

Antonia Carparelli: "L'Europa sociale, prima durante e oltre la crisi"

Iniziamo dai principi. L'articolo 3 del Trattato di Lisbona – il Trattato sull'Unione Europea - ha introdotto il concetto economia sociale e di mercato, indicando così che l'Europa si differenzia dai modelli di economia liberale in virtù di una sua vocazione "sociale". E' utile ricordare che è stata soprattutto la Germania a insistere su questa definizione. Il concetto di "economia sociale di mercato" è spiegato in qualche modo dagli obiettivi elencati nello stesso articolo. Tra questi figurano: perseguire la piena occupazione e il progresso sociale; combattere l'esclusione sociale e la discriminazione; promuovere la giustizia, la coesione economica, sociale e territoriale, nonché la solidarietà tra stati membri.

Principi e obiettivi che rinviano a un'idea di Europa che malauguratamente trova poco riscontro nell'opinione di molti cittadini europei.

La percezione collettiva è piuttosto quella di un'Europa senz'anima, fatta di mercati e regole di bilancio, che erodono progressivamente le politiche sociali nazionali. Si tratta di una percezione diffusa, come è risultato chiaramente dalle analisi del voto ai referendum del 2008, che in Francia e in Olanda bocciarono il progetto di Trattato costituzionale. In entrambi i casi, la preoccupazione che l'Europa potesse rappresentare una minaccia alle conquiste sociali influenzò notevolmente i comportamenti dei votanti. Gli sviluppi politici negli Stati membri durante questi anni di crisi testimoniano che questi timori si sono ulteriormente diffusi e acuiti, e hanno prodotto sfiducia ed euroscetticismo.

Abbiamo del resto analisi autorevoli – come quelle di Fritz Scharpf – che ci dicono che l'Europa non potrà mai essere un'economia sociale e di mercato. L'impossibilità dell'Europa sociale viene vista come un dato congenito e costitutivo della costruzione europea. Personalmente, dissento da quest'opinione. E' vero che la debolezza dell'Europa sociale viene da lontano, ma non penso che si tratti né di un dato congenito né di una condizione irreversibile. Credo piuttosto che la subalternità delle politiche sociali nel quadro istituzionale europeo sia il risultato di una serie di circostanze storico-politiche sulle quali è utile soffermarsi e riflettere.

Le difficoltà ad articolare una dimensione sociale dell'integrazione europea risalgono già al Trattato di Roma. Ma è una difficoltà di cui i paesi fondatori sono consapevoli e, in qualche misura, intenzionati a porvi rimedio. A più riprese, in seguito, vi sono stati tentativi più o meno convinti di aprire un varco all'Europa sociale, tentativi che sono ampiamente riflessi nei Trattati, nella legislazione e nelle politiche dell'Unione Europea.

Potremmo descrivere la storia della politica sociale europea dicendo, metaforicamente, che la politica sociale non ha mai avuto accesso dalla porta principale, com'è accaduto per il mercato interno, per la politica del commercio con l'estero o, in seguito, per la politica monetaria. Si è provato perciò a farla entrare attraverso gli spiragli aperti da altre politiche, e in primo luogo le politiche di attuazione del mercato interno. Per questa ragione anche per i più esperti di politiche europee è difficile dare un quadro d'insieme della politica sociale europea. Questa si configura come un insieme molto vasto e

variegato di misure legislative, programmi finanziari, strategie e strutture di coordinamento, misure di cosiddetta “soft law”, e via discorrendo. Provo a farne un inventario molto rapido.

In primo luogo, le misure legislative.

Già a partire dagli anni Settanta l'Unione ha prodotto un corpus considerevole di direttive per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori, di carattere generale e settoriale (agenti chimici, lavoro nelle miniere, lavoratori della pesca, lavoratrici in gravidanza, ecc.). Inizialmente queste misure non avevano una propria base legale (che sarà poi introdotta dall'Atto Unico Europeo del 1986) e furono introdotte come un complemento alle misure di armonizzazione del mercato interno. Il percorso legislativo di queste direttive è stato spesso difficile e accidentato, e in alcuni casi senza esito (penso ad esempio alla direttiva sull'orario di lavoro).

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (1999), l'Unione ha messo a segno importanti iniziative legislative in materia di antidiscriminazione. Un articolo del Trattato di Amsterdam conferiva all'Unione alcuni poteri per contrastare la discriminazione basata su razza o origini etniche, sesso e inclinazioni sessuali, religione o orientamenti di pensiero, età e disabilità. In tutte queste aree l'Unione è stata molto attiva, nonostante lo scarso entusiasmo con cui alcuni stati membri hanno accolto tale attivismo.

Dall'applicazione del principio della libertà di movimento dei lavoratori è scaturita un'ulteriore tipologia di normativa dell'Unione a contenuto sociale, che si estende dalla copertura sanitaria alla trasferibilità dei diritti pensione, un'area ancora in evoluzione.

C'è poi il capitolo del dialogo sociale.

Anche nel caso del dialogo sociale è l'Atto Unico Europeo (1986) che apre la strada alla concertazione tra parti sociali a livello europeo, alle quali viene riconosciuto il potere di concludere accordi in materia di diritti sociali e dei lavoratori destinati a diventare legalmente o contrattualmente vincolanti. Il primo prodotto del dialogo sociale fu il Protocollo sulla politica sociale introdotto nel Trattato di Maastricht e poi divenuto il capitolo sociale del Trattato di Amsterdam. Un certo numero di direttive europee sono scaturite dal dialogo sociale, tra cui, per fare alcuni esempi, quella sul lavoro part-time, sulle molestie sui luoghi di lavoro, sul telelavoro, sulle ristrutturazioni, sulla consultazione e partecipazione dei lavoratori.

Un'altra dimensione importante dell'Europa sociale è quella dei fondi regionali e strutturali.

L'introduzione dei primi fondi strutturali coincide in pratica con la nascita della Comunità Europea (il Fondo Sociale Europeo è del 1958) e le varie tappe d'integrazione e allargamento si accompagnano a un rafforzamento di questi fondi che in qualche modo intendono ammortizzare l'impatto dell'apertura dei mercati. Questo approccio viene fortemente potenziato ad opera di Jacques Delors, che in coincidenza con il grande rilancio del mercato interno avviato dall'Atto Unico Europeo, ottiene un rafforzamento senza precedenti dei fondi strutturali per il periodo 1987-1992. E in questa stessa logica si muove il quadro finanziario 1992-99.

Nel periodo successivo, benché le politiche e i fondi di coesione restino un caposaldo dell'integrazione, l'allargamento cambia e ridimensiona la geografia redistributiva dell'Unione. Ne fanno le spese soprattutto i paesi mediterranei, tra cui l'Italia, che diventa per la prima volta contributore netto al bilancio dell'Unione, proprio quando avrebbe avuto bisogno di mettere in campo riforme e strumenti robusti per ammortizzare gli effetti della transizione alla moneta unica (e la strutturale incapacità di spendere i fondi comunitari aggrava ulteriormente il problema).

Arriviamo infine al metodo aperto di coordinamento.

Il metodo aperto di coordinamento è lo strumento che s'impone a livello europeo alla vigilia della terza fase dell'Unione Economica e Monetaria, che porterà all'adozione della moneta unica. Esso riflette il tentativo di promuovere la convergenza tra Stati Membri in ambiti politici che appaiono essenziali al buon funzionamento dell'UME (mercato del lavoro e politiche sociali in senso lato) ma che restano saldamente ancorati alla sovranità nazionale. Fanno la loro comparsa, nelle politiche dell'Unione, strumenti quali "linee guida", indicatori, *benchmarking*, scambio di buone pratiche, *peer reviews*, e via discorrendo. La "Strategia Europea per l'Occupazione", varata nel 1999, è il primo esempio di metodo aperto di coordinamento (ed è rimasto finora il più strutturato). Ad essa faranno seguito, negli anni immediatamente successivi, processi di coordinamento aperto nell'ambito dell'inclusione sociale, delle pensioni, dell'assistenza sanitaria, dell'educazione, dei giovani, della ricerca, dell'immigrazione.

Sul metodo aperto di coordinamento vi è stato un dibattito piuttosto vivace. I suoi detrattori lo hanno visto come un modo per relegare definitivamente in secondo piano la dimensione sociale dell'integrazione europea. Personalmente ritengo che il metodo aperto di coordinamento abbia avuto e abbia una funzione importante di messa in comune di valori, principi ed esperienze in aree dove il ricorso a strumenti legislativi appariva istituzionalmente o politicamente impossibile.

Lo sviluppo della dimensione sociale dell'Unione Europea, in tutte le sue forme, ha trovato un limite pressoché invalicabile in una posizione di fondo che non era così categorica all'inizio dell'avventura europea, ma che lo è diventata sempre più nel corso degli anni, in parte a seguito dei vari allargamenti. Mi riferisco alla questione della "divisione di competenze" tra Unione e Stati Membri.

I cosiddetti padri fondatori dell'Europa avevano visto il mercato comune come l'inizio di un processo di integrazione destinato ad estendersi progressivamente e ineluttabilmente a nuove aree politiche: è questa l'essenza del cosiddetto "metodo Monnet". In contrasto con il metodo Monnet, alla fine degli anni Novanta, e soprattutto durante i lavori della Convenzione che lavora al Trattato costituzionale, la "questione delle competenze" acquista un peso inedito nel dibattito europeo.

Nella divisione di competenze che gli Stati Membri in qualche modo arrivano a definire, pur con grandi diversità di vedute, le competenze in materia di politica sociale restano essenzialmente nazionali, e il ruolo dell'Unione è al più un ruolo di accompagnamento e di supporto all'azione degli Stati membri. Non a caso, dopo gli avanzamenti dei Trattati di Maastricht e di Amsterdam le competenze sociali

dell'Unione restano fondamentalmente immutate, salvo piccole correzioni al margine.

Tale stato di cose è riflesso nel Trattato costituzionale e poi nel Trattato di Lisbona, che pure rafforza notevolmente i proclami e i principi sociali. A ben vedere, tutte le innovazioni sociali del Trattato di Lisbona si configurano come disposizioni intese a mitigare l'impatto dell'integrazione dei mercati sui sistemi nazionali di protezione sociale, e non certo a rafforzare l'azione dell'Unione in campo sociale, sul piano delle basi giuridiche o degli strumenti finanziari.

L'articolo 9 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, la cosiddetta "clausola sociale orizzontale", prescrive che "nel definire e attuare le sue politiche e le sue attività, l'Unione deve tenere conto le esigenze legate alla promozione di un alto livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un alto livello di educazione, formazione e promozione della salute umana". Il Trattato di Lisbona include anche un Protocollo sui servizi di interesse generale, che riconosce il valore di tali servizi come strumento indispensabile per la coesione sociale e regionale. Altro fatto importante, il Trattato incorpora la Carta dei Diritti Fondamentali, che include vari diritti sociali, ma dice chiaramente che in nessun modo la Carta dei diritti può essere all'origine di un'estensione delle competenze dell'Unione oltre i limiti definiti negli articoli del Trattato.

L'Unione affronta le conseguenze sociali della crisi con le ambiguità e i limiti che ho appena descritto, con un nuovo Trattato che da un lato riafferma e rafforza i principi e i valori dell'Europa sociale, ma dall'altro mantiene inalterati i limiti all'iniziativa dell'Unione in campo sociale.

In verità, le preoccupazioni per le conseguenze sociali della crisi sono molto presenti fin dalle prime fasi della crisi, quando i capi di Stato e di Governo si riuniscono nei Consigli Europei o nel G20. Tra il 2008 e il 2009 la parola d'ordine è mitigare le conseguenze sociali della crisi, con politiche di sostegno della domanda ove possibile, facendo funzionare gli stabilizzatori automatici e proteggendo le categorie più vulnerabili.

La Commissione lavora alla strategia che diventerà Europa 2020, destinata a sostituire la strategia di Lisbona, che la crisi ha reso drammaticamente anacronistica. Gli obiettivi della nuova strategia danno un'enfasi alla dimensione sociale per molti versi senza precedenti. Ben tre dei cinque obiettivi sono obiettivi eminentemente "sociali": occupazione; riduzione del tasso di abbandono scolastico e aumento del tasso di istruzione post-secondaria; riduzione del tasso di povertà. La Commissione adotta una serie di iniziative "faro" intese a sostenere il raggiungimento di questi obiettivi.

Tutto questo cambia con la crisi dell'eurozona e del debito sovrano che rimette in primo piano le politiche di austerità e di controllo dei conti pubblici, e soprattutto mette a dura prova la solidarietà e la fiducia tra i paesi. Ben presto si delineano due diverse narrative sulle cause della crisi, e dunque sui rimedi che si impongono per superarla. La prima è quella secondo cui i paesi in difficoltà pagano sostanzialmente le colpe del loro passato, e il mancato rispetto delle regole, per cui la risposta alla crisi consiste in drastici aggiustamenti macroeconomici ad opera dei paesi "peccatori" e in un rafforzamento

ApertaContrada

RIFLESSIONI SU SOCIETÀ, DIRITTO, ECONOMIA

delle regole intese a “blindare” le politiche di aggiustamento. La seconda narrativa punta il dito sui difetti di costruzione del progetto di moneta unica e sulla fragilità che ne deriva in caso di shock asimmetrici, e dunque sull’esigenza di un fondamentale approfondimento dell’integrazione al fine di correggere questi difetti costitutivi, anche con la messa a punto di meccanismi di solidarietà.

Queste due narrative – contenenti entrambe un fondamento di verità - si scontrano e si confrontano in occasione di ogni singola decisione sulla gestione della crisi, e danno luogo a una dialettica che ormai ci è divenuta familiare. Ogni concessione sul piano della stabilizzazione e della solidarietà si accompagna a un rafforzamento delle regole e dei meccanismi di sorveglianza.

La riforma della *governance* economica europea ha comportato importanti cessioni di sovranità sul piano delle politiche economiche, in particolare attraverso il *Six Pack*, il *Two Pack* e il *Fiscal Compact*, che hanno fatto da contrappunto all’attivazione dei fondi di stabilità e alla pur modesta mobilitazione di fondi comunitari per sostenere timide iniziative di sostegno alla crescita, come il Patto per la crescita, i project bonds, l’Iniziativa europea per i giovani.

La narrativa che enfatizza i difetti di costruzione ha ispirato i lavori del Gruppo dei Quattro Presidenti, guidato da Van Rompuy, che, a partire dal giugno 2012, in una successione di rapporti intesi a disegnare l’architettura di una “vera unione economica e monetaria” ha messo in campo idee anche dirimpenti, tra cui quella di un’autorità di bilancio per la zona euro, quella di future emissioni comuni di titoli del debito pubblico, quella di un coordinamento forte delle politiche economiche supportato da strumenti di solidarietà, quella dell’Unione bancaria. Anche il *blueprint* della Commissione, pubblicato nel 2013, ha lavorato nella stessa direzione e ripreso alcune di queste idee, talora mitigandole e talora integrandole.

Com’è noto, molte di queste proposte non hanno avuto vita facile e sono state ridimensionate strada facendo. E’ il caso della “capacità fiscale per la zona euro”, ben presto accantonata in attesa di una riforma dei Trattati. Il progetto sul quale si è riusciti ad avanzare con più rapidità e determinazione è quello dell’Unione Bancaria. Sul coordinamento delle politiche economiche il Consiglio di dicembre ha dato il via ai cosiddetti accordi contrattuali per le riforme, accettando il principio che siano accompagnati da meccanismi di solidarietà. Ma si tratta di un principio che occorre ancora specificare e rendere operativo.

Cosa significa tutto questo per il futuro dell’Europa sociale?

Penso che la crisi dell’eurozona abbia reso evidente la fallacia della divisione di competenze, dando ragione a chi sosteneva che la moneta unica richiedeva ben altre condivisioni di sovranità e meccanismi di solidarietà a livello centrale. Senza di questi, la tenuta della moneta unica a fronte di shock asimmetrici resterà a dir poco problematica.

L’idea che difendere la moneta unica significa anche dare un nuovo slancio all’Europa politica e sociale si è fatta strada in qualche modo anche in ambiti che in precedenza avevano strenuamente difeso la sacralità della divisione di competenze quale definita dal Trattato.

Ma quanto è realistico attendersi che questo avvenga nel prossimo futuro?

Vi sono sicuramente alcuni nodi difficili da sciogliere. Anzitutto, importanti avanzamenti dell'Europa sociale sembrano difficili a Trattati costanti. La negoziazione e la ratifica di nuovi Trattati sembrano molto problematiche in una situazione di fiducia fortemente compromessa, e anzi in presenza di spinte diffuse per la restituzione di sovranità agli stati membri. Senza considerare che la fine dell'emergenza potrebbe far venir meno la spinta alle riforme che è stata molto presente negli anni recenti.

Vi sono però alcuni spiragli che lasciano sperare. Come ho già detto, vi è una comune consapevolezza che il lavoro di completamento dell'architettura istituzionale dell'Unione economica e monetaria è lungi dall'essere terminato. Il processo riformatore intrapreso, che ha aperto la strada a un più forte coordinamento delle politiche economiche, potrebbe portare a nuovi sviluppi in materia di coesione sociale. Un esempio concreto è la discussione in corso sui cosiddetti "accordi contrattuali" che prevedono l'attivazione di meccanismi europei di solidarietà intesi ad ammortizzare il costo delle riforme. Insomma, la crisi potrebbe aver segnato la rivincita del "metodo Monnet". Un terzo aspetto rilevante è il riconoscimento della necessità di un'agenda specifica per la zona euro. La riforma della *governance* dell'Unione economica e monetaria ha sancito l'esigenza di dotare la zona euro di meccanismi e istituzioni capaci di assicurare la stabilità e la sostenibilità della moneta unica. Anche all'interno della zona euro non mancano resistenze al conferimento di competenze sociali all'Unione, tuttavia vi sono in generale posizioni meno pregiudiziali.

In altre parole, la strada dell'Europa sociale non è certo una strada in discesa, ma forse ci sono oggi le condizioni per un cambio di marcia.