

L'Unione Sociale Europea: idealismo ingiustificato o esito inevitabile?

Categories : [Diritti e politiche sociali](#)

Tagged as : [Frank Vandenbroucke](#)[Menabò n. 25](#)

Date : 2 luglio 2015

I padri fondatori dell'Europa erano convinti che l'integrazione economica avrebbe favorito lo sviluppo di prosperi welfare state nazionali, lasciando la responsabilità delle politiche sociali ai singoli stati. La storia non ha dato loro torto, almeno fino alla metà del primo decennio di questo secolo. La crisi ci costringe, però, a riesaminare la questione: *come fare perché l'UE sia un'unione di welfare state di successo?*

Non vi è dubbio che si debba tornare a crescere, ma è importante affrontare questa necessità di breve termine assieme all'imperativo di sviluppare un'idea di politica sociale, cioè un consenso di base su quale ruolo la UE dovrebbe avere nella politica sociale e su quali debbano essere gli obiettivi generali e gli standard del modello sociale europeo. La tesi non è che l'UE dovrebbe diventare essa stessa un welfare state; ma anche l'idea – piuttosto diffusa – che bisognerebbe ristabilire la sovranità sociale degli stati membri e limitare il ruolo dell'UE alla sola politica economica e monetaria è un'opzione impraticabile, a meno che non ci si voglia cullare nelle illusioni. Ciò di cui abbiamo bisogno è un'idea coerente dell'Unione Sociale Europea, anche se questa espressione può non piacere.

L'idea centrale può essere riassunta così: l'Unione Sociale dovrebbe sostenere i welfare state nazionali a *livello sistemico* in *alcune* delle loro funzioni essenziali; essa dovrebbe guidare lo *sviluppo sostanziale* degli stati nazionali fissando obiettivi e standard sociali mentre agli stati membri spetterebbe la scelta dei mezzi e delle forme di attuazione, rispettando le diversità istituzionali e le eredità storiche.

L'idea di un'Unione Sociale non consiste in un pilastro ulteriore da aggiungere a quelli già esistenti. Essa ha lo scopo di chiarire quale dovrebbe essere l'obiettivo e il senso della dimensione sociale nel progetto europeo. Si può anche dire che essa descrive il "contratto sociale" tra gli stati membri e tra i cittadini, di cui l'Europa ha bisogno. Piuttosto che su questioni terminologiche – il mio non è un contributo di comunicazione politica o, peggio ancora, di marketing politico - mi soffermerò sull'idea di cui abbiamo bisogno.

Questa proposta potrebbe sembrare eccessivamente idealistica, ma non è così perché essa consente un progresso graduale che è un tratto distintivo della politica dell'UE. Per illustrare questo punto collegherò alcuni miei argomenti al Rapporto dei cinque Presidenti (*Completing Europe's Economic and Monetary Union*, Rapporto di J.-Cl. Juncker, in collaborazione con D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi e M. Schultz, giugno 2015) che è stato appena pubblicato. Non discuterò il Rapporto nel suo insieme ma mostrerò come l'idea di un'Unione Sociale Europea può aiutare a individuare la direzione che l'UE dovrebbe seguire.

L'Unione Monetaria incompleta. Un'Unione Sociale, così concepita, è non soltanto desiderabile ma anche necessaria. Questo argomento è in parte basato sulle *implicazioni funzionali* di un'Unione Monetaria. La teoria economica spiega i vantaggi e gli svantaggi di un'unificazione monetaria in termini di trade-off.

I membri di un'area valutaria si trovano, in primo luogo, di fronte a un trade-off tra simmetria e flessibilità. La simmetria si riferisce a come si muovono produzione, salari e prezzi. La flessibilità consiste nella flessibilità salariale e nella mobilità interregionale e internazionale del lavoro che determinano la capacità

di aggiustamento di un paese in caso di shock asimmetrici. Meno simmetria rende necessaria più flessibilità: se tra i paesi di un'area valutaria c'è poca simmetria allora occorre una maggiore capacità di aggiustamento interno perché l'Unione Monetaria sia vantaggiosa.

C'è, però, anche un altro trade-off: se gli shock asimmetrici possono essere assorbiti con *trasferimenti fiscali* tra gli stati membri allora il bisogno di flessibilità si riduce.

Dal 2008 abbiamo imparato che il modo tradizionale nel quale vengono presentati questi trade-off nei manuali non è sufficiente per comprendere la crisi dell'Eurozona. L'Unione Monetaria Europea è instabile e fragile a causa di alcuni difetti del suo disegno originario che non prevedeva né un'Unione Bancaria né una Banca Centrale pronta ad agire come prestatore di ultima istanza in caso di necessità. Il Rapporto dei cinque Presidenti aggiunge che l'Eurozona ha bisogno anche di una funzione di stabilizzazione fiscale. In realtà, sia il prestatore di ultima istanza sia una certa capacità fiscale sono indispensabili per sostenere i welfare state dell'Eurozona in una delle loro essenziali funzioni sistemiche: la stabilizzazione in tempi di crisi. La funzione di stabilizzazione fiscale è trattata in modo molto generale nel Rapporto dei cinque Presidenti; in realtà, essa pone complesse questioni politiche e tecniche per le quali sono possibili diverse soluzioni. E', dunque, urgente precisare questa idea.

Dal 2008 sappiamo anche che le forze di mercato da sole non producono disciplina all'interno di un'Unione Monetaria. L'UEM ha bisogno di una "mano visibile" che persegua la simmetria, in particolare rispetto agli aumenti dei salari. Inoltre, gli stati membri necessitano di istituzioni nel mercato del lavoro che assicurino il coordinamento di questi aumenti: la "mano visibile" deve essere efficace. Naturalmente, sostenere che una "mano visibile" è necessaria non equivale ad affermare che occorre allontanarsi dalle politiche attuali. Il Six-Pack e le Procedure di Squilibrio Macroeconomico sono tentativi deliberati di rafforzamento della "mano visibile" rappresentata dai policy maker europei. L'allontanamento dalla pratica corrente, che ha posto un'enfasi unilaterale sull'aggiustamento negli stati membri che sperimentano un deficit di parte corrente e non in quelli in surplus, consiste nel richiedere che la simmetria sia organizzata in base a un comune termine di riferimento, per esempio una "regola aurea" che colleghi a livello nazionale gli aumenti dei salari con quelli della produttività.

Un secondo allontanamento nasce dal riconoscimento dei risultati positivi ottenuti dalla contrattazione salariale coordinata a livello di stati membri. Invece di incoraggiare la decentralizzazione della contrattazione l'UE dovrebbe incoraggiare e facilitare il coordinamento della contrattazione. Il Rapporto dei cinque Presidenti contiene una proposta che può essere collegata alla necessità di rivitalizzare la contrattazione collettiva; infatti, esso propone un sistema, nell'area euro, di "autorità della competitività" e indica il Belgio come un caso di buona pratica. Si dà il caso che il "guardiano" belga della competitività sia integrato nelle istituzioni della contrattazione nazionale collettiva e derivi la sua autorità proprio dal fatto di essere parte integrante del sistema di contrattazione collettiva. Quindi, la "buona pratica" a cui il Rapporto si riferisce può essere estesa per integrare queste autorità nei sistemi di contrattazione collettiva.

Possiamo ora tornare al trade-off di lungo termine tra simmetria e flessibilità. La flessibilità è un concetto contenitore: mercati del lavoro meno regolamentati, meccanismi di assorbimento degli shock temporanei come il Kurzarbeit in Germania, una forza lavoro molto qualificata e versatile... costituiscono forme diverse della flessibilità che possono essere combinate tra loro in modi differenti in base alle preferenze sociali. La "via alta" alla flessibilità è quella basata sulle abilità e sull'organizzazione del lavoro; la "via bassa" consiste nella mera deregolamentazione del mercato del lavoro.

A prima vista si potrebbe pensare che queste varie forme di flessibilità del mercato del lavoro sono irrilevanti dal punto di vista dell'Unione Monetaria, esse potrebbero rappresentare, cioè, modelli funzionalmente equivalenti nella misura in cui assicurano la mobilità dei lavoratori e la reattività dei salari ai vincoli della competitività. Ma non tutti quei sistemi funzionano ugualmente bene rispetto alla combinazione di simmetria – che richiede capacità di assicurare il coordinamento salariale – e flessibilità.

Pertanto, i modelli nazionali di flessibilità del mercato del lavoro così come le politiche salariali nazionali sono un tema di interesse comune all'interno di un'Unione monetaria: la loro scelta non può essere lasciata integralmente al livello nazionale. Ciò non vuol dire che la UE dovrebbe raccomandare in dettaglio agli stati membri come organizzare i loro mercati del lavoro. Ma in un'unione monetaria c'è un limite alla diversità sociale accettabile che riguarda non i dettagli ma i parametri fondamentali. Né la flessibilità, né i trasferimenti fiscali e meno ancora la simmetria sono scelte socialmente neutrali. Quindi, il trade-off di lungo termine implicato dall'unificazione monetaria impone ai paesi partecipanti di trovare un consenso sull'ordine sociale da porre alla base dell'Unione Monetaria. Ciò è riconosciuto dalla proposta, ancora vaga e ambigua, presente nel Rapporto dei cinque Presidenti che fa riferimento alla necessità di uno standard europeo per il mercato del lavoro in grado di combinare sicurezza e flessibilità. Ora la sfida è rendere operativa questa proposta. Questo compito importante spetta a Marianne Thyssen, commissario all'occupazione e agli affari sociali.

Integrazione e regolazione sociale nell'UE-28: un 'balancing act'. Alcuni argomenti a favore di un'attiva dimensione sociale riguardano l'intera UE e non solo l'eurozona. Secondo un ben noto argomento, l'integrazione economica, in assenza armonizzazione sociale, spinge i paesi più avanzati a ridimensionare le proprie politiche sociali. In passato, il temuto *social dumping* su vasta scala non si è concretamente manifestato ma oggi, nell'UE allargata, sono frequenti condizioni del lavoro gravemente illegali e casi di sfruttamento; ciò è reso possibile dalla combinazione di lacune nell'applicazione delle misure nazionali di protezione sociale e del lavoro, di ridotta sovranità degli stati membri e di assenza di un comune standard sociale tra realtà molto eterogenee.

Una condizione cruciale perché l'opinione pubblica europea accetti la mobilità e le migrazioni è che queste ultime rientrino in un ordine sociale regolato e perciò non lo minaccino. Un esempio saliente riguarda la possibilità di assicurare un salario minimo in un contesto nel quale c'è libertà di movimento dei lavoratori e dei servizi. Riconciliare la mobilità e le quattro libertà, da un lato, con la coesione interna dei welfare state e le relazioni industriali nazionali, dall'altro, è una sfida complessa ma non impossibile. Essa richiede un "balancing act" che come dimostrano i concreti suggerimenti contenuti nel Rapporto dei Friends of Europe (*Unequal Europe. Recommendations for a more caring EU. Final report of the High-Level Group on 'Social Union'*, Brussels, Spring 2015) è realizzabile. Il "balancing act" non riguarda soltanto i principi economici e sociali. Sia l'apertura internazionale (a certe condizioni) sia la coesione sociale interna richiedono solidarietà. Pertanto, il "balancing act" dovrebbe conciliare anche tipologie diverse di solidarietà.

Una nozione condivisa di solidarietà. Dunque, occorre conciliare due concezioni della solidarietà in Europa: quella pan-europea e quella interna ai welfare state nazionali. La concezione pan-Europea fa riferimento alla convergenza verso l'alto e alla coesione su scala europea. Essa si riferisce anche al diritto di ciascuno di migliorare le proprie condizioni di vita lavorando in uno stato membro diverso da quello in cui si è nati; al diritto dei pazienti di beneficiare, a certe condizioni, delle cure mediche in uno stato membro diverso da quello di residenza.... La solidarietà all'interno degli stati membri si riferisce alle assicurazioni sociali, alla redistribuzione del reddito, al bilanciamento tra diritti e obblighi sociali, che definiscono i welfare state nazionali. Questa dualità rende la solidarietà intrinsecamente complessa e sfaccettata. Non si può negare che essa può implicare trade-off tra la solidarietà nazionale e quella pan-Europea, certamente la implica nel breve termine.

Tuttavia la legittimazione politica del progetto europeo dipende dalla sua capacità di evitare un trade-off negativo cioè di fare in modo che quello tra coesione nazionale e coesione pan-Europea non sia un gioco a somma zero. In altre parole, quella legittimazione richiede un circolo virtuoso di coesione crescente a livello pan-europeo e europeo. Sostenere questo circolo virtuoso dovrebbe essere il primo obiettivo di un'Unione Sociale Europea.

Ciò richiede di rivedere alcuni obiettivi alla base del progetto europeo fin dal Trattato di Roma del 1957: il

raggiungimento del *progresso economico*, da un lato, e della *coesione e del progresso sociale*, dall'altro, sia all'*interno* dei paesi (attraverso il graduale sviluppo dei welfare state) sia *tra* paesi (attraverso la convergenza verso l'alto all'interno dell'Unione).

I padri fondatori del progetto europeo hanno assunto, un po' ottimisticamente, che una maggiore coesione, sia all'interno dei paesi sia tra di essi, potesse essere realizzata attraverso la cooperazione economica sovra-nazionale e grazie a qualche specifico strumento diretto ad accrescere il tenore di vita degli stati membri meno sviluppati (che avrebbe condotto alla politiche di coesione economica, sociale e territoriale). L'integrazione economica doveva essere organizzata a livello di UE e avrebbe non solo sostenuto la crescita economica ma anche favorito la convergenza verso l'alto; le politiche sociali dovevano restare prerogativa dei singoli paesi e dovevano redistribuire all'interno i frutti del progresso economico. I successivi allargamenti, così come l'unificazione monetaria, hanno reso questa complessa nozione di solidarietà ancora più complessa e esigente. In realtà, ciò che alcuni vedono come "la dinamica della convergenza verso l'alto" associata con l'allargamento dell'UE, da altri è considerato social dumping. Allo stesso tempo, l'unificazione monetaria richiede forme di solidarietà che, in precedenza, erano considerate inaccessibili alla politica europea. Negli ultimi anni nell'Eurozona si è avuta non una crescente convergenza, ma il suo opposto: una crescente divergenza. *Squilibri sociali eccessivi* minacciano l'Unione Monetaria non meno degli squilibri economici. Rischiamo di essere prigionieri di una trappola: cresce terribilmente il bisogno di più solidarietà europea ma questa diventa sempre più difficile da realizzare. Il circolo, anziché virtuoso, è vizioso.

L'investimento sociale: un imperativo. Come si può creare un circolo virtuoso che si alimenti di coesione europea e pan-europea crescenti? Nel lungo termine, la convergenza verso l'alto tra gli stati membri (cioè la coesione pan-europea) presuppone convergenza nel capitale umano, visto che è una determinante fondamentale della produttività economica e della prosperità. Dai test PISA dell'OCSE risulta un'enorme differenza nell'investimento in capitale umano dei giovani di oggi: in paesi come la Romania, la Bulgaria, la Grecia e la Slovacchia i punteggi sono medio-bassi; in Portogallo, Italia e Spagna e in alcuni altri paesi, sono medi; in Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Estonia, Germania e Polonia sono relativamente alti.

Questi test mettono in evidenza non soltanto il particolare deficit in tema di istruzione dei welfare state dell'area meridionale rispetto a altri paesi dell'Eurozona, ma anche l'enorme compito con il quale tutta l'UE deve misurarsi. La sfida è stata raccolta: l'agenda *Europa 2020* individua la riduzione del numero di coloro che abbandonano precocemente la scuola come uno degli *obiettivi quantitativi* da raggiungere. La Commissione Europea ha sviluppato un'ampia agenda sull'istruzione e la formazione e ha pubblicato eccellenti raccomandazioni sulla modernizzazione dei sistemi scolastici e formativi. Tuttavia, questa agenda non riceve sufficiente attenzione ai livelli più alti della decisione politica europea né al momento della definizione delle priorità di bilancio. Nel 2012 la spesa pubblica per l'istruzione in termini reali era più bassa, rispetto agli anni precedenti la crisi, in 14 stati membri, tra i quali alcuni che hanno un grande bisogno di migliorare i sistemi formativi. Misurare la qualità di questi sistemi non è facile ma sembra davvero improbabile che la qualità possa migliorare mentre si disinveste.

I welfare state di successo necessitano di una ben congegnata complementarità tra "lo sviluppo del capitale umano" - attraverso l'istruzione, la formazione e l'apprendistato - e la "protezione del capitale umano" con i tradizionali strumenti della protezione sociale (sussidi monetari, sanità) e del lavoro (in particolare salari minimi). Sulla base di questi argomenti Vandembroucke, Hemerijck e Palier (*The EU Needs a Social Investment Pact*, OSE Paper Series, Opinion paper No. 5, May, Brussels: European Social Observatory, 2011) hanno proposto un "Social Investment Pact" a livello europeo.

Il "Social Investment Package", lanciato dalla Commissione Europea a febbraio 2013, presenta argomenti simili e fornisce l'orientamento comune di cui, a mio avviso, gli stati membri hanno bisogno. Ovviamente un "Package" non è un patto: per quest'ultimo è richiesta reciprocità, tutti gli stati membri si dovrebbero

impegnare a realizzare politiche che rispondono al bisogno di investimento sociale. Allo stesso tempo, gli sforzi degli stati membri in questa direzione – in particolare gli sforzi degli stati in condizioni di bilancio difficili – dovrebbero essere concretamente sostenuti e la solidarietà non dovrebbe mancare soprattutto quando sono necessarie riforme difficili da attuare. Purtroppo la drammatica divergenza nelle spese per l'istruzione mostra che oggi siamo lontani da un comune orientamento. Sorprende che l'investimento sociale sia praticamente assente nel Rapporto dei cinque Presidenti: si fa un riferimento di passaggio alla necessità di un'istruzione adeguata mentre la cura dei bambini non è neanche menzionata. Questa è una seria lacuna.

La costruzione democratica del senso di uno scopo comune. L'idea di Unione Sociale Europea come è stata qui delineata ha lo scopo di chiarire quale dovrebbe essere il compito e lo scopo della dimensione sociale del progetto europeo. In realtà c'è una precondizione cruciale per costruire un'Unione Sociale: una forte percezione dello scopo comune e, come corollario, la presenza di un senso reale di reciprocità. La politica della reciprocità tra governi eletti democraticamente è inevitabilmente complessa. Le negoziazioni tra la Grecia e gli altri paesi dell'Eurozona, che ancora si protraggono al momento di scrivere queste note, illustrano quanto può essere difficile per le democrazie trovare un compromesso in uno spirito di reciprocità. Un'unione di welfare state nazionali è un'unione di democrazie; ma anche se queste democrazie conservassero la propria sovranità sui mezzi e sulle forme della politica sociale, esse dovrebbero comunque raggiungere un accordo sugli obiettivi comuni dell'unione, sulla ripartizione degli oneri che gli obiettivi concordati comportano e su come "mettere in comune" la sovranità in alcuni ambiti specifici.

Siamo di fronte a una grande sfida democratica che non deve essere sottovalutata. Ma il mio punto è che il problema principale non è rappresentato dal "deficit democratico" delle istituzioni europee ma dal "deficit di obiettivi comuni".