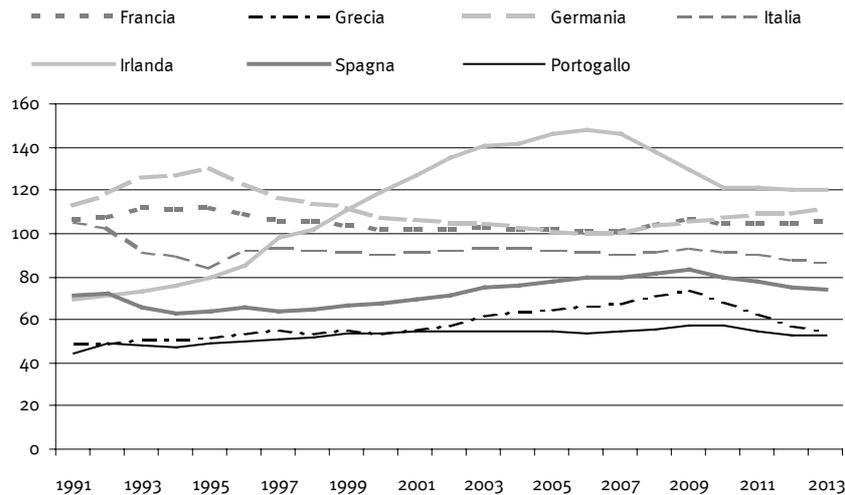
Fonte: OECD, Economic Bulletin 89, giugno 2011

Figura 2 – Rapporto Debito-Pil, 2007



Fonte: OECD, Economic Bulletin 89, giugno 2011

Figura 3 – Pil pro capite a prezzi correnti (Eu-15=100)



Fonte: Commissione europea, Appendice statistica, autunno 2013

In conclusione, la principale debolezza della zona euro rimane la profonda asimmetria tra un paese leader che presenta un sistematico deprezzamento reale che favorisce le esportazioni e la crescita da una parte, e dall'altra le economie periferiche, caratterizzate da un continuo apprezzamento reale che danneggia esportazioni e opportunità di sviluppo. È questa divergenza nei sentieri di crescita che mina la fiducia nella sostenibilità delle finanze pubbliche di alcuni paesi e la possibilità di sopravvivenza dello stesso euro. L'esplosione degli spread tra i rendimenti dei titoli di Stato che ha caratterizzato il triennio 2009-2012, piuttosto che il risultato di una presunta irresponsabilità fiscale, è quindi in ultima analisi il risultato di un progetto europeo incompleto e contraddittorio.

Si può argomentare che la creazione dell'euro sia stata un errore, ma il peccato originale è semmai la struttura istituzionale insufficiente costruita con il Trattato di Maastricht e mai corretta nei successivi 20 anni. Tale architettura ha praticamente azzerato i benefici che, con diverse premesse, la moneta comune avrebbe potuto portare alle economie europee. Sarebbe stato necessario monitorare la bilancia commerciale dei paesi della zona euro e sostenere con politiche adeguate la rincorsa delle economie periferiche a più alto reddito pro capite dei

paesi più avanzati. Ma il pregiudizio negativo nei confronti delle politiche economiche ha portato i policymakers a dimenticare il ruolo fondamentale e insostituibile che esse possono svolgere nel contenere gli effetti degli shock e nell'accelerare cambiamenti strutturali.

### 5. Il fallimento delle politiche di austerità

Le conseguenze della crisi nell'eurozona hanno evidenziato in modo drammatico quanto l'architettura dell'euro fosse inadeguata. Di fronte al calo di fiducia e alla brusca inversione dei flussi finanziari (*sudden stop*), che si sono rifugiati nei paesi del Centro-Nord Europa considerati più sicuri, l'effetto è stata una crisi di liquidità nei paesi periferici, che ha determinato un aumento degli spread sui titoli di Stato e di riflesso una pesante stretta creditizia. Gli effetti di questo shock si sarebbero potuti evitare o quanto meno attenuare in presenza di una banca centrale che agisse da prestatore di ultima istanza, ma questa strada era, come abbiamo detto, preclusa dai trattati, oltre che osteggiata sul piano politico dai paesi creditori.

La risposta della Commissione europea, coerentemente con la filosofia del Trattato di Maastricht, 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 (Giavazzi, Pagano, 1990). A fronte dell'impegno dei singoli governi nel programmare un ridimensionamento della spesa pubblica e quindi della tassazione, i consumatori si sarebbero attesi «razionalmente» di poter beneficiare in futuro di un crescente reddito disponibile. In altre parole, secondo tale visione, accolta dalle istituzioni comunitarie, l'avvio dei draconiani piani di rientro della spesa sociale imposti ai Piigs non solo non avrebbe ostacolato, ma anzi avrebbe promosso la crescita dei vari paesi. Inutile dire che questa visione è stata clamorosamente smentita dai fatti, oltre che rinnegata anche da alcuni suoi sostenitori (Perotti, 2011)<sup>8</sup>. Nel breve periodo i tagli alla spesa pubblica

<sup>8</sup> Come mostrano De Long e Summers (2012), le politiche di austerità non sono simmetriche rispetto alla fase ciclica in cui ci si trova. È quindi possibile che, sotto certe condizioni, le politiche di consolidamento fiscale possano avere ef-

RPS

DAL TRATTATO DI MAASTRICHT ALLA CRISI DELL'EURO: COSA ABBIAMO IMPARATO?

e le maggiori imposte, lungi da rilanciare la crescita, hanno impedito la ripresa macroeconomica e questo ha aggravato, invece che migliorare, il peso del debito pubblico sul Pil (Tamborini, 2013). Le prospettive di lungo periodo non sono comunque migliori: la contemporanea riduzione del grado di indebitamento del settore bancario da un lato e le restrizioni fiscali dall'altro hanno imposto una sovrapposizione degli effetti deleteri del *deleveraging* nel settore pubblico e in quello privato. Santoro (2014) ha stimato che un aggiustamento in entrambi i settori sia associato ad una crescita negativa per i paesi periferici e ad un contemporaneo aumento dei divari con il «core» dell'eurozona.

L'austerità si è inoltre dimostrata la ricetta sbagliata per risolvere il problema delle competitività divergenti fra paesi<sup>9</sup>. Sebbene i dati sull'andamento del costo del lavoro per unità di prodotto (Clup) nei paesi periferici mostrino un notevole aggiustamento dopo la crisi (O'Rourke, Taylor, 2013), i salari nominali – ad eccezione della Grecia – si sono stabilizzati o hanno solamente continuato la propria marcia ad un ritmo ridotto rispetto al passato. I Clup si sono ridotti quindi quasi solo per effetto di una crescita della produttività. Nonostante le apparenze quest'ultimo risultato è tutt'altro che incoraggiante: l'aumento della produttività, infatti, si è ottenuto non tanto grazie ai miglioramenti nella tecnologia o nell'utilizzo dei fattori quanto per effetto della chiusura di numerose imprese nei settori meno produttivi (Bce, 2013, p. 95)<sup>10</sup>. Anche osservando l'andamento del saldo di conto corrente non sembrano emergere risultati incoraggianti (figura 4): se è vero che, escluso il caso della Francia, dal 2008 in poi la situazione dei conti esteri dei paesi della periferia dell'eurozona è migliorata, tale risultato deriva, più che da un miglioramento nella capacità di competere sui mercati internazionali, da un crescente indebolimento della domanda interna e quindi da una riduzione del volume di importazioni. Il rischio è che una volta che la domanda interna dovesse riprendere vigo-

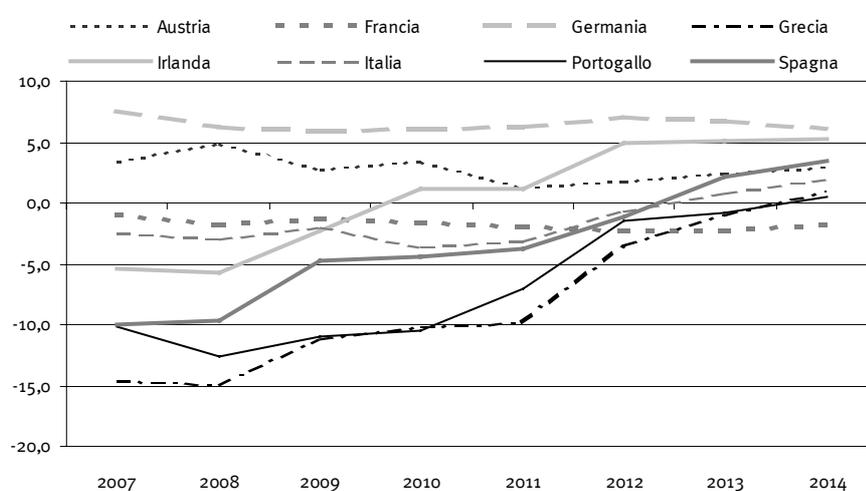
fetti espansivi, ma questo può accadere solo nella fase ascendente del ciclo (Casini, 2013).

<sup>9</sup> Anche il tentativo di condurre una sorta di svalutazione fiscale riducendo i contributi previdenziali a carico delle imprese e contestualmente aumentando le imposte dirette ha finito per avere effetti piuttosto limitati (Dieppe et al., 2012).

<sup>10</sup> La relazione fra Clup e partite correnti in realtà è piuttosto dibattuta (Wyplosz, 2011; Brancaccio, 2012). In ogni caso considerazioni analoghe possono essere fatte se, invece del costo del lavoro per unità di prodotto, utilizziamo come indicatore il tasso di cambio reale (Sinn, 2013).

re, si registrino nuovamente dei disavanzi commerciali. Considerato quanto già visto prima della crisi, è assai probabile che possano esserci anche corposi flussi di capitale privati pronti a correre qualche rischio per finanziare gli squilibri di partite correnti dei paesi periferici.

Figura 4 – Saldo di conto corrente (in rapporto al Pil)



Fonte: OECD Economic Outlook 2013

È evidente come, in assenza di profonde riforme istituzionali a livello di Ue (D'Antoni, Mazzocchi, 2013), la politica salariale rappresenti l'unico strumento a disposizione dei paesi per migliorare la propria competitività. Si tratta tuttavia di uno strumento che non è così semplice utilizzare, innanzitutto perché non tutti i paesi sono dotati di istituzioni capaci di regolare in modo razionale la dinamica salariale rendendola compatibile con il mantenimento della posizione competitiva sull'estero (Carlin, 2012)<sup>11</sup>. Peraltro, la linea di politica economi-

<sup>11</sup> I paesi dell'Europa meridionale sono caratterizzati da meccanismi di aggiustamento di tipo *backward-looking* che finiscono per incidere negativamente sui tassi di cambio reali e danneggiare così in ultima istanza il saldo di conto corrente. A compensare questi effetti dovrebbe intervenire una politica fiscale discrezionale che però rappresenterebbe la negazione dei principi che animano sia il Patto di stabilità che il più recente *Fiscal compact*.

ca adottata, accompagnata sul piano retorico dal biasimo moralistico verso i paesi debitori, carica nei fatti l'intero costo di aggiustamento sui paesi in deficit, imponendo ai paesi della periferia europea una pesante deflazione salariale. Si tratta di un'operazione che, quand'anche fosse politicamente percorribile<sup>12</sup>, comporterebbe un aumento del valore reale del debito pubblico, col rischio per le famiglie e le imprese della periferia europea di trovarsi nell'impossibilità di assolvere le proprie obbligazioni (Sinn, 2013).

Sarebbe certamente meno costoso sul piano sociale ribilanciare gli squilibri macroeconomici dell'area euro con una soluzione più simmetrica, che prevedesse salari più elevati nei paesi del Centro Europa. A tal fine bisognerebbe tuttavia convincere le popolazioni del Centro Europa ad abbandonare la propria storica ossessione per l'inflazione, impresa politicamente non meno ardua.

## 6. Conclusioni

Rispetto al precedente sistema di cambi fissi, l'adozione di una valuta comune prometteva di eliminare un importante elemento di criticità del previgente sistema, ovvero la necessità di mettere in atto periodicamente politiche monetarie restrittive per difendere la parità del cambio (politiche che spesso si risolvevano nella necessità di subire comunque rilevanti svalutazioni, come nel 1992). Dopo la liberalizzazione dei movimenti di capitale l'Europa si trovava infatti nella condizione descritta dal celebre «trilemma» impossibile della politica monetaria, che stabilisce l'incompatibilità dei cambi fissi stessi con il controllo della politica monetaria. La via d'uscita della moneta unica avrebbe potuto rappresentare una soluzione al trilemma se fosse stata accompagnata da un assetto istituzionale adeguato (in primo luogo una banca centrale con un mandato meno ristretto e un'unione fiscale che consentisse di correggere tempestivamente gli squilibri macroeconomici); in quel caso essa avrebbe potuto creare le condizioni adeguate alla realizzazione di politiche di crescita. Così non è stato. Le li-

<sup>12</sup> La principale difficoltà nel condurre una deflazione interna è che questa determina sempre un periodo di stagnazione accompagnato da un aumento della disoccupazione. In assenza di un adeguato sistema di ammortizzatori sociali e di una politica di ristrutturazione dei settori produttivi, il rischio è che si determinino disordini sociali.

mitazioni imposte sia alla politica monetaria a livello di eurozona che alle politiche fiscali dei paesi aderenti, senza alcuna previsione di una politica fiscale a livello comunitario, hanno dato per qualche anno l'illusione della stabilità.

L'equilibrio era talmente precario che è saltato alla prima difficoltà. 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, passata l'emergenza si è chiaramente puntato sull'idea che i paesi in difficoltà dovessero adattarsi ad un rapido riallineamento delle dinamiche salariali al fine di accrescere la competitività delle proprie merci (Bonatti, Fracasso, 2014). 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 difficile 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 ipotesi 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, ed è lì che va trovata la soluzione.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alesina A., Giavazzi F. (2006), *Goodbye Europa. Cronache di un declino economico e politico*, Rizzoli, Milano.
- Baldwin R., Wyplosz C. (2012), *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, Londra.
- Banca Centrale Europea (2013), *L'aggiustamento nei paesi dell'area euro. Lo stato delle cose*, «Bollettino Mensile», maggio, pp. 89-106.
- Bayoumi T., Eichengreen B. (1992), *Shocking Aspects of European Monetary Unification*, Nber Working Paper 3949, Cambridge, Ma.

RPS

Massimo D'Antoni e Ronny Mazzocchi

- Berger H., Nitsch V. (2008), *Zooming out: The Trade Effect of the Euro in Historical Perspective*, «Journal of International Money and Finance», vol. 27, n. 8, pp. 1244-1260.
- Bibow J. (2012), *The Euro Debt Crisis and Germany's Euro Trilemma*, «Levy Working Papers», n. 721, Annandale-on-Hudson.
- Blanchard O., Giavazzi F. (2002), *Current Account Deficits in the Euro Area: The End of the Feldstein-Horioka Puzzle?*, «The Brookings Institution», vol. 33, n. 2, pp. 147-210.
- Bolaffi A. (2013), *Cuore tedesco. Il modello tedesco, l'Italia e la crisi europea*, Donzelli, Roma.
- Bonatti L., Fracasso A. (2014), *Crisis in the Eurozone: Some Popular Fallacies and a Few Unpleasant Remarks*, mimeo, Università di Trento.
- Brancaccio E. (2012), *Current Account Imbalances, the Eurozone Crisis and a Proposal for a European Wage Standard*, «International Journal of Political Economy», vol. 41, n. 1, pp. 47-65.
- Buiter W. H., Sibert, A. (2005), *How the Eurosystem's Treatment of Collateral in its Open Market Operations Weakens Fiscal Discipline in the Eurozone (and What to Do About It)*, Cepr Discussion Papers 5387, London.
- Carlin W. (2012), *Real Exchange Rate Adjustment, Wage-setting Institutions, and Fiscal Stabilization Policy: Lessons of the Eurozone's First Decade*, Cepr Discussion Papers 8918.
- Casini A. (2013), *Reconsidering Non-Keynesian Effects of Fiscal Consolidations over the Business Cycle*, «Rivista di Politica Economica», n. 10-12, pp. 11-45.
- Commissione europea (2010), *The Impact of the Global Crisis on Competitiveness and Current Account Divergences in the Euro Area*, «Quarterly Report on the Euro Area», vol. 9, n. 1.
- Commissione europea (2009), *Competitiveness Developments within the Euro Area*, «Quarterly Report on the Euro Area», vol. 8, n. 1.
- D'Antoni M., Mazzocchi R. (2013), *L'Europa non è finita. Uscire dalla crisi rilanciando il modello sociale europeo*, Editori Riuniti, Roma.
- De Cecco M. (1988), *Il Sistema Monetario Europeo e gli interessi nazionali*, in P. Guerrieri, P.C. Padoan (a cura di), *L'economia politica dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna.
- De Cecco M., Perri F. (1996), *L'integrazione europea. Un'analisi empirica*, «Moneta e Credito», n. 193, pp. 89-121.
- De Grauwe P. (2013), *Design Failures in the Eurozone: Can They Be Fixed?*, London School of Economics Leqs Paper n. 57.
- De Long B., Summers L. (2012), *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, «Brookings Papers on Economic Activities», vol. 44, n. 1, pp. 233-297.
- Di Gaspare G. (2003), *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova.
- Dieppe A. et al. (2012), *Competitiveness and External Imbalances Within the Euro Area*, Ecb Occasional Papers 139, Frankfurt.
- Eichengreen B., Wyplosz C. (1993), *The Unstable Esm*, Brookings Papers on Economic Activity 1, pp. 52-124.
- Fagan G., Gaspar V. (2007), *Adjusting to the Euro*, Ecb Working Papers 716, Frankfurt.

- Fleming J.M. (1971), *Essays in International Economics*, Allen and Unwin, London.
- Frankel J.A., Rose A.K. (1998), *The Endogeneity of the Optimum Currency Area criteria*, «Economic Journal», n. 108, pp. 1009-1025.
- Friedman M. (1953), *The Case for Flexible Exchange Rates*, in M. Friedman (a cura di), *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 157-203.
- Giavazzi F., Pagano M. (1990), *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, Nber working paper series 3372.
- Giavazzi F., Pagano M. (1988), *The Advantage of Tying one's Hands: Ems Discipline and Central Bank Credibility*, «European Economic Review», vol. 32, n. 5, pp. 1055-1075.
- Godley W. (1992), *Maastricht and All That*, «London Review of Books», vol. 14, n. 19, pp. 3-4.
- Goodhart C., Illing G. (a cura di) (2002), *Financial Crises, Contagion, and the Lender of Last Resort. A Reader*, Oxford University Press, Oxford.
- Kenen P. (1969), *The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View*, in R.A. Mundell, A.K. Swoboda (a cura di), *Monetary Problems in the International Economy*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kenen P.B. (1995), *Economic and Monetary Union in Europe. Moving Beyond Maastricht*, Cambridge University Press, Cambridge, Uk.
- Krugman P. (1993), *Lesson from Massachusetts for Emu*, in F. Torres, F. Giavazzi (a cura di), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 241-266.
- La Malfa G. (2000), *L'Europa legata: i rischi dell'Euro*, Rizzoli, Milano.
- Landmann O. (2012), *Rotating Slumps in a Monetary Union*, «Open Economies Review», n. 23, pp. 303-317.
- Mazzocchi R. (2011), *L'Europa e la difficile uscita dalla crisi*, in R. Gualtieri, J.L. Rhi Sausi (a cura di), *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, pp. 205-244.
- McKinnon R. (1963), *Optimum Currency Area*, «American Economic Review», settembre, pp. 717-725.
- Mundell R.A. (1961), *A theory of Optimum Currency Areas*, «American Economic Review», vol. 51, n. 4, pp. 657-665.
- O'Rourke K.H., Taylor A.M. (2013), *Cross of Euros*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 27, n. 3, pp. 167-192.
- Padoa Schioppa T. (2004), *La lunga via per l'Euro*, Il Mulino, Bologna.
- Padoa Schioppa T. (1992), *L'Europa verso l'unione monetaria: dallo Sme al trattato di Maastricht*, Einaudi, Torino.
- Perotti R. (2011), *The Austerity Myth: Gain without Pain?*, Nber Working Paper 17571.
- Santoro E. (2014), *Dinamiche di indebitamento e deleveraging dell'eurozona*, mimeo, Università di Copenhagen.
- Sinn H.W. (2013), *Austerity, Growth and Inflation. Remarks on the Eurozone's Unresolved Competitiveness Problem*, CESifo Working Papers 4086, München.
- Tamborini R. (2013), *Transatlantic Austerity: 2010-...*, «Dem Discussion Paper», n. 10, Università di Trento.

RPS

Massimo D'Antoni e Ronny Mazzocchi

RPS

DAL TRATTATO DI MAASTRICHT ALLA CRISI DELL'EURO: COSA ABBIAMO IMPARATO?

- Tamborini R. (199), *Dal Rapporto Delors al Trattato di Maastricht e oltre. Cos'hanno da dire gli economisti?*, «Economia Politica», n. 3, pp. 361-376.
- Tavlas G.S. (1993), *The New Theory of Optimum Currency Areas*, «The World Economy», n. 33, pp. 663-685.
- Vajanne L. (2007), *Integration in Euro Area Retail Banking Markets-convergence of Credit Interest Rates*, Research Discussion Paper 27, Bank of Finland.
- Whelan K. (2013), *Sovereign Default and the Euro*, «Oxford Review of Economic Policy», vol. 29, n. 3, pp. 478-501.
- Wyplasz C. (2011), *Happy 2011*, VoxEu.org, 5 gennaio.

## Le autrici e gli autori

*Pietro Barrera*, presidente della Fondazione Luoghi comuni della CGIL FP, già direttore generale del Comune e della Provincia di Roma, è autore di studi e ricerche in materia di ordinamento del lavoro nella pubblica amministrazione e di ordinamento degli enti locali.

*Antonio Cantaro*, professore ordinario di Diritto costituzionale nel Dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Urbino, è direttore della collana «Critica europea» di G. Giappichelli Editore e «DOXXI Domande per il ventunesimo secolo» dell'Ediesse. È autore di numerosi saggi e monografie in materia di integrazione europea, riforme istituzionali e rappresentanza politica.

*Massimo D'Antoni* è professore associato di Scienza delle finanze all'Università di Siena. I suoi interessi di ricerca comprendono l'analisi economica delle imposte, della spesa pubblica e della regolamentazione.

*Stefano Daneri* è responsabile dell'Assistenza e del Terzo settore CGIL nazionale, membro dell'Osservatorio nazionale sul volontariato e dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

*Claudio De Fiores* è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico alla Seconda Università di Napoli. Fa parte della direzione delle riviste «Costituzionalismo.it» e «Democrazia e diritto» e collabora con numerose riviste giuridiche.

*Maurizio Franzini* è professore ordinario di Politica economica alla Sapienza Università di Roma dove è direttore della Scuola di Dottorato in Economia. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Ricchi e Poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Egea-Bocconi Editore, 2010; *Disuguaglianze inaccettabili. L'Italia e l'immobilità economica*, Laterza, 2013.

*Federico Losurdo*, Phd, è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale all'Università degli Studi «Carlo Bo» di Urbino. Ha pubblicato diversi

saggi e articoli su riviste e volumi italiani ed europei in materia di diritto pubblico dell'economia, transizioni costituzionali e forma di Stato.

*Angelo Marano*, economista e dirigente pubblico, autore di numerosi articoli accademici sul tema pensionistico, è stato rappresentante italiano nel Comitato di protezione sociale e nel suo Sottogruppo indicatori. Già direttore del Fondo nazionale per le politiche sociali, è attualmente sindaco Inail.

*Ronny Mazzocchi* insegna economia monetaria e finanziaria all'Università di Trento. Si occupa di fallimenti di coordinamento intertemporali e dei loro effetti sulla determinazione delle politiche monetarie.

*Stefano Neri* è ricercatore in Sociologia dei processi economici e del lavoro all'Università degli Studi di Milano. Per la «Rivista delle Politiche Sociali» ha pubblicato i saggi *I fondi previdenziali e sanitari nel welfare aziendale* (n. 3, 2012) e *La costruzione dei Servizi Sanitari Regionali e la governance del sistema sanitario* (n. 3, 2008).

*Elena Paparella* è ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Economia della Sapienza Università di Roma, dove insegna *Advanced Law and Economics*. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *Crisi economica e trasformazioni degli assetti istituzionali nella Ue e negli Stati membri. Primi effetti sul welfare*, in F.R. Pizzuti (a cura di), *Rapporto sullo Stato sociale*, Simone, 2013; *La collocazione istituzionale del banchiere centrale in Italia e in Europa: le origini e i recenti sviluppi in tempi di crisi*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Jovene, 2013.

*Mario Pianta* è professore all'Università di Urbino e fa parte del Centro Linceo Interdisciplinare dell'Accademia Nazionale dei Lincei. I suoi ultimi libri sono *Nove su dieci. Perché stiamo (quasi) tutti peggio di 10 anni fa* (Laterza, 2012) e *Sbilanciamo l'economia. Una via d'uscita dalla crisi!* (con Giulio Marcon, Laterza, 2013).

*Raffaele Tangorra* è direttore generale per l'Inclusione e le politiche sociali nel Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

## English Abstracts

RPS

### European Union and the Crisis in welfare policies. Critical remarks on Systems of Governance

**Claudio De Fiores**

The Union is today in a condition of paralysis from which it is hard to get out. The situation is different in other countries, like the United States. But the US is a State with its own federal government, its own budget and a «real» national Bank. The European Union is just an market space with its monetary system and its Treaties, but without a State, a Government, a «real» Bank. A serious weakness that the Union has tried to solve through «governance» systems, but without success.

### Economic and Financial Crisis, Fiscal Consolidation and Social Rights Protection. Players and Outcomes of an Institutional Strain

**Maurizio Franzini, Elena Paparella**

Despite their very limited effectiveness the policies adopted – and above all those recommended – in Europe to counter the economic and financial crisis have not changed.

This seeming contradiction fades away if recommended policies are taken as part of a complex process of institutional change leading to new «rules of the game» rather than as a way of managing the economic and financial crisis.

The paper argues that this interpretation is well-grounded and highlights the main feature of the process of change viewed as a kind of institutional «bargaining» where, unusually, an important role is played by National Constitutional Courts. Focusing on the latter, the paper analyses the different behaviour of various European Courts and puts forward some hypotheses on the likely evolution of the process of change.

## The «New» European Social Model. End of the Exceptionalism?

**Antonio Cantaro, Federico Losurdo**

The essay analyzes the «new» European social model, which is characterized by a marked subordination of national social policies to the supranational economic constitution. It's a process of gradual erosion of the distinctive European welfare state, that started in the nineties, when the European space is transformed from a free trade area to a internal market and monetary Union. And that is further radicalized by the anti-crisis measures of the Union, focused on a compelling combination of austerity and «structural reforms». Measures that have expanded the social asymmetries between the Member States and who are fuelling new forms of social resistance and «patrimonial populism» to defend the typically European standard and way of living.

## European Social Model? European Integration and Social Policies in the Age of the Single Currency

**Raffaele Tangorra**

The Eu2020 Strategy has been adopted in 2010 by the European Union with concrete objectives in terms of smart, sustainable and inclusive growth. In the new strategy, social inclusion and anti-poverty policies play a crucial role in the more general coordination process at EU level in the fields of economic and labour policies. It was a role already played in the Lisbon Strategy, launched at the beginning of the century, but which appeared to be lost in the first years of its implementation and in particular with the mid-term refocus on «growth and jobs» of that strategy.

The paper starts from theoretical and general considerations on the necessity of the European coordination in the area of social policy and describes the road that led to the current definition of the social dimension of Eu2020, not ignoring the limitations of a strategy that in its first years has been mainly focused on fiscal consolidation with inevitable effects also on the most vulnerable citizens.

## Health and the health service in the European Union. Difficulties and progress in building a common policy

**Stefano Neri**

Although the health service is not one of the direct responsibilities of the European Union and remains primarily the responsibility of indi-

vidual states, the influence of the EU in this sector has slowly grown since the 1990s. This has happened thanks to the greater significance of policies in which the European level plays an important role, that is to say the prevention and promotion of health and the regulation of trans-border care. In these fields the action of the European institutions has accelerated notably in recent years. The effort to create ways of coordinating national policies has proved to have significant difficulties and limits, but in the long term it has been encouraged, not only by specific needs, but also by the growing awareness among the experts, and also in the political *élites*, that the health systems of European countries need to face common problems and challenges.

### Pensions in the New European Governance

**Angelo Marano**

The 2008-2009 financial crisis and the following fiscal crisis brought to substantial changes of the European economic governance. The new governance strengthened the European institutions coordination role, while the country specific recommendations formulated by the European Commission, by the Council and even by the European Central Bank became at the same time more specific and binding. Among such recommendations, those aiming at the reform of pension systems have already shown their effectiveness, in that they induced most member states to substantially raise their retirement age, with several countries introducing automatic mechanisms linking pensionable age to longevity. The article reviews, with specific reference to the pension area, the gradual strengthening of EU authorities role and the overall Eu approach to the pension matter, as it evolved since the '90s.

### Public-sector Jobs and Rights of Citizenship: Weal Workers for Weak Services for Weak Citizens

**Pietro Barrera**

The policies for containing expenditure on professionals in the public administration inevitably is having a significant impact on the quality and quantity of services provided to individuals, families and businesses. The block in turnover and the consequent raising of the average age of public operators, as well as the strong contraction in expenditure on their training, may also compromise the structural reforms, particularly as regards the new organization of local public

administrations. The prevailing demagogy about the “privileges” of public workers is in sharp contrast with the very different objectivity of the official figures.

### The Inequality Machine

**Mario Pianta**

The determinants of inequality include technological change and globalisation, that pushed firms to squeeze employment and wages – especially for middle and lower skills; the changing relationships between capital and labour have reduced workers’ protection and the role of unions, while top managers and «star» professionals received unprecedented earnings. The growth of finance has concentrated rents in the richest 10% of individuals; wealth has increased at much faster rates than a stagnant income, pushed by financial and real estate bubbles. Finally, government policies have consistently supported – instead of containing and reversing – such trends.

### The War on Poverty: Risks and Opportunities

**Stefano Daneri**

Although poverty is increasing, Italy and Greece remain the only countries in Europe that do not have measures to combat poverty and social exclusion. In other European countries state intervention is present with economic support and plans for assisting those in need, but, overall, these measures are insufficient to cover the growing social demand. There is no investment in social capital. The resources to combat poverty are regarded as expenditure, not investment that can set off processes for emancipating and making best use of human resources to the benefit of economic development and employment.

### From the Maastricht Treaty to the Crisis of the Euro: What Have We Learnt?

**Massimo D’Antoni e Ronny Mazzocchi**

The European Monetary Union is an ambitious project, but it suffers an intrinsic weakness. In addition to the traditional doubts whether the European Union is an Optimal Currency Area, there are clear governance deficiencies, due to the incompleteness of its institutional architecture and the political culture which guided fundamental policy

choices. The crisis emphasised dramatically such deficiencies; the political answers represented by austerity policies and wage deflation, far from giving a solution to the crisis, have worsened it and can endanger the very continuation of the common currency. Only a deep revision of its institutions can secure the future sustainability of the eurozone.

RPS

English Abstracts