

Europa e solidarietà dopo la crisi. Un'agenda per il «lavoro intellettuale»

di Maurizio Ferrera

EUROPE AND SOLIDARITY AFTER THE CRISIS. AN AGENDA FOR INTELLECTUAL WORK • The article investigates the role played by ideational dynamics in generating the strains and tensions which have exploded during the crisis between economic integration and social protection. Drawing on the insights of Weberian theory, the article argues that a reconciliation between these two dimensions/spheres of the EU must confront two distinct intellectual challenges. First, the recognition that the EU (and EMU in particular) have irreversibly become complex adaptive systems with «emergent» properties, requiring centralized steering well beyond the current institutional status quo. Second, the search for normative principles for a correct framing of both the «democratic-ness» question and the «fairness» question in the EU. The latter is particularly important for solving the new conflict lines emerged during the crisis, i.e. between core and peripheral economies, on the one hand, and «old» vs. «new» Member States, on the other.

KEYWORDS *European social model, EU social politics, EU social dimension, social justice, democratic deficit.*

1. Introduzione

Il rapporto fra welfare state nazionale (WSN) e Unione europea (UE) è oggi afflitto da tensioni irrisolte, che in molti paesi sono state al centro della competizione elettorale 2014 per il rinnovo del Parlamento di Strasburgo. Il WSN svolge funzioni economiche, sociali e politiche essenziali. Ma il finanziamento dei suoi programmi mette sotto tensione i bilanci pubblici e pone sfide di sostenibilità finanziaria, soprattutto a causa del crescente invecchiamento demografico. L'Unione europea è a sua volta essenziale per la crescita e la stabilità macro-economica, ma tende a minare le fondamenta istituzionali del WS:

Maurizio Ferrera, Università degli Studi di Milano, maurizio.ferrera@unimi.it

Ringrazio Valeria Fargion per i suoi preziosi commenti ad una prima versione del saggio.

ossia il diritto sovrano dello Stato di determinare i confini, le forme e l'estensione della solidarietà, compresi i livelli di tassazione e di spesa. Quali sono, esattamente, gli aspetti problematici del rapporto fra le due istituzioni? Quali le loro cause, la loro natura? E, soprattutto, è possibile promuovere una riconciliazione, salvaguardando così i tratti essenziali del modello sociale europeo anche nel contesto di un'«unione sempre più stretta» fra paesi? L'obiettivo di questo saggio è di gettare nuova luce su tali questioni, focalizzando l'attenzione sulla cornice per così dire «ideativa» o «intellettuale» all'interno della quale si sono generate le tensioni fra costruzione/mantenimento del WSN, da un lato, e l'integrazione europea, dall'altro lato. Attingendo ad alcune intuizioni di Max Weber sul rapporto tra idee, valori e politica, cercherò di ricollegare fra loro questi tre elementi per interpretare la difficile situazione attuale e per proporre alcuni suggerimenti su come superarla. Il saggio è organizzato come segue. La sezione successiva presenta il tema e l'approccio. La seconda e la terza sezione tratteggiano la mia diagnosi e delineano un'agenda per il «lavoro intellettuale» sia sul piano epistemico sia su quello assiologico – un lavoro (di nuovo, alla Weber) che vedo come un prerequisito per effettuare scelte politiche responsabili ed efficaci. La conclusione tira le fila e prospetta qualche scenario.

2. Welfare nazionale e integrazione: la «de-conciliazione»

Le tensioni tra WSN e integrazione europea sono andate progressivamente accumulandosi a partire dagli anni ottanta del secolo scorso. Con il completamento del mercato interno e dell'Unione economica e monetaria (UEM), uno «spazio economico» sempre più robusto ha incapsulato passo dopo passo le istituzioni di welfare nazionali, imponendo vincoli esogeni al loro funzionamento. Durante la crisi finanziaria, il contrasto fra le esigenze di protezione sociale a livello nazionale e l'austerità imposta dall'UEM è rapidamente aumentato ed è «tracimato» nell'arena elettorale, dove ha generato una turbolenta giustapposizione fra i tradizionali partiti filo-europei e le formazioni euro-scettiche: come è noto, queste ultime hanno registrato una significativa affermazione nelle ultime elezioni europee. La crisi ha inoltre attivato il latente conflitto distributivo tra gli Stati membri più ricchi e più forti (che sono anche i grandi contribuenti netti al bilancio UE) e gli Stati membri più poveri. La questione di una «Unione di trasferimento» (*Transfer Union*) ha acquisito sempre maggiore rilevanza politica (Bagus 2010). La tensione di carattere generale fra solidarietà su base nazionale e integrazione economica europea si è pertanto articolata in quattro sotto-tensioni distinte. La prima oppone la dimensione economica e quella sociale dell'integrazione e riguarda l'asimme-

- Rawls, J. (1970), *A Theory of Justice*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Rawls, J. (1993), *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press.
- Remeur, C. (2013), *Welfare Benefits and Intra-EU Mobility*, Brussels, Library Briefing 24/9, European Parliament, consultato: 8/5/2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130634/LDM_BRI\(2013\)130634_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130634/LDM_BRI(2013)130634_REV1_EN.pdf).
- Risse-Kappen, T. (1996), *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, in «Journal of Common Market Studies», 34, pp. 53-80.
- Rueschemeyer, D. e T. Skocpol (a cura di) (1996), *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton, Princeton University Press.
- Sangiovanni, A. (2013), *Solidarity in the European Union*, in J. Dickinson, P. Eleftheriadis (a cura di), *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 384-398.
- Sawyer, R.K. (2001), *Emergence in Sociology*, in «American Journal of Sociology», 107, 3, pp. 551-585.
- Scharpf, F.W. (2010), *The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a «Social Market Economy»*, in «Socio-Economic Review», 8, 2, pp. 211-250.
- Schmidt, V. (2004), *The European Union: Democratic Legitimacy in a Regional State?*, in «Journal of Common Market Studies», 42, 4, pp. 975-999.
- Schmidt, V. (2008), *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*, in «Annual Review of Political Science», 11, pp. 303-326.
- Schmitter, P.C. (2000), *How to Democratize the Emerging Euro-Polity: Citizenship, Representation, Decision-Making*, Boulder, Rowman & Littlefield.
- Streeck, W. (2013), *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Vandenbroucke, F. (2013), *A European Social Union: Why We Need It, What It Means*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2, pp. 221-247.
- Vandenbroucke, F., R. Diris e G. Verbist (2013), *Excessive Social Imbalances and the Performance of Welfare States in the EU*, Euroforum Policy Papers, KU Leuven, consultato: 8/5/2014, <https://www.kuleuven.be/euroforum/viewpic.php?LAN=E&TABLE=DOCS&ID=855>.
- Wimsatt, W.C. (1997), *Aggregativity: Reductive Heuristics for Finding Emergence*, in «Philosophy of Science», 64, 4, pp. 372-384.
- Zeitlin, J. e M. Heidenreich (a cura di) (2009), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London, Routledge.