



MOVIMENTO  
FEDERALISTA  
EUROPEO  
M.F.E.

un governo  
europeo per

# UN NUOVO MODELLO SOCIALE

n. 3

a cura del Centro Einstein  
di Studi Internazionali  
C.E.S.I., TORINO



Centro Einstein di Studi Internazionali (C.E.S.I.)  
10144 Torino - Via Schina, 26  
tel. e fax 0039 011 473 28 43  
e-mail: [info@centroeinstein.org](mailto:info@centroeinstein.org)  
sito: [www.centroeinstein.org](http://www.centroeinstein.org)

Movimento Federalista Europeo (M.F.E.)  
37122 Verona - Via Poloni, 9  
tel. e fax 0039 045 803 21 94  
e-mail: [verona@mfe.it](mailto:verona@mfe.it)  
sito: [www.mfe.it](http://www.mfe.it)



MOVIMENTO  
FEDERALISTA  
EUROPEO  
M.F.E.

un governo  
europeo per

# UN NUOVO MODELLO SOCIALE

a cura del Centro Einstein  
di Studi Internazionali  
C.E.S.I., TORINO





*La crisi dei sistemi di welfare nazionale è la conseguenza di un processo di globalizzazione che ha creato un mercato mondiale, sistemi macroeconomici a livello continentale, mentre la politica e lo Stato sono rimasti a livello nazionale. Ciò mette a rischio il sistema politico-sociale che da un secolo circa caratterizza i nostri Paesi e che ha consentito finora una sintesi tra Stato e mercato, concorrenza e solidarietà. L'Unione europea è il quadro entro il quale può essere difeso e rinnovato il 'modello sociale europeo'. Ma occorre che emerga un 'potere di governo europeo' perché questa potenzialità si affermi concretamente: un governo federale che abbia le risorse per poter effettuare la politica economica e sociale di cui la società europea ha oggi bisogno per poter affermare i propri valori nell'era della globalizzazione.*



Dagli anni '70 del secolo scorso il sistema economico internazionale, è profondamente cambiato. Si è aperta una nuova fase della storia dell'umanità, le cui conseguenze non sono ancora del tutto chiare e valutabili, ma che sta certamente modificando il modo di lavorare, di comunicare e di vivere. Questa trasformazione, che affonda le proprie radici essenzialmente nei cambiamenti intervenuti nel modo di produrre ed ha importanti ripercussioni sulla vita quotidiana, non può essere lasciata a sé stessa, ma deve essere governata e legittimata democraticamente.

L'aspetto più visibile di questa rivoluzione, nota come **globalizzazione**, è la progressiva diffusione a livello planetario delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione che hanno determinato un forte incremento dell'interscambio di beni e di servizi tra le diverse aree del mondo ed impresso una forte spinta alla liberalizzazione del mercato dei capitali e degli investimenti finanziari.

Si può dire, in linea generale, che la globalizzazione è la manifestazione della tendenza verso l'unità del mercato mondiale, che abbatte le divisioni tra le diverse aree economiche del mondo, aumentando a dismisura la disponibilità di beni e servizi per l'intera umanità.

Da questo punto di vista è un fenomeno positivo perché rappresenta la base materiale su cui, un giorno, potrà svilupparsi l'unità politica del genere umano.

Ma le modalità con le quali questo processo si sta manifestando fa emergere anche preoccupanti aspetti negativi, i principali dei quali sono quelli legati: a) alla crisi dei modelli sociali nati dalla rivoluzione industriale e dalla conquista di un *welfare state*; b) alle modifiche intervenute nel rapporto tra sviluppo economico e ambiente.

Poiché l'evoluzione tecnologica e lo sviluppo economico connesso alla globalizzazione influiscono sul reddito e sull'occupazione, sulle risorse ambientali e sull'assetto del territorio, è chiaro che esse devono obbedire non solo ad interessi particolari, ma soprattutto devono tener conto del bene comune. Se questo non avviene si acuiscono le tensioni sociali e gli squilibri ambientali. E' stato recentemente calcolato, per esempio, che il 20% del prodotto interno mondiale verrà perso a seguito dei danni provocati dal *global warming*. Si prevede che circa 200 milioni di uomini, nei prossimi 40 anni, potrebbero essere costretti a migrare per sfuggire alla conseguente desertificazione di grandi aree del pianeta. Se le risorse non vengono indirizzate a risolvere alla radice le cause di questi fenomeni, ma solo a tamponarne gli effetti, l'emergenza sociale e ambientale è destinata a crescere e, di conseguenza, la spesa globale ad aumentare in modo esponenziale. Si può quindi dire che gli impatti della globalizzazione sono rilevanti su tre fronti principali:

- 1) sul modo di produrre;
- 2) sul mercato del lavoro e dell'occupazione;
- 3) sulla politica (crisi dello Stato).





## 1. Globalizzazione e nuovo modo di produrre

La globalizzazione sta trasformando il modo di produrre beni e servizi, sta creando un mercato di dimensioni mondiali nel quale si assiste alla progressiva smaterializzazione e delocalizzazione della produzione. La produzione è segmentata in molteplici fasi. Un'automobile americana, ad esempio, può essere assemblata in Corea con componenti giapponesi, *design* tedesco, pubblicità inglese, servizi di informazione irlandesi o prodotti alle Barbados e solo per il 30% circa con prodotti americani.

La produzione di larga serie, limitata ai componenti di base, suddivide e diversifica ulteriormente sia le filiere produttive che le figure professionali. Sono necessari maggiori finanziamenti da parte del mercato e massicci investimenti nelle attività di ricerca e sviluppo e nell'istruzione superiore. La creazione di conoscenze svolge un ruolo sempre più importante rispetto agli scambi commerciali e quindi la ricerca, vero motore dello sviluppo, diventa decisiva rispetto alla formazione del capitale fisso. Ne deriva che l'economia nelle società evolute è sempre più orientata ai servizi, sia alla produzione che alla persona e riduce il numero degli addetti nelle attività industriali. Vengono valorizzati soprattutto i ruoli sociali collegati alla ricerca, allo sviluppo, all'utilizzazione e alla diffusione delle conoscenze scientifiche.

La globalizzazione dell'economia porta ad una serie di cambiamenti che incidono a livello nazionale, sia sulla politica economica che sulla politica sociale, in particolare su quella volta alla tutela della solidarietà. Ma gli effetti maggiori della globalizzazione si manifestano sul piano internazionale. Mettendo in comunicazione gli uomini, le imprese e gli Stati la globalizzazione rende inutili le barriere protezionistiche ed espone alla concorrenza la maggior parte dei beni e servizi sul piano internazionale. Inoltre induce anche ad un confronto tra regimi politici, livelli di qualità della vita (tassi di libertà, democrazia, giustizia sociale) e aspettative di vita (diritti sociali). Ne deriva anche un confronto tra culture diverse: in un certo senso possiamo dire che il mondo, sta diventando un libro aperto in cui, ad esempio, le violazioni dei diritti umani, intesi in senso sempre più ampio, non si possono più celare dietro le frontiere fisiche e mentali.

## 2. Globalizzazione e mutamenti delle caratteristiche del lavoro e dell'occupazione

La formazione del mercato globale e la diffusione delle nuove tecnologie informatiche stanno modificando profondamente, nei paesi industrializzati, le caratteristiche del lavoro, della contrattazione e dei diritti sociali.

La rapida evoluzione della tecnologia modifica e diversifica le professioni e le attività, rendendo difficile, nella contrattazione, comparare i salari di lavori simili. La dinamica tecnologica tende a privilegiare l'organizzazione della produzione non per settori, ma per filiere, centrate sul livello tecnologico

delle diverse fasi, mettendo in crisi la solidarietà tradizionale tra lavoratori dello stesso settore. La domanda di lavoro diventa sempre più elastica rispetto al livello salariale, consentendo ai datori di lavoro di modulare i costi salariali alle dinamiche di un mercato esposto a fenomeni di competizione al ribasso (*dumping sociale*).

La rilevanza del lavoro manuale nella creazione del valore tende a diminuire. Sta cambiando la forma classica del lavoro nella sua dimensione spaziale, temporale e contrattuale. Viene richiesta più mobilità e più flessibilità sul mercato del lavoro. Le nuove produzioni aprono spazi a forme modulari di ingresso e di uscita dal mercato del lavoro, ad una sempre maggiore flessibilità del tempo stesso di lavoro, ma anche ad una nuova precarietà. Aumenta la disoccupazione, ma, a differenza di quanto è accaduto per i lavoratori agricoli con la rivoluzione industriale, il *surplus* di manodopera industriale, non venendo assorbito dalle nuove tecnologie, tende a rendere strutturale la disoccupazione.

Maggiore disuguaglianza, maggiore insicurezza, salario minore e disoccupazione più lunga colpiscono i lavoratori e indeboliscono i sindacati. Tutto questo fa crescere la percezione del rischio e, di conseguenza, la domanda di assicurazione pubblica proprio nel momento in cui c'è da parte dello Stato una minore offerta della stessa a causa dell'indebolimento delle sue capacità di offrire *welfare*, sotto la pressione della competitività internazionale.

A sua volta, l'insicurezza economica penalizza lo sviluppo e genera effetti macroeconomici collaterali negativi. Senza una protezione efficace la gente rifugge dai rischi e si afferma un eccesso di prudenza. L'aumento dello stato di insicurezza deprime e rende instabili i consumi, scoraggia gli investimenti e penalizza lo sviluppo. L'educazione e il lavoro dovrebbero dare ad ogni generazione una prospettiva di riuscita, una prosperità superiori a quella dei loro genitori. Oggi invece le nuove generazioni stanno vivendo un sostanziale arretramento dei diritti più elementari.

Flessibilità, mobilità e contrattualità individuale, senza una rete di protezione sociale adeguata, si sono mutate in precarietà e insicurezza. I sindacati proteggono ormai, attraverso i contratti collettivi, solo la metà della forza lavoro. Il resto è escluso dai diritti sociali e, se non interverranno misure di contrasto del fenomeno, questa quota tenderà ad aumentare.

### 3. Globalizzazione e crisi della politica (e dello Stato)

La crisi della politica è per certi versi collegata al processo di globalizzazione. Mentre l'evoluzione del modo di produrre ha allargato le dimensioni del mercato su scala mondiale, la politica è ancora limitata nei confini più ristretti degli Stati nazionali. Il processo di globalizzazione ha fortemente eroso la sovranità di questi ultimi, riducendo la possibilità dei governi di mirare alla piena occupazione attraverso politiche macroeconomiche di sostegno della domanda. Gli Stati sono in difficoltà, sul piano interno, a far rispettare la legge,

a riscuotere le imposte e a tutelare la coesione sociale anche perché, sul piano internazionale, hanno difficoltà crescenti a gestire l'ordine, controllare i movimenti dei capitali, subendo, in forma diretta, le conseguenze ed i costi delle grandi disuguaglianze sociali che attraversano il pianeta. Proprio perché devono fronteggiare la concorrenza globale faticano ad adeguare poteri e strategie e a rispondere in modo efficace ai bisogni di sicurezza e di salvaguardia dei diritti dei propri cittadini. Se la legislazione nel campo sociale è indebolita, è perché gli Stati non possono garantirne l'applicazione oltre i propri confini. Anche gli accordi intergovernativi non sono efficaci e risolutivi perché basati inevitabilmente sulla mediazione tra interessi nazionali, non sull'interesse generale comune. Il principio nazionale è, dunque, sempre più inadeguato al compito di governare le forze produttive.

Questo è accaduto ed accade perché ad una radicale trasformazione dell'organizzazione economica del pianeta non si è accompagnata una corrispondente trasformazione delle istituzioni politiche. **In termini più semplici: il mercato è diventato globale, la politica è rimasta nazionale.** La crescente visibilità dell'impotenza degli Stati sta generando un senso di insicurezza, che si manifesta nella volatilità dei mercati, nella sfiducia per la politica che produce parole ma non risolve i problemi, nelle reazioni xenofobe e/o micronazionaliste dei gruppi che si sentono minacciati. È chiaro infatti che il modo in cui sta avvenendo l'espansione del commercio internazionale e l'integrazione dei rapporti economici, sociali e politici al di là delle frontiere nazionali ha determinato un aumento delle contraddizioni sociali, economiche e politiche sul piano globale. Ed è altrettanto chiaro che queste contraddizioni non possono essere affrontate, in modo efficace, con misure unilaterali.

A problemi globali sono necessarie risposte globali, articolate su soluzioni multilaterali. Di più: tali soluzioni non possono tener conto solo delle esigenze delle generazioni presenti, ma devono considerare anche i diritti delle generazioni future e quindi devono essere proiettate non solo sul breve ma anche sul medio e sul lungo periodo. Per questo sono necessarie nuove strutture politiche di controllo regionale e globale, in mancanza delle quali le distorsioni sociali e ambientali di questo sviluppo senza controllo tendono ad aggravarsi. Si impone un deciso cambiamento di rotta verso un modello di sviluppo mondiale sorretto e guidato da un nuovo assetto multipolare del mondo, più democratico e flessibile nel quale possano avere un ruolo i grandi raggruppamenti regionali di Stati. Ad una nuova configurazione del modo di produrre deve corrispondere una nuova configurazione dello Stato. Se l'economia ha assunto una dimensione continentale, come nel caso europeo, ed il mercato è diventato mondiale, occorre allora che lo Stato sia "europeo" e ci siano anche istituzioni democratiche che governino il mercato mondiale. L'Europa potrebbe avere in questo cambiamento un ruolo cruciale. La costituzione di un primo nucleo federale in Europa mostrerebbe, nel concreto, come, a

problemi globali, è possibile dare risposte che vanno nella direzione di soluzioni globali, contribuendo a costruire una gestione congiunta dell'ordine mondiale, condizione per realizzare un modello di sviluppo capace di sanare gli attuali squilibri sociali e ambientali.

In Europa si è tentato in più occasioni di affrontare le questioni sociali derivanti dall'evoluzione del modo di produrre con il *Piano Delors*, con l'*Agenda di Lisbona*, e più recentemente con il *Piano per la Flexicurity*. È infatti necessario e urgente introdurre sul mercato del lavoro un'intelaiatura solida e comune che, pur nel pluralismo di esperienze, crei un terreno comune su materie cruciali quali l'inclusione dei giovani, l'invecchiamento attivo, la mobilità della manodopera, favorisca l'atteggiamento attivo nella ricerca del lavoro e offra ai cittadini europei formazione permanente e continua e servizi sociali di qualità accessibili ed efficaci.

La *Flexicurity* è quella filosofia di intervento sociale, accolta negli ultimi anni nei documenti europei, che mira appunto a conciliare le esigenze di competitività del sistema economico e di flessibilità anche a vantaggio dei lavoratori (la cosiddetta mobilità in ascesa del lavoratore nella ricerca di lavori più appetibili e più coerenti con il proprio piano di vita) con la necessità di garantire al tempo stesso agli individui garanzie nel lavoro e sicurezza sociale.

La *Flexicurity* si ispira principalmente alle esperienze del nord-Europa e tenta il rilancio, e l'ammodernamento del *welfare state* attraverso le cosiddette politiche proattive del lavoro e i nuovi diritti (contemplati dalla *Carta di Nizza*) come il *basic income* o il diritto alla formazione permanente e continua. Dopo un intensissimo dibattito di circa un anno nell'UE si è finalmente raggiunto un accordo in questa materia. I principi comuni di *Flexicurity*, che sono in sostanza quelli di una strategia di Lisbona rinnovata, sono stati approvati nel dicembre 2007 prima dal Consiglio dei Ministri del lavoro e della salute e successivamente dal Consiglio europeo che ha varato il Trattato di Lisbona. Costituiscono pertanto atti importanti di indirizzo delle politiche dell'Unione europea. Anche le parti sociali, quali la CES la Confederazione Europea dei Sindacati, hanno siglato un importante documento comune sul tema e il Parlamento Europeo ha votato a favore. Possiamo però dire che l'Europa ha finalmente il suo "Modello Sociale"?

Non ancora: finché il ruolo dell'UE resterà quello di indicare la strada agli Stati, queste direttive non avranno seguito e finiranno per generare delusione e mancanza di fiducia nella capacità di agire dell'Europa. Ed il pericolo è che le speranze deluse diano poi spazio a nuovi nazionalismi. Solo un governo democratico dell'Europa al quale vengano attribuiti i poteri e le risorse necessarie potrà far fronte alle sfide della globalizzazione, rinnovando i meccanismi del *welfare* in un quadro democratico ed inclusivo.

#### 4. Il mondo tra neoliberalismo e controllo democratico: il modello americano e il modello europeo

I "neoliberisti" affermano che, con la globalizzazione, sono destinati a scomparire i problemi collegati all'esistenza di sacche di povertà, perché il processo di crescita si estenderà su scala planetaria. D'altro lato, i critici, ritengono che il neoliberalismo non sia funzionale allo sviluppo sostenibile e che questa globalizzazione pregiudichi gravemente le garanzie di protezione dell'ambiente e dei diritti sociali, imponga un modello sociale e culturale uniforme, faciliti il dominio delle grandi imprese multinazionali e degli imperi finanziari, inficiando anche una reale libera concorrenza a favore della formazione di monopoli, scatenando poi, per reazione, difese protezionistiche e corporative.

Il neoliberalismo poggia sull'idea che, per garantire la competitività della produzione, sia necessario procedere ad una progressiva riduzione dei costi di produzione delle imprese e che, in assenza di rigidità nel mercato del lavoro e quindi con salari flessibili, il mercato sarà in grado di garantire la piena occupazione. Le politiche del benessere, così come le politiche sociali e ambientali devono essere perciò ridimensionate, al fine di abbattere i costi e restare competitivi sul mercato mondiale.

A queste affermazioni si può obiettare che il mercato non può esistere senza un sistema di regole che lo governano. Lo svuotamento di regole e di controlli può costituire una minaccia per la stessa democrazia. Inoltre le carenze di coesione, il disordine e la conflittualità sociali derivanti dalla crescita delle disuguaglianze e dalla crisi del *Welfare* hanno rilevanti costi economici e finanziari.

L'economia di mercato ha assunto caratteristiche diverse negli Stati Uniti e in Europa. Per un loro confronto i principali parametri da prendere in esame sono quelli che riguardano la spesa sociale (sanità, istruzione, pensioni, reddito minimo in età lavorativa e, in caso di disoccupazione, tutte quelle misure che vengono chiamati "ammortizzatori sociali") nonché il mercato del lavoro.

Sul primo punto è controversa la questione di una differenza marcata tra gli Stati Uniti e l'Europa, dal momento che si possono individuare almeno tre o quattro differenti "modelli" all'interno dell'area europea (Europa del Nord, Europa continentale ed Europa mediterranea), mentre i modelli inglese e irlandese sono molto più simili a quello statunitense.

Se invece, oltre alla spesa sociale e alla sua composizione, prendiamo in considerazione anche il mercato del lavoro ed i diritti sociali, qualche significativa differenza tra Europa e Stati Uniti si manifesta. In Europa non si consente che il mercato del lavoro funzioni come quello di qualsiasi altra merce, perché non si è disposti ad accettare che il lavoro sia una merce. Più in generale, si può sostenere, che la vera caratteristica del modello sociale europeo è di rendere effettiva, attraverso una opportuna legislazione e istituzioni pubbliche, la solidarietà tra gli appartenenti a certe categorie so-

ciali o produttive o, più sovente, tra l'insieme dei cittadini. In termini più semplici: l'interesse di tutti deve prevalere sugli interessi di ciascuno. In questo senso, il modello sociale europeo si differenzia dal modello statunitense, dove prevale una visione individualistica dei rapporti sociali e contrattuali. Mentre negli USA si pensa che l'efficienza produttiva dipenda quasi esclusivamente da una crescente competitività tra individui e tra imprese, in Europa si sostiene che la concorrenza sia necessaria, ma che un'efficienza ancora maggiore si possa raggiungere mediante un modello sociale che sappia coniugare solidarietà e efficienza, sia sul luogo di lavoro (ad esempio in caso di ristrutturazione e di riconversione produttiva) che al di fuori di esso (ad es. protezione dai grandi rischi della vita). Nel modello individualistico si mette in rilievo la responsabilità del singolo e si accetta l'eventuale fallimento dell'individuo nei confronti del mercato e della società. In Europa, la mancata inclusione degli individui meno fortunati è una responsabilità collettiva. Inoltre, è considerata giusta una società in cui le differenze tra redditi minimi e massimi non sono stridenti. Solidarietà, giustizia sociale e inclusione sono gli aspetti cruciali del modello europeo.

Si è così configurato, nell'area europea, nel corso della prima e della seconda rivoluzione industriale, un sistema di tutele, una rete di garanzie e di protezione dai "grandi rischi" della vita, quali malattie, infortuni, invecchiamento e perdita della capacità lavorativa, perdita del lavoro, affermandosi con valori e contenuti comuni, al di là delle differenze tra Paese e Paese. È possibile perciò parlare di un "Modello Sociale Europeo" (MSE) che è alla base dell'identità europea e dei diritti di cittadinanza. È un sistema di garanzie al quale i cittadini della vecchia Europa non sono disposti a rinunciare e al quale i cittadini della nuova Europa, i Paesi dell'allargamento, ambiscono accedere. In vista di una sua riforma a livello europeo è bene precisare che non si tratta di ricercare un modello unico europeo, ma di capire quali siano le migliori pratiche della solidarietà e universalizzarne i principi-base. La meta non è l'armonizzazione ma la generalizzazione degli esempi migliori.

Anche sul terreno ambientale il modello europeo si differenzia notevolmente da quello degli Stati Uniti. In Europa si accettano e si perseguono obiettivi di compatibilità ambientale, mentre gli Stati Uniti, pur con la significativa eccezione della California, continuano a rifiutare di procedere lungo le linee definite a Kyoto, nonostante risultino i primi inquinatori del mondo.

## 5. La crisi del welfare nazionale e la risposta europea

Il modello sociale europeo contiene un esplicito aspetto "normativo" ed è proprio questo aspetto che ha alimentato il dibattito negli anni più recenti, quando si è percepito che i sistemi nazionali di *welfare* erano costretti a contenere le spese sociali di fronte a una situazione occupazionale sfavorevole. La globalizzazione dell'economia, in particolare la libera circolazione dei capitali e la concorrenza dei paesi a basso costo del lavoro hanno causato

crescenti difficoltà a molti settori produttivi. Il mercato del lavoro si è segmentato, articolandosi in un mercato primario, dove il lavoro è ben pagato e protetto, e in un mercato secondario, dove prevalgono il precariato, il tempo parziale e il lavoro poco protetto e poco pagato, che subisce la concorrenza delle economie emergenti. I sistemi fiscali riescono sempre meno a svolgere la loro tradizionale funzione redistributiva, a causa della mobilità internazionale del capitale finanziario, mentre il lavoro rimane sostanzialmente legato al territorio. La Svezia, un paese dove esiste la maggior pressione fiscale al mondo, è stata costretta ad abolire l'imposta patrimoniale, per evitare fughe di capitali all'estero. In effetti, le imprese europee sono sempre più tentate dalla possibilità di delocalizzare attività produttive in altri paesi europei, a più basso costo del lavoro, oppure al di fuori dell'Europa, nei paesi emergenti. In assenza di un Piano europeo per lo sviluppo, l'occupazione e la ricerca, capace di realizzare questi obiettivi, serpeggia tra i cittadini europei un senso di insicurezza che spiega, almeno in parte, il risultato negativo dei referendum sulla Costituzione europea in Francia e in Olanda.

Il contesto di riferimento è dunque radicalmente cambiato, ed occorre ripensare ad un sistema di welfare che sia anche 'europeo' (e potenzialmente valido per il mondo), non essendo più possibile addossare ai singoli Stati nazionali l'intero onere del sostegno allo Stato sociale. Anche se quella nazionale rimarrà la base principale delle politiche di *welfare*, la modernizzazione del 'modello sociale' dovrà prevedere un'articolazione su più livelli.

**Al livello 'europeo', spetterà di stabilire e di indicare le linee guida e gli standard minimi di protezione, di sicurezza sociale e ambientale da rispettare su tutto il territorio dell'Unione europea.** Questa scelta comporta la pianificazione a livello europeo di interventi perequativi tra le aree più deboli e le aree più ricche. Le articolazioni nazionali e regionali delle politiche sociali consentiranno, invece, di diversificare gli interventi nel rispetto delle tradizioni e delle peculiarità nazionali e locali.

Un nuovo MSE deve proporsi di correggere le distorsioni socialmente disgreganti che caratterizzano l'attuale modo di condurre la globalizzazione. L'Ue che è stata la culla del MSE può assumersi un ruolo di guida verso una trasformazione mondiale del modello economico e sociale. Deve poggiare innanzitutto sull'individuazione dei nuovi rischi relativi alle grandi trasformazioni in atto e identificare i bisogni sociali che ne derivano. Deve, inoltre, considerare centrale la protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile. Questione sociale e questione ambientale connessa alla crescita economica sono quindi indissolubilmente collegate e devono essere affrontate insieme perché sono le due facce dello stesso problema, quello del diritto allo sviluppo umano, ad un buon livello di qualità della vita.

Il mondo oscilla, dunque, tra neoliberalismo ed economia sociale di mercato, tra una drastica riduzione dei diritti sociali e la riforma dello Stato sociale. L'americano Jeremy Rifkin consiglia all'Europa di non rinunciare al proprio modello sociale che riconosce essere una delle più importanti conquiste del

XX secolo, che è l'unico che permette di realizzare lo sviluppo sostenibile, l'integrazione sociale, la responsabilità collettiva e che di conseguenza può rappresentare il laboratorio dove ripensare il futuro dell'umanità e mostrare che è possibile coniugare crescita e coesione, mercato e protezione sociale, valorizzazione dei meriti e sostegno ai bisogni.

È in sostanza necessario restituire alla politica il potere di governare lo sviluppo e le scelte economiche anche a livello globale. Ma la scelta di difendere e riformare il MSE può essere perseguita se c'è un prerequisito fondamentale: un Governo federale europeo, frutto della scelta degli europei, che possa perseguire una legislazione sociale e del lavoro sul piano europeo, che disponga delle risorse finanziarie per attuare le politiche necessarie al riguardo e che promuova una politica industriale europea sul fronte della sicurezza energetica e della ricerca di fonti rinnovabili e a basso impatto ambientale.

## 6. Il modello sociale europeo e il governo dell'Unione

Il MSE si deve proporre di correggere le attuali distorsioni socialmente disgreganti, identificare i nuovi bisogni sociali e mettere in atto misure adeguate: riscrivere il contratto tra le generazioni, assicurare un alto tasso di occupazione giovanile e femminile, riformare i servizi per l'infanzia e la vecchiaia, sanare lo svantaggio sociale e le disuguaglianze distributive, estendere le garanzie ai precari. Ma la scelta di riformare il MSE deve essere perseguita soprattutto nella convinzione che esso possa rappresentare un esempio al quale altri continenti possono guardare con speranza come ad un progetto capace di realizzare la Pace, la democrazia, la giustizia sociale.

A tal fine, un Governo federale europeo dovrebbe affrontare quattro principali ordini di problemi per restituire ai cittadini europei quel senso di sicurezza, di solidarietà e di protezione che nel passato era garantito dai sistemi nazionali di *welfare*. A livello europeo occorre costruire lo "zoccolo duro" del MSE nei confronti di shock esterni, esattamente come si è fatto con l'Unione monetaria che rappresenta lo zoccolo duro della politica economica europea. Con uno "zoccolo" sociale europeo ogni singolo paese dell'Unione sarà in grado di conservare ed eventualmente diversificare il proprio modello nazionale.

### a) La difesa degli standard sociali minimi

Un primo livello di intervento riguarda la legislazione europea, che può contribuire ad armonizzare sia le norme fiscali, per evitare una dannosa concorrenza al ribasso tra paesi membri, sia le norme sociali, fissando degli **standard sociali minimi**, anche sulla base dei valori e dei diritti contenuti nella *Carta dei diritti fondamentali dell'UE*. Il Trattato di Lisbona, salvo il punto di obbligatorietà della Carta, interviene solo marginalmente in materia sociale. Si può procedere attraverso una legislazione o con direttive quadro (*framework*



*directives*) al fine di lasciare un margine di manovra alla Commissione ed ai governi nazionali. L'Agenda di Lisbona e le recenti proposte inerenti la *flexicurity* incoraggiano la convergenza dei paesi membri verso una base comune, rendendo così possibile un intervento legislativo che fissi standard minimi. Questo processo di convergenza sarà, tuttavia, molto lento e difficilmente si potranno raggiungere standard significativi comuni, come **un salario minimo garantito**, senza l'aiuto del bilancio comunitario, che potrebbe favorire, mediante sussidi fiscali, anche la partecipazione dei paesi con un prodotto pro-capite e con salari inferiori alla media comunitaria. Si raggiungerebbe in questo modo l'obiettivo di una maggiore solidarietà tra paesi ricchi e poveri dell'Unione, fissando uno zoccolo minimo da tutti condiviso.

### **b) La lotta alla disoccupazione**

Una seconda linea di intervento riguarda la lotta alla disoccupazione derivante da processi di ristrutturazione industriale, che rendono particolarmente difficile il reinserimento nel mercato del lavoro. La *flexicurity* è un obiettivo di riforma che va perseguito, ma implica condizioni che non esistono in tutti i paesi. Al livello europeo, oggi, solo i fondi strutturali possono essere considerati un aiuto indiretto alla lotta contro la disoccupazione e la povertà. Tuttavia, questo approccio è divenuto insufficiente. È necessario che i cittadini europei percepiscano che l'Unione è capace di intervenire attivamente per garantire più opportunità di lavoro, più eguaglianza e più solidarietà. Il solo impedimento è rappresentato dalla mancanza di volontà politica. Il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione (6 sett. 2006) in cui si afferma che, sebbene le politiche sociali siano prevalentemente di competenza nazionale, "anche l'UE ha competenze in tale campo" e che per "ripristinare la fiducia dei cittadini nel progetto UE" è necessario che l'Unione crei "posti di lavoro, crescita e prosperità".

L'Unione europea ha compiuto un timido passo nella giusta direzione, istituendo lo *European Globalisation Adjustment Fund (EGF)*, il cui obiettivo è di mostrare "la solidarietà della Comunità verso i lavoratori in esubero in conseguenza dei mutamenti intervenuti nella struttura del commercio mondiale". Questo fondo finanzia indennità per la ricerca di un nuovo lavoro, incoraggia la mobilità, la formazione di progetti cooperativi, l'apprendimento di nuove attività, anche per i lavoratori più anziani. I finanziamenti sono limitati nel tempo e sono dati a singoli individui. Il vero limite di questa iniziativa consiste nella dimensione del suo finanziamento: 500 milioni di euro, a cui si deve aggiungere il cofinanziamento dei governi nazionali che lo utilizzeranno. La ridotta dimensione di questo fondo risulta palese se confrontata con l'originaria proposta contenuta nel Rapporto Sapir (2003), in cui si proponeva che venisse istituito un fondo con le medesime finalità del EGF, in grado di garantire 5.000 euro (pari a circa sei mensilità medie) a 1 milione di lavoratori. In questo caso, la spesa complessiva sarebbe stata pari allo 0,05% del PIL comunitario. I fondi a disposizione del EGF rappresentano un decimo della proposta iniziale. Difficilmente, con una dotazione tanto

miseri, i cittadini europei si sentiranno più sicuri e protetti dall'Unione europea. Occorre pertanto che il bilancio dell'Unione sia incrementato delle risorse necessarie per fronteggiare i casi di disoccupazione derivanti da ristrutturazioni industriali che siano una diretta conseguenza di mutamenti intervenuti nella struttura del commercio mondiale.

### ***c) Lotta alla povertà e alla disoccupazione strutturale***

La terza linea di intervento riguarda la creazione di un'efficace politica europea contro la povertà e la disoccupazione strutturale. Si calcola che i cittadini dell'UE a rischio di povertà siano pari al 15% e quelli a rischio di povertà persistente il 9%. Anche su questo fronte, l'Unione non fa praticamente nulla. I fondi europei destinati a questi scopi vengono assegnati a governi nazionali o locali, che li utilizzano sulla base di programmi disparati, spesso di dubbia efficacia. È necessario che l'Unione si assuma direttamente la responsabilità di lanciare un vasto piano europeo per l'inclusione sociale, compresa l'integrazione degli immigrati, che possono così sentirsi cittadini di una comunità sovranazionale e cosmopolitica. Si tratta di istituire un Reddito minimo di inserimento (RMI), come molti paesi europei hanno già fatto, in tutti i paesi dell'Unione, a carico del bilancio comunitario. Lo scopo di questa politica è quella di ridurre la povertà e di favorire l'inserimento, specialmente dei giovani, nel mercato del lavoro mediante progetti personalizzati e concordati con le amministrazioni pubbliche locali, nazionali e europee. Secondo un calcolo grossolano, il costo complessivo di questo progetto dovrebbe essere pari alla somma dei fondi destinati alla Politica Agricola Comune (PAC) e ai Fondi strutturali, naturalmente con ampi margini di variazione a seconda della numerosità della popolazione considerata, dell'ammontare minimo di reddito annuale garantito e dell'eventuale cofinanziamento nazionale. Questa nuova iniziativa comunitaria di lotta alla disoccupazione e alla povertà potrebbe essere considerata parzialmente sostitutiva di altre politiche europee, poiché ha una chiara portata redistributiva non solo tra individui, ma anche tra diverse località. Anche i paesi che hanno già introdotto il RMI hanno interesse a una sua europeizzazione, perché la creazione di uno zoccolo comune nell'Unione consente di limitare le migrazioni interne per cause economiche e facilita la convergenza dei minimi salariali.

### ***d) Difesa del Modello Sociale Europeo verso l'esterno***

Infine, la quarta linea di intervento riguarda la difesa del modello sociale europeo negli spazi esterni all'UE. Il dibattito sulla difesa del modello sociale europeo si concentra spesso sul confronto tra le due polarità del modello Anglo-Americano e del modello nordico. Si dimentica così la dimensione internazionale: gli Stati Uniti difendono il loro modello di sviluppo con manovre del dollaro, con politiche fiscali attive, con commesse pubbliche federali a favore dell'industria d'avanguardia per stimolare la crescita e la produttività. L'Europa è disarmata. L'Europa non possiede una propria

capacità di crescita a causa dei suoi problemi di bilancio e non riesce ancora a parlare nel mondo con una sola voce, con un governo che difenda gli interessi dei cittadini europei. È uno scandalo che, dopo la creazione della moneta europea, nel FMI siedano ancora i rappresentanti dei governi nazionali dell'UE. È in organismi come la WTO e in occasione di trattative con le grandi potenze mondiali, come gli USA, la Cina, L'India, la Russia, ecc., che l'Unione europea deve presentarsi con una sola strategia. L'Unione europea deve, inoltre, valorizzare gli Accordi di Cotonou con i paesi dell'Africa, dei Carabi e del Pacifico, e quelli con i paesi del Mediterraneo per lanciare un generoso Piano Marshall per lo sviluppo sostenibile e la lotta alla povertà nel mondo. Accelerare lo sviluppo dei popoli da cui proviene l'immigrazione è anche un primario interesse dell'Unione. I valori europei di solidarietà, libertà, giustizia e di rispetto per l'ambiente devono tradursi in standard internazionali condivisi.

## 7. Le “risorse proprie” dell'Unione per un welfare europeo

Per realizzare questi obiettivi è necessario che vengano trasferiti a livello europeo i poteri di programmazione e di bilancio necessari a garantire i servizi, ad avviare la ripresa economica, a combattere la disoccupazione e la sottoccupazione e quindi anche a ripensare ad un sistema di *welfare* adeguato ai tempi.

Una situazione paradossale blocca l'Unione. Gli Stati europei non hanno né i poteri né le risorse sufficienti ad affrontare i problemi posti dalla nuova situazione mondiale, ma si ostinano a non attribuire all'Unione i poteri necessari ad agire. Oggi i bilanci dei governi nazionali sono in difficoltà anche perché risultano gravati da spese, come, ad esempio, quelle per la difesa, che dovrebbero essere assegnate all'Unione. Ecco perché alcuni governi, per guadagnare un margine di manovra, suggeriscono di scorporare tali spese dal bilancio nazionale al fine di effettuare spese supplementari e rimanere entro i parametri di Maastricht. Non si tratta però di realizzare un semplice artificio contabile, ma un effettivo trasferimento di poteri dagli Stati all'Unione. Il problema da affrontare non è la revisione del Patto di Stabilità, ma far sì che il “governo europeo” possa attingere a risorse proprie, fissando uguali limiti di *deficit* ai bilanci nazionali e a quello europeo, con la possibilità di affiancare agli interventi di politica sociale e regionale l'azione di Agenzie federali incaricate di gestire Fondi speciali a sostegno dei settori più colpiti dal processo di riconversione dell'economia.

Invece è proprio l'attuale assenza di una procedura democratica decisionale che è la causa prima non solo del deficit democratico dell'Unione, ma anche della sua incapacità di agire con efficacia. Quando si tratta di realizzare politiche prioritariamente europee, come la fornitura di beni pubblici europei, quali la sicurezza o programmi d'avanguardia tecnologica (ad esempio, il progetto Galileo), l'affidamento della realizzazione di queste po-

litiche ai governi nazionali porta inevitabilmente all'inefficienza e, più spesso, al fallimento. La fornitura di beni pubblici europei con mezzi nazionali contrasta con alcuni fondamentali principi della finanza pubblica, in particolare con quello dell'equivalenza fiscale. Beni pubblici locali devono essere finanziati dai governi locali, beni pubblici nazionali dai governi nazionali e beni pubblici europei dal governo europeo.

Al deficit di democrazia nella spesa si accompagna un deficit di democrazia sul fronte delle entrate. Le cosiddette "risorse proprie" dell'Unione lo sono solo di nome. Di fatto, sono i governi nazionali, non i rappresentanti dei cittadini europei, a decidere i vincoli cruciali al bilancio comunitario. È infatti il Consiglio che impone il tetto massimo delle spese (attualmente pari all'1,27 del PIL europeo). Inoltre, il bilancio europeo deve osservare la regola del pareggio: l'Unione non può dunque ricorrere all'indebitamento pubblico per finanziare investimenti strutturali o per superare difficoltà congiunturali, come fanno i governi nazionali. Le risorse proprie sono decise dal Consiglio, all'unanimità, su proposta della Commissione. Il Parlamento, in questo caso viene solo consultato. Le risorse proprie originarie – i prelievi doganali e quelli agricoli – sono in costante diminuzione. Le altre risorse proprie provengono da una percentuale della IVA e dai contributi nazionali, che costituiscono oramai il 70-75% dell'intero bilancio dell'Unione. Dato l'elevatissimo ammontare percentuale dei contributi nazionali, è evidente il problema della mancanza di democrazia nel processo decisionale europeo. Infatti, i parlamenti nazionali, ogni anno, sono messi di fronte ad una decisione di dubbia legittimità democratica, presa dalle istituzioni europee, che devono ratificare senza discutere. In definitiva, né i rappresentanti dei cittadini europei nel Parlamento europeo, né i rappresentanti dei cittadini nei parlamenti nazionali possono far valere adeguatamente la loro volontà nel processo di determinazione del bilancio comunitario.

A questo deficit democratico, si deve aggiungere un vero e proprio deficit di efficacia nelle spese, poiché i governi nazionali, data la percentuale crescente dei loro finanziamenti nelle risorse proprie, pretendono un "giusto ritorno" nazionale nell'ammontare complessivo delle spese. Questa pretesa, di fatto, finisce per annullare l'efficacia di alcune importanti politiche comunitarie, come i fondi strutturali, che dovrebbero realizzare una solidarietà tra regioni e paesi di diseguale prosperità.

In conclusione, i contributi nazionali sono incompatibili con la democrazia europea e vanno pertanto aboliti e sostituiti da imposte europee al fine di garantire reali risorse proprie all'Unione. Se si vuole rispettare il principio che "la giurisdizione che spende sia responsabile anche delle proprie entrate", l'imposta che più soddisfa questo criterio, al livello centrale o federale, è quella personale sul reddito, da inserire nel quadro di un'articolazione coerente della fiscalità locale, nazionale ed europea, come avviene negli USA. Ciò avrebbe il pregio di rendere evidente ai cittadini di sostenere personalmente il finanziamento del bilancio comunitario, assegnando così all'Unione una capacità di fiscalità diretta sui cittadini europei, requisito assolutamente

necessario per poter finanziare la spesa europea diretta a soddisfare i bisogni 'europei' (*welfare* 'europeo', energia, ambiente, sicurezza, ecc.). L'attribuzione di 'risorse proprie' all'Unione costituirebbe uno dei segni più tangibili della nascita di un "governo federale europeo". La federazione europea, oltre a realizzare la democrazia a livello europeo, consentirebbe di governare un'economia continentale con gli interventi di politica economica diretti a garantire la crescita, mentre con gli strumenti della legislazione sociale, fiscale e del lavoro potrebbe gradualmente disegnare un nuovo modello di welfare europeo, a tutela dei valori, antichi e nuovi, della civiltà europea.



A sessant'anni dall'avvio del processo di unificazione l'Europa non ha ancora un 'governo' che possa essere considerato l'espressione democratica della volontà dei cittadini europei.

L'Europa ha un Parlamento eletto, ma questo Parlamento non esprime un governo che sia il risultato della maggioranza politica emersa nelle elezioni europee.

Il Consiglio Europeo è presieduto da una personalità politica non legittimata da una procedura democratica, mentre il Presidente della Commissione Europea è il risultato di un laborioso processo di compromesso tra gli Stati.

Dunque, l'Unione Europea non è ancora una democrazia sovranazionale ed è ancora paralizzata dal potere di veto in aree cruciali: sono queste le cause dell'incapacità di agire dell'Europa.

Un *governo federale* è, invece, necessario.

Per consentire all'Europa di parlare con una sola voce nel mondo, per avere una politica estera e di difesa, per avviare la nuova era del multilateralismo nelle relazioni internazionali, per intervenire con efficacia nelle crisi regionali, ponendo la propria forza al servizio dell'ONU.

Per garantire all'Europa una crescita economica compatibile con la salvaguardia ambientale e con un sistema di *welfare* tipico della tradizione europea, per promuovere grandi progetti nel campo della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico e delle infrastrutture, per poter competere nell'era della società della conoscenza.

Per sconfiggere il separatismo e il riemergere del nazionalismo, mostrando che è possibile governare democraticamente la società europea e garantire nel contempo le autonomie nel campo della cultura, delle tradizioni, della religione e dell'autogoverno locale.

Per evitare il declino politico, economico e civile dell'Europa e fondare, per la prima volta nella storia, la democrazia sovranazionale, strumento indispensabile per governare, con la politica, i processi di globalizzazione dell'economia e della società.

Il Movimento Federalista Europeo ha lanciato una "Campagna" per porre all'ordine del giorno, a partire dalle prossime elezioni europee del 2009, la necessità di giungere, attraverso una mobilitazione dell'opinione pubblica e delle forze politiche, economiche e sociali, ad *un Governo europeo* e ad *una Costituzione Federale*.

Questa *Collana di Quaderni* è uno strumento della Campagna ed ha il compito di individuare le principali aree di intervento e le linee-guida delle politiche possibili per un *Governo Federale dell'Unione Europea*.