

EUROPEIZZAZIONE E POLITICHE PUBBLICHE

INTRODUZIONE

le politiche pubbliche hanno un'influenza importantissima → da quando è entrato in vigore il trattato di lisbona l'UE ha iniziato a ricoprire un ruolo sempre più fondamentale nella definizione delle politiche pubbliche degli stati membri.

da un punto di vista della filosofia politica si studia la politica da una prospettiva normativa, quindi quello che dovrebbe essere.

invece, dal punto di vista della scienza politica si studia com'è, come le istituzioni europee interagiscono e influenzano le istituzioni nazionali da una prospettiva descrittiva/esplicativa (che cos'è l'UE, cosa fa, in che modo incide ad esempio nei programmi di contrasto alla povertà...).

politica = sfera di interazione sociale che produce "cooperazione/conformità stabilizzata/generalizzata" da parte di tutti i membri di una comunità (per esempio, lo stato-nazione) attraverso politiche pubbliche (insieme di regole che inducono a comportamenti) che mobilitano risorse coercitive, economiche e simboliche.

è quella sfera di interazione sociale dove vengono prese decisioni che sono vincolanti per tutto.

sistema di easton = la politica raccoglie domande provenienti dalla società e da determinati gruppi e produce politiche, che hanno effetto retroattivo sulle istituzioni, gli interessi e le idee

LE POLITICHE PUBBLICHE

le politiche pubbliche possono essere definite come l'output dell'azione politica.

sono programmi di azione pubblici che si compongono di una pluralità di provvedimenti, volti a risolvere problemi di rilevanza collettiva

hanno caratteristiche che sono di per loro in contraddizione con l'esistenza di un organismo sovranazionale:

- sono emanate e realizzate da autorità pubbliche che sono dotate di una particolare legittimità (sono state votate)
- hanno carattere vincolante;
- si riferiscono a un determinato ambito sociale, nel quale operano attori con interessi e idee differenti → arene di policy specifiche.

il ciclo delle politiche pubbliche

un problema viene identificato da attori quali partiti, gruppi, movimenti sociali, esperti, media. in alcuni casi, in seguito all'emersione del problema, possono essere formulate delle risposte ai problemi → emergono proposte di policy da parte di partiti, attori istituzionali, esperti, gruppi, in generale attori che filtrano i problemi di maggiore rilevanza collettiva. dopodiché si sceglie la proposta migliore → ruolo centrale delle istituzioni ma anche dei cittadini, nel caso dei referendum.

segue poi l'implementazione e infine la valutazione delle politiche pubbliche.

tendenzialmente una volta implementata la politica pubblica, alcuni attori si accorgono che ne hanno da perderci e quindi emergono nuovi problemi e il ciclo riparte.

POLITY, POLITICS, POLICY

"politics determines policies and policies determines politics" - theodore lowi, 1972

polity = le istituzioni che determinano una comunità politica, i confini della comunità politica

politics = competizione per il potere

policy = decisioni, che sono determinate dalle regole del gioco e dagli attori

il processo di integrazione europea modifica i confini dello stato di chi partecipa all'attività politica, cambia le regole del gioco → cambiano i confini della polity (da stato nazionale a stato membro) con effetti modificatori sulla politics con ad es. emergere dell'euroscetticismo che si pone in aperto contrasto con il processo di integrazione europea → nuova linea di conflitto

subiscono un cambiamento anche le policy attraverso il fenomeno di europeizzazione e di de-europeizzazione (a partire dal 2016, in alcuni contesti di politiche pubbliche).

INTEGRAZIONE EUROPEA

è evidente che il processo di integrazione europea ha subito una crescente politicizzazione.

integrazione = processo tramite il quale da molte unità si giunge a una sola entità → *e pluribus unum*
nel processo di integrazione europea si parla di integrazione:

- politica perché è stata trasferita parte dell'autorità inizialmente di competenza dei singoli stati membri;
- internazionale perché l'autorità viene trasferita a un'entità sovranazionale.

questo processo è avvenuto in modo consensuale e ha carattere graduale e indefinito (non si sa l'obiettivo finale), non irreversibile (anzi il trattato di lisbona ha introdotto l'art. 50 TUE e il regno unito ne ha fatto uso).

la firma del trattato di parigi nell'aprile del 1951 da parte dei governi di belgio, francia, germania, italia, lussemburgo e paesi bassi avviò il processo comunemente definito integrazione europea.

questo processo inizialmente comportò che le economie degli stati partecipanti venissero sempre più gestite in modo condiviso → decisioni che inizialmente venivano prese esclusivamente dai governi nazionali furono adottate congiuntamente ad altri governi e all'interno di istituzioni europee appositamente create.

i governi rinunciarono al diritto esclusivo di legiferare (sovranità nazionale) su una serie di materie a favore di un processo decisionale congiunto con altri governi (sovranità condivisa), altri compiti furono delegati alle istituzioni europee.

passaggi importanti del processo di integrazione europea:

1. creazione di nuove istituzioni a livello europeo;
2. cessione di sovranità ma assicurandosi di poter partecipare alle decisioni delle istituzioni tramite il diritto di veto.

il processo di integrazione europea si è evoluto da mercato comune a sistema politico su scala continentale con estesi poteri esecutivi, legislativi e giudiziari secondo un processo di *widening* (estensione/ampliamento) e *deepening* (approfondimento).

si tratta di un processo discontinuo (es. brexit) in cui si alternano fasi di progresso (es. next generation EU) e fasi di stasi → ciò crea tensioni costanti tra spinta verso soluzioni comuni in un numero crescente di ambiti e la difesa dell'interesse e della sovranità nazionale

il processo di widening e deepening ha avuto effetti determinanti su tre punti fondanti dello stato nazionale: autorità, confini e identità e solidarietà.

alcuni ritengono che il processo sia in gioco a somma positiva, altri ritengono un gioco a somma zero.

le domande, gli input, arrivano non solo dagli stati membri ma anche da partiti, sindacati, comitati, gruppi imprenditoriali, di pressione (come avviene all'interno dell'arena politica nazionale)

a livello di output le decisioni dell'UE sono estremamente rilevanti per stati membri e cittadini (es. ruolo della CGUE e supremazia del diritto dell'UE).

UE come sistema politico composito

l'architettura istituzionale dell'UE vede la partecipazione non solo delle istituzioni UE ma anche di quelle nazionali.

poteri esecutivi	consiglio, consiglio europeo, commissione europea, stati membri
poteri legislativi	commissione (iniziativa legislativa, monopolio), consiglio, parlamento europeo, stati membri
poteri giudiziari	corte di giustizia, tribunali nazionali

si tratta di un sistema di condivisione dei poteri a livello orizzontale e verticale + presenza di punti e attori di veto → questi due fattori comportano una preferenza verso decisioni consensuali (anche quando le regole prevederebbero votazioni a maggioranza) → decisioni al minimo comune denominatore/rischio stallo

tutte queste caratteristiche hanno portato ad una difficoltà nel definire che cos'è l'UE → non è un'organizzazione internazionale ma non è nemmeno un nuovo super stato o uno stato federale

LE TEORIE DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

questo processo nasce dai fallimenti dello stato nazionale europeo, che fallisce per non essere riuscito a garantire la pace e la sicurezza dei propri cittadini, così come la crescita e il benessere economico.

alla fine della WW2 stati uniti e URSS erano le nuove superpotenze e gli stati nazionali europei erano economicamente in rovina, ancora divisi e preoccupati per una possibile rinascita della potenza tedesca → un'europa più integrata veniva vista come una possibile "uscita morbida" dall'impero, un'opportunità unica per recuperare forza economica e peso geopolitico.

origini del progetto di integrazione europea

mitrany, a working peace system	spinelli e rossi, il manifesto di ventotene	monnet, il piano monnet
la causa della guerra è il nazionalismo → per evitare la guerra le nazioni dovrebbero essere più strettamente integrate tra loro	le origini della guerra stanno nello stato nazionale e nella competizione tra élite economiche nazionali	inadeguatezza da un punto di vista economico dello stato europeo: <i>"the countries of europe are too small to guarantee their people the prosperity that modern conditions make possible and consequently necessary"</i>
non prevede la creazione di uno stato europeo ma teorizza molteplici agenzie a livello europeo, ognuna con competenze su determinate policy	necessità di europa federale, superare i limiti nazionali attraverso la cessione delle competenze e l'abolizione dello stato nazionale per evitare i fallimenti della WW2	necessità di creare a <i>"large and dynamic common market"</i>

tutti e tre i progetti condividono l'idea di superare lo stato nazionale.

questi tre progetti rappresentano l'origine del processo di integrazione europea.

quindi che cos'è l'UE? non è una classica organizzazione internazionale ma non è nemmeno uno stato.

si è assistito ad un fenomeno di trasformazione attraverso:

- estensione e ampliamento non solo geografico ma anche di policy;
- approfondimento dell'autorità, del potere nei confronti delle istituzioni europee → cessione di competenze da parte degli stati;
- costituzionalizzazione (implicita perché non c'è stato un momento costituente vero e proprio e incrementale, dagli anni '50 fino a oggi).

come siamo arrivati fino a qua in assenza di guerre, di momenti fondanti? lo si spiega con le grandi teorie

intergovernativismo

autore principale: stanley hoffmann

è una **teoria realista** delle RI che si basa sulla logica di **potenza tra gli stati** (opposto all'idealismo pacifista del funzionalismo) che si muovono sullo scenario internazionale **solo per raggiungere e soddisfare i loro interessi**.

secondo questa teoria gli stati nazionali sono gli **attori centrali** del processo di integrazione e sono **attori unitari** → non vengono presi in considerazione le divisioni politiche e l'orientamento del governo in carica.

gli obiettivi dello stato nazionale sono quelli di **massimizzare i propri interessi definiti in termini di sicurezza e potenza**, quindi mantenere la sua sovranità, la sua sfera di influenza e raggiungere obiettivi **geopolitici**.

tesi fondamentale: l'integrazione europea è guidata dagli interessi e dalle azioni degli stati nazionali europei.

il processo decisionale a livello europeo è visto come un gioco a somma zero dove le perdite di un attore in un settore non possono essere compensate da guadagni in un altro settore → se un attore vince, l'altro perde.

secondo hoffmann **lo stato non è affatto obsoleto** e per questo decide di avviare un processo di integrazione per **preservare la sua sovranità in cui il contesto è diverso** (economie più interconnesse, influenze USA e URSS).

l'integrazione va bene fino a che serve per raggiungere interessi dei singoli stati → hoffmann spiega così la crisi della sedia vuota che poi porta al compromesso di Lussemburgo che riconosce l'unanimità

hoffmann chiarisce come ci siano settori che portano interesse a interagire e altri no:

- *low politics* → es. politiche economiche che **non toccano i nodi centrali della sovranità** → l'integrazione sovranazionale è possibile;
- *high politics* → politiche **connesse fortemente con la sovranità e l'identità** (es. difesa) sulle quali gli stati difendono la propria autonomia → l'integrazione sovranazionale non è possibile perché **ci saranno prerogative che rimarranno sempre nelle mani dello stato che per questo non è obsoleto.**

sono due logiche completamente differenti, di conseguenza **un effetto spillover non è possibile.**

manuale

l'intergovernativismo è l'**adattamento della teoria realista agli studi sull'integrazione europea.**

secondo la teoria realista, il sistema internazionale è **anarchico**, nel senso di privo di un'autorità sovrana che possa garantire l'ordine. gli unici attori rilevanti sono gli **stati sovrani** che possono contare solo su sé stessi per la loro sopravvivenza.

le relazioni tra gli stati sono sempre di potenza relativa e a **somma zero** → le azioni che rafforzano il potere di uno stato comportano necessariamente una maggiore debolezza in un altro stato.

il realismo **non nega che gli stati possano impegnarsi in comportamenti cooperativi** e persino sviluppare stretti legami come quelli con l'integrazione europea. tuttavia, gli stati possono scegliere di stipulare accordi multilaterali e dare vita a organizzazioni internazionali **solo nella misura in cui garantiscono la salvaguardia degli interessi nazionali.**

secondo i realisti, la decisione di integrarsi in europa non era stata motivata dal desiderio di creare un sostituto dello stato nazionale o dalle pressioni di potenti interessi economici, ma semplicemente dall'esigenza degli stati europei di **ristabilire la loro autorità dopo la distruzione della seconda guerra mondiale** → in questo modo **l'integrazione europea non comportava la sostituzione dello stato, bensì il suo salvataggio.**

l'intergovernativismo sostiene quindi che **sono state le preferenze degli stati che perseguono i propri interessi nazionali a guidare il processo di integrazione.** ad esempio:

- germania e italia guardavano all'integrazione europea come a un modo per tornare rapidamente a essere legittimi attori internazionali;
- durante la fase della creazione della moneta unica, la francia voleva garantirsi non solo la possibilità di influire in un qualche modo sulla politica monetaria tedesca ma anche di preparare le loro economie alla concorrenza globale.

l'integrazione si è mossa molto di più in settori non strategici per gli interessi degli stati → gli stati non rinunciano alla sovranità nei settori chiave che garantiscono la loro sicurezza e la loro sopravvivenza.

gli stati continuano a dominare il processo decisionale dell'UE: sono i governi nazionali e non le istituzioni europee a decidere gli aspetti significativi dell'integrazione → secondo i realisti l'integrazione europea è semplicemente il risultato della decisione degli stati sovrani di promuovere i propri interessi attraverso **forme di cooperazione senza cedere il controllo ultimo a un'istituzione sovranazionale grazie al mantenimento del diritto di veto.**

neofunzionalismo

è la teoria dominante sull'integrazione europea negli anni '60.

trattandosi di una teoria **esplicativa**, il neofunzionalismo si occupa di spiegare il **processo di integrazione europea in sé**, non l'esito di questo processo (cioè la natura della polity europea).

presenta forti affinità con la strategia di **integrazione per settori funzionali** di jean monnet → idea di integrazione con la creazione di autorità e decisioni sovranazionali, a partire da settori apparentemente poco politici ma capaci di generare necessità di **ulteriore integrazione** e trasferimento di sovranità

si tratta di un'idea contraria a quella del funzionalismo di hoffmann → si parte **da low policy** per poi passare a **high policy**

gli attori considerati **non** sono **solo gli stati unitari** ma anche le istituzioni sovranazionali e i gruppi di interessi, perché **una volta creata, un'istituzione acquisisce potere** e vuole sfere di influenza sempre più ampie.

attori secondo neofunzionalismo → le élites degli stati: politiche, ma anche le élites economiche, tecniche, scientifiche

attori secondo realismo → gli stati come attori unitari

il concetto chiave della teoria neo-funzionalista è quello di **effetto spillover**, usato per indicare il meccanismo che guida e spiega il processo di integrazione europea.

può essere funzionale, politico, geografico e secondo il funzionalismo tutti e tre spiegano il processo di integrazione europea.

funzionale	<p>è un meccanismo autopropulsivo che spiega come l'integrazione in un settore economico crei pressione per un'ulteriore integrazione in quel settore e in altri e per maggiori risorse di autorità a livello europeo.</p> <p>es. per ottenere tutti i benefici possibili dall'integrazione del settore del carbone e dell'acciaio è necessario integrare il settore dei trasporti.</p> <ul style="list-style-type: none">- investe sia l'ambito che il livello dell'autorità;- il motore dell'integrazione risiede nell'interdipendenza dei settori economici; <p>secondo il neofunzionalismo si parte da low policy per arrivare a high policy → la moneta unica ne è una dimostrazione.</p>
politico	<p>trasformazione delle attività politiche delle élites nazionali per via della cessione di poteri a livello sovranazionale.</p> <p>è fondamentale per la costruzione di una comunità politica europea.</p>
geografico	<p>la cooperazione tra un gruppo di stati ha effetto anche su quelli che non ne fanno parte per beneficiare dei vantaggi economici e politici; questo spiega i vari allargamenti, soprattutto nel caso dell'allargamento a est.</p>

manuale

secondo l'effetto spill-over **l'integrazione in un settore ha necessariamente conseguenze per gli altri; gli attori sociali ed economici di questi settori eserciteranno pressioni affinché vengano adottate misure di integrazione, affinché anch'essi possano affrontare interessi comuni e condivisi.**

l'integrazione **può iniziare con questioni di low policy** ma **finisce inevitabilmente** (almeno per la dinamica neofunzionale) a toccare questioni di **high policy**.

il neofunzionalismo ha fornito una spiegazione interessante per gli sviluppi dell'integrazione europea negli anni cinquanta ma gli studiosi di questo filone hanno dovuto ammettere la **centralità degli interessi statali**, specialmente quelli della Francia negli anni della presidenza de Gaulle; infatti, **il periodo tra il completamento dell'unione doganale e la metà degli anni '80 è stato considerato un periodo di stagnazione in cui l'approfondimento inevitabile del processo di integrazione previsto dal neofunzionalismo si era arrestato.**

critiche:

- è una teoria determinista perché vede l'integrazione come processo unidirezionale, automatico, con un finale scontato, quello di un'unione sempre più stretta → ci sono state varie crisi e passi indietro (fenomeni di de-europeizzazione);
- dà per scontato che dall'integrazione economica si passi a quella politica;
- non spiega possibili stop o passi indietro nel processo di integrazione;
- le élites europee sono ancora fortemente legate ai governi nazionali → in commissione siedono commissari nominati dai governi nazionali, anche se devono svolgere il loro ruolo in maniera indipendente.

intergovernativismo liberale

nasce dopo la firma del trattato di Maastricht.

è importante per spiegare le grandi scelte a livello europeo (trattati, scelte costituenti, unione monetaria).

si tratta di un'evoluzione dell'intergovernativismo classico perché va oltre alla critica che viene mossa a quest'ultimo, ovvero di non problematizzare le preferenze degli stati, considerati attori unitari che non cambiano mai visioni e interessi (Trump ≠ Biden)

assunto fondamentale: l'integrazione europea viene vista come il frutto di una serie di scelte razionali compiute dai leader nazionali in considerazione degli interessi economici dei gruppi nazionali e del potere relativo di ciascuno stato nel sistema internazionale.

principali benefici dell'integrazione:

- stati come attori razionali, che perseguono la massimizzazione dei propri interessi;
- le istituzioni europee migliorano l'efficienza dei negoziati fra gli stati;
- fonte di legittimazione per le scelte degli esecutivi rispetto ai gruppi nazionali.

costituisce una teoria a due livelli:

- una teoria *liberale* (pluralista) della **formazione delle preferenze** degli stati → riguarda la **politica interna** e sostiene che vadano prese in considerazione le preferenze dei singoli stati e come cambiano nel tempo e tra di loro;
- una teoria *intergovernativa* della **negoziiazione strategica** tra gli stati → riguarda la **politica europea**: una volta capite quali sono le preferenze e gli interessi degli stati, a livello europeo gli stati agiscono come prevede l'intergovernativismo classico quindi per **soddisfare i propri interessi**.
a livello europeo **le preferenze e gli interessi guidano le negoziiazioni strategiche dei governi** → a livello europeo lo **stato** può essere considerato come **attore unitario**

il risultato **non è un gioco a somma zero** ma porta vantaggi → ≠ intergovernativismo classico

alle istituzioni sovranazionali viene data poca importanza → **le decisioni importanti sono frutto di compromessi tra gli stati** in seno al consiglio e non frutto delle istituzioni sovranazionali. questo spiega perché il consiglio è ancora ora l'organo più importante all'interno delle istituzioni europee.

livello della politica interna (lato della domanda)

le preferenze degli stati sono definite nell'arena politica interna, dalle **interazioni tra stato e società**.

secondo la matrice pluralista (liberale), **gli attori della politica interna hanno degli interessi differenti**, in particolare di natura economica, e **competono perché i governi se ne facciano promotori** nelle negoziiazioni europee.

l'esito di questa competizione pluralista determina le preferenze (domanda) **degli stati** che, a differenza che nella teoria realista, **non sono date una volta per tutte** e sono prevalentemente di **natura economica** e non geopolitica.

livello delle negoziiazioni europee (lato dell'offerta)

una volta definiti gli interessi o le preferenze degli stati, questi guidano le negoziiazioni strategiche dei governi:

- gli stati, a questo livello, come nell'approccio realista, sono considerati **attori unitari**;
- agiscono secondo una logica di **razionalità strumentale** (mezzi-fini);
- alle **istituzioni sovranazionali** è assegnato un ruolo di **scarsa importanza**.

la negoziiazione ha tre caratteristiche:

- non è coercitiva;
- la regola è l'**unanimità** → le decisioni vengono prese **limando tutti gli interessi non comuni** (c.d. *negoziati al minimo comune denominatore*);
- bassi costi di transazione (molto tempo, molte le possibilità di scambi e di compensazioni laterali);
- i governi hanno un'**elevata autonomia di negoziare in seno al consiglio**;
- a differenza dell'intergovernativismo classico, il risultato delle negoziiazioni è spesso vantaggioso per tutti → gioco a somma positiva.

critiche:

- è adeguato a spiegare le grandi negoziazioni europee ma non le decisioni entro i singoli settori di policy (es. PAC);
- sottovaluta il ruolo delle istituzioni sovranazionali che possono usare le differenze di preferenza tra gli stati e la propria maggiore conoscenza per rafforzare il proprio potere;
- non spiega i processi di europeizzazione dei processi di policy-making nazionali.

dal consenso permissivo al dissenso costrittivo

per i primi tre decenni di vita, il processo di integrazione europea ha interessato essenzialmente la sfera economica in un periodo di crescita senza precedenti. ciò ha comportato una bassa salienza delle questioni relative all'UE e quindi disinteresse da parte dei cittadini. il processo di integrazione europea era un progetto essenzialmente guidato dalle élite nazionali che godevano del consenso dei cittadini.

non a caso le nuove teorie arrivano in quel momento:

- neofunzionalismo → spill-over da integrazione economica a integrazione politica
- intergovernativismo liberale → integrazione per superare problemi di coordinamento degli stati (istituzioni europee, in particolare CGUE, garantiscono il rispetto delle negoziazioni europee)

a partire dagli anni '90 una serie di avvenimenti politici invertono questa tendenza: il consenso permissivo termina con il trattato di Maastricht perché si iniziano a toccare i *core state powers*.

- 1992-1993: referendum per ratifica trattato di Maastricht in Danimarca, Francia e Irlanda (Danimarca vota contro, prima volta che i cittadini direttamente votano contro);
- 1994: referendum su allargamento a nord → scetticismo
- 1995-1996: elezioni in Austria e Svezia con arrivo dei primi partiti euroscettici;
- 2001: bocciatura del trattato di Nizza nel referendum irlandese;
- 2005: bocciatura della Costituzione europea in Francia e Paesi Bassi;
- 2008: bocciatura del trattato di Lisbona nel referendum irlandese;
- dal 2010: varie crisi;
- 2016: Brexit.

“dal consenso permissivo al dissenso costrittivo” è una teoria di Hooghe e Marks che prende il nome di **postfunzionalismo**.

a differenza del neofunzionalismo e dell'intergovernativismo liberale che sottolineano i benefici generati dal processo di integrazione, questa teoria ne enfatizza il **potenziale distruttivo**: secondo loro **l'UE, con il suo principio di integrazione politica, come è costruita, genera conflitti**, cosa che non succedeva quando l'integrazione si limitava al settore economico. non a caso, quando si inizia a parlare di moneta unica, iniziano a verificarsi momenti di euroscetticismo perché si tocca una prerogativa prettamente statale.

è la prima teoria europea che prende in considerazione l'opinione pubblica → questo perché è figlia del suo tempo, nasce nel **2009** dopo la ratifica del trattato di Maastricht con il quale **si formalizza il progetto di un'unione politica**.

- l'obiettivo non era più solo creare il mercato unico.
- si assiste al trasferimento di competenze dagli stati sovrani all'UE (politiche monetarie e concorrenza);
- vengono introdotti i criteri di Maastricht e i vincoli di bilancio;
- si istituisce la cittadinanza europea.

questa teoria fa sì che l'integrazione europea venga inquadrata nel più ampio processo di **globalizzazione e denazionalizzazione**. ciò comporta:

- **incompatibilità** tra pressioni funzionali alla multilevel governance e status quo istituzionale (stati nazionali con le loro prerogative);
- le **questioni** diventano **salienti per l'opinione pubblica**, che inizia a **polarizzarsi** tra pro e contro UE;
- si creano **conflitti** difficili da risolvere perché si creano **intorno all'identità nazionale** → le prerogative trasferite dallo stato all'UE erodono la sovranità statale e toccano l'identità nazionale. il nazionalismo non si elimina, è un sentimento forte che non sparirà.

dunque l'**integrazione è condizionata non solo positivamente da logiche funzionali ed economiche, ma anche negativamente da fattori identitari e politici**, che possono frenare il processo di integrazione europea. ciò dimostra che processo di integrazione **non è sempre un processo lineare e irreversibile** → può subire freni e passi indietro

UE come evoluzione dello stato nazione

autore principale: stefano bartolini

egli inquadra il processo di integrazione europea nel più ampio processo storico di formazione degli stati nazionali in europa → **UE come ultima tappa del processo di formazione degli stati nazione**

- UE come **evoluzione del continente europeo** e non come fenomeno di integrazione internazionale;
- UE come processo di **creazione e rimozione di confini coercitivi ed economici**, che vengono rimodulati (sia i confini ma anche la sovranità);
- UE come **reazione delle élites nazionali** all'**indebolimento del sistema di stati** europeo e alle pressioni dello **sviluppo capitalista globale** → la globalizzazione fa perdere potere agli stati che per rispondere a questo processo si integrano per rispondere meglio alle sfide internazionali.

definisce l'integrazione europea come la **sesta fase storica di evoluzione dello stato nazione** dopo:

1. creazione dello stato;
2. sviluppo del capitalismo;
3. formazione delle nazioni;
4. democratizzazione di massa;
5. sviluppo del welfare.

l'ultima (sesta) fase prevede la **ridefinizione dei confini politici**: non più chiusura e sovranità esclusiva (come negli stati-nazione), ma **apertura e condivisione** (come negli stati membri).

per secoli le polity avevano seguito processi di chiusura; l'UE va contro corrente: apre e toglie i confini interni garantendo le libertà di circolazione, diritto di non discriminazione, e vengono create istituzioni che prendono decisioni da sole o a fianco di quelle nazionali in merito ai nuovi "territori".

bartolini intravede dei rischi in questo processo: abolire le barriere commerciali senza prima passare per fasi cruciali come la formazione di un'identità comune, democratizzazione e welfare state pone dei rischi all'integrazione → cambia la struttura della competizione politica: si affermano **nuovi cleavage trasversali** legati alla globalizzazione e all'integrazione europea (es. non più solo capitale/lavoro).

UE come nuovo sistema politico

research question: *perché l'UE è così incline alle crisi ma al contempo si è sempre dimostrata resiliente?*

l'UE non è incompleta rispetto al processo di costruzione degli stati-nazione ma piuttosto è una **polity sui generis** che ha alcune similitudini ad altre polity che **sopravvive adattandosi alle crisi** senza doversi trasformare nelle fondamenta.

secondo loro l'UE è una **polity composita** (*compound polity*) **di stati nazione** con un sistema politico decentralizzato e spesso frammentato dotato di un centro stabile che svolge molteplici funzioni, basato su due fonti di distinte di sovranità (stati membri e i loro cittadini) e dotato di specifiche fonti di vulnerabilità ma anche di resilienza.

LE TRE "C" DI UNA POLITY

ogni polity si basa su una precisa configurazione di tre elementi (le tre C):

- **confini** = **delimitazione dei confini** territoriali della comunità politica (*who we are*);
- **comandi** = creazione di un'**autorità politica** vincolante per prendere decisioni collettive (*who decides*);
- **condivisioni** = istituzionalizzazione di **legami** politici, identitari e di solidarietà (*who gets what, when and how*).

PROCESSO DI FORMAZIONE DI UNO STATO-NAZIONE



PROCESSO DI FORMAZIONE DELL'UE



da qui nasce l'asimmetria e la vulnerabilità dell'UE.

le tre C nell'UE

<p>confini porosi</p>	<ul style="list-style-type: none"> - logica di mercato e mancanza di minaccia esterna che neutralizza la necessità di demarcare confini esterni; - l'UE non controlla direttamente i confini → controllo demandato alle autorità nazionali; - l'UE regola accesso e uscita degli stati membri; - libertà di movimento; - regole comuni sul trattamento di stranieri extra-UE legalmente residente in uno stato.
<p>autorità politica dispersa tra molteplici istituzioni</p>	<ul style="list-style-type: none"> - struttura di autorità debole e policefala e multilivello; - forte condivisione dei poteri; - ruolo della coercizione sostituito dalla supremazia dell'ordinamento giuridico sovranazionale; - bassa democraticità e <i>voice</i> limitata.
<p>legami di lealtà e solidarietà deboli</p>	<ul style="list-style-type: none"> - politiche sociali fortemente politicizzate a livello statale perché costose e strumento di lealtà; - disponibilità di élites e opinioni pubbliche a solidarietà varia tra stati e contesti; - la regolazione UE ha anche una componente redistributiva.

come cambia questa polity composta dell'UE nel corso del tempo?

a causa della "master tension" e delle peculiari caratteristiche dell'UE (le tre C) l'assetto politico-istituzionale dell'UE è rimasto nel tempo intrinsecamente contestabile: né la sua natura attuale né la sua evoluzione futura possono essere date per scontate.

la natura intrinsecamente contestabile della polity genera una fragilità politica: le crisi mettono in discussione non solo la capacità dell'europa di affrontare problemi complessi, ma anche il valore stesso del farlo insieme (es. l'esistenza stessa della polity).

il concreto pericolo di disintegrazione porta i leader politici a privilegiare nelle casi di crisi, nelle diagnosi e nelle decisioni, il mantenimento della polity (emergere della polity maintenance logic).

in tale contesto, le debolezze diventano punti di forza: risposta alle crisi, utilizzando i peculiari vantaggi impliciti delle tre C, portando a soluzioni di policy innovative (ma non definitive).

EUROPEIZZAZIONE

è un'agenda di ricerca in opposizione a funzionalismo e intergovernativismo perché «considerata l'attuale architettura istituzionale dell'UE (post-maastricht), si può affermare con sicurezza che non esiste un vero e proprio "monopolio del potere" né a livello nazionale né a livello europeo. piuttosto, l'UE si fonda su un delicato equilibrio tra forze centripete e centrifughe, che ne guidano e sostengono il processo di avanzamento» (graziano et al. 2020)

critica: non si deve guardare né solo agli stati membri né solo alle istituzioni UE → è sbagliato focalizzarsi solo su uno dei due livelli

piuttosto bisogna vedere l'interazione tra livello europeo e livello nazionale; questo è difficile per via della complessità del sistema e del livello di integrazione nei vari settori (ci sono regole diverse).

euuropeizzazione come "un processo di costruzione a livello europeo di istituzioni sovranazionali, di regole (formali e non) e di politiche pubbliche e la loro diffusione nei sistemi politici nazionali europei" (graziano, 2004)

i processi di europeizzazione non si focalizzano solo sulla fase ascendente, ma anche su quella discendente.

fase ascendente	rappresenta il processo di integrazione europea. fase di costruzione e istituzionalizzazione → viene individuato un problema comune e successivamente vengono definiti degli strumenti per farvi fronte
fase discendente	fase di diffusione e attuazione che consiste nell'incorporazione di quanto definito a livello europeo nell'impianto istituzionale e/o di politica pubblica degli stati membri. questa seconda fase non è mai stata di interesse degli approcci teorici discussi fino a ora.

esiste poi una terza fase, orizzontale, di trasferimento/apprendimento tra i vari stati membri in cui l'UE agisce come piattaforma per scambiarsi best practices e apprendere.

i meccanismi di europeizzazione funzionano in questo modo, con fase ascendente, discendente e orizzontale di trasferimenti tra gli stati membri

euuropeizzazione non è sinonimo di integrazione europea perché l'integrazione si sofferma solo sulla fase ascendente; non è nemmeno sinonimo di convergenza perché la realtà fattuale dice che non stiamo assistendo a una fase di convergenza.

il processo di policy making funziona in modo diverso a seconda del settore di policy → cambiano attori, ruolo delle istituzioni, ripartizione del potere fra le istituzioni e i diversi livello di governo.

in altre parole, cambia l'assetto della governance.

cosa influisce sul processo di policy-making europeo?

- 1) le competenze assegnate all'UE in quell'area di policy dai trattati → esclusive, condivise, coordinate (politiche economiche e occupazionali tramite il semestre europeo) o esclusive degli stati membri (spesa pubblica, tassazione, difesa e sicurezza);
- 2) la tipologia di policy → costituenti, distributive, regolative, redistributive;
- 3) il grado di integrazione comunitaria nella specifica area di policy.

tipologia di politiche pubbliche

teodore lowi identifica quattro tipologie di politiche pubbliche

costituenti	definiscono le regole del sistema politico (es. leggi che cambiano la costituzione o le leggi elettorali) o creano istituzioni e organismi con compiti amministrativi. non si applicano ai singoli individui ma a tutta la comunità politica e riguardano l'azione collettiva. non prevedono la possibilità di sanzioni tangibili.	sono considerate poco conflittuali perché sono frutto di lunghe negoziazioni dato che solitamente devono essere approvate con larghe maggioranze e non vengono negoziate con i gruppi di interesse.	all'interno dell'UE sono rappresentate dai trattati
distributive	sono politiche che assegnano benefici:	la dinamica di interazione è non	sono molto limitate

	<p>riguardano individui specifici (es. giovani tra i 25 e i 30 anni) o categorie sociali con peculiari caratteristiche (es. imprese alluvionate) e attribuiscono risorse (es. contributi in denaro, sussidi, esenzioni fiscali, borse di studio) senza l'uso diretto della coercizione → non comportano sanzioni.</p> <p>prevedono</p> <p>sono politiche definite da ampie categorie di attori, come i gruppi di interesse, e decise spesso nelle arene parlamentari (ma non solo).</p>	<p>conflittuale, poiché distribuiscono vantaggi ad ampie categorie di persone e vengono finanziate dalla fiscalità generale → si offrono benefici a gran parte della cittadinanza senza definire chi stia pagando (i costi sono ripartiti sull'intera collettività).</p> <p>non si tratta di politiche fortemente conflittuali perché nel dibattito politico emergono molto i vantaggi e poco gli svantaggi.</p>	<p>all'interno dell'UE → ricerca e istruzione</p>
regolative	<p>sono politiche che definiscono regole, obblighi e divieti:</p> <ul style="list-style-type: none"> - riguardano le azioni degli individui e la condotta delle organizzazioni; - prevedono l'uso della coercizione in caso di infrazione. <p>sono politiche mirate a ottenere comportamenti desiderati da categorie ampie di soggetti e vengono solitamente negoziate tra i parlamenti e/o gli esecutivi e i gruppi di interesse di categoria.</p>	<p>la dinamica di interazione è più conflittuale che nelle arene distributive, ma meno che nelle politiche che identificano più chiaramente chi paga e chi guadagna.</p> <p>dato che tendono a modificare i comportamenti di parte della collettività tendono a essere conflittuali perché qualcuno non potrà più comportarsi come prima.</p>	<p>UE come <i>stato regolatore</i> (majone, 1995) → definizione e applicazione di regole in una molteplicità di settori</p>
redistributive	<p>sono mirate a colmare le disuguaglianze nella società, attraverso prelievi di risorse ad alcune categorie e la redistribuzione ad altre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - riguardano classi sociali e azioni collettive (es. pensioni sociali); - prevedono una coercizione immediata, perché non è possibile sottrarsi alla tassazione che le finanzia (tasse sui patrimoni) e perché tolgono risorse a qualcuno per redistribuirle a qualcun altro (es. tassazione progressiva del reddito, politiche di coesione europee). <p>sono definite dalla concertazione tramite il governo e le grandi organizzazioni di rappresentanza degli interessi.</p>	<p>sono politiche molto conflittuali, perché sottraggono risorse a qualcuno per dare benefici ad altri.</p> <p>sono le più conflittuali perché rendono evidente chi paga e chi guadagna.</p>	<p>es. fondi di coesione, PAC, youth guarantee hanno l'obiettivo di compensare i territori con specifiche difficoltà di mercato.</p>

il ciclo delle politiche pubbliche

problema	una questione sociale inizia a essere percepita come problematica e rilevante da risolvere, ed entra così nell'agenda pubblica
formulazione	diversi attori elaborano soluzioni per il problema valutandone la fattibilità e stimandone l'efficacia
adozione	si sceglie formalmente una soluzione tra quelle considerate, dopo aver risolto o superato i conflitti tra gli attori coinvolti
attuazione	si mette in pratica la soluzione adottata, con il coinvolgimento di istituzioni, enti e persone a diversi livelli, e incontrando ostacoli di varia natura
valutazione	man mano che la politica attuata produce degli effetti (i risultati), valuta se essi corrispondono agli

	obiettivi che ci si era posti
retroazione	sulla base della valutazione della politica, si interviene sulle fasi precedenti del ciclo di policy per andare a correggere gli errori o i difetti

il ciclo di policy dell'UE



1. identificazione del problema

il consiglio europeo identifica i problemi europei di rilevanza collettiva.

nel periodo 1950 -1960 le priorità erano garanzia di sicurezza ed economie di scala/industrializzazione.

tra il 1990 e il 2010 la globalizzazione (es. come adattare il welfare di fronte alle sfide presentate dalla globalizzazione? come fare a crescere ed essere competitivi ma al tempo stesso mantenendo il modello sociale europeo?) e “economie della conoscenza”

2010-2025: cambiamento climatico, migrazioni, cambiamenti geo-politici (es. cina, USA)

2. formulazione della policy

la commissione propone atti legislativi previo un processo di consultazione con gruppi di interessi rilevanti, esperti di settore e burocrazie dei governi per via del carattere iperconsensuale del processo legislativo europeo.

3. adozione della policy tramite la relativa procedura legislativa

4. implementazione grazie all'operato della commissione (guardiana dei trattati), gli stati membri e la corte di giustizia.

5. feedback

LA FASE DISCENDENTE: EFFETTI SULLE POLICY NAZIONALI

- integrazione positiva → creazione di nuove politiche e/o norme comuni che sostituiscono o armonizzano quelle nazionali (tema: come farle adottare, assicurarsi compliance e sanzionare non compliance);
- integrazione negativa → rimozione di barriere nazionali (regole, dazi, restrizioni), senza creare nuove politiche comuni; l'obiettivo è quello di creare un mercato unico;
- coordinazione facilitata → allineamento volontario delle politiche nazionali tramite linee guida e cooperazione UE, senza obblighi giuridici vincolanti da UE; gli stati membri adottano decisioni senza meccanismi impositivi.

i meccanismi di imposizione delle policies (radaelli, 2020)

integrazione positiva → meccanismi impositivi, di direttiva

nei casi di integrazione positiva, l'UE propone strumenti vincolanti ma l'effetto dell'imposizione dipende dal livello di congruenza che c'è tra la politica che viene proposta a livello sovranazionale e quello della politica a livello nazionale.

> è la congruenza rispetto alla politica nazionale, < sarà l'incentivo di intervento.

ma se c'è bassa congruenza si presenteranno forti opposizioni nazionali di attori che impediscono il cambiamento per via di blocchi di interesse nazionale ben costituiti e molto forti.

l'integrazione positiva funziona bene quando l'integrazione è moderata → la distanza tra proposta sovranazionale e livello nazionale non è eccessiva.

integrazione negativa → meccanismi di competizione regolativa tra gli stati

avviene nelle competenze esclusive

in questo caso gli stati membri competono al ribasso nell'abolizione di barriere al fine di attrarre lavoratori e capitali dall'estero.

coordinazione facilitata → meccanismi di pressione e apprendimento

vale per le competenze di sostegno o quelle esclusive degli stati membri.

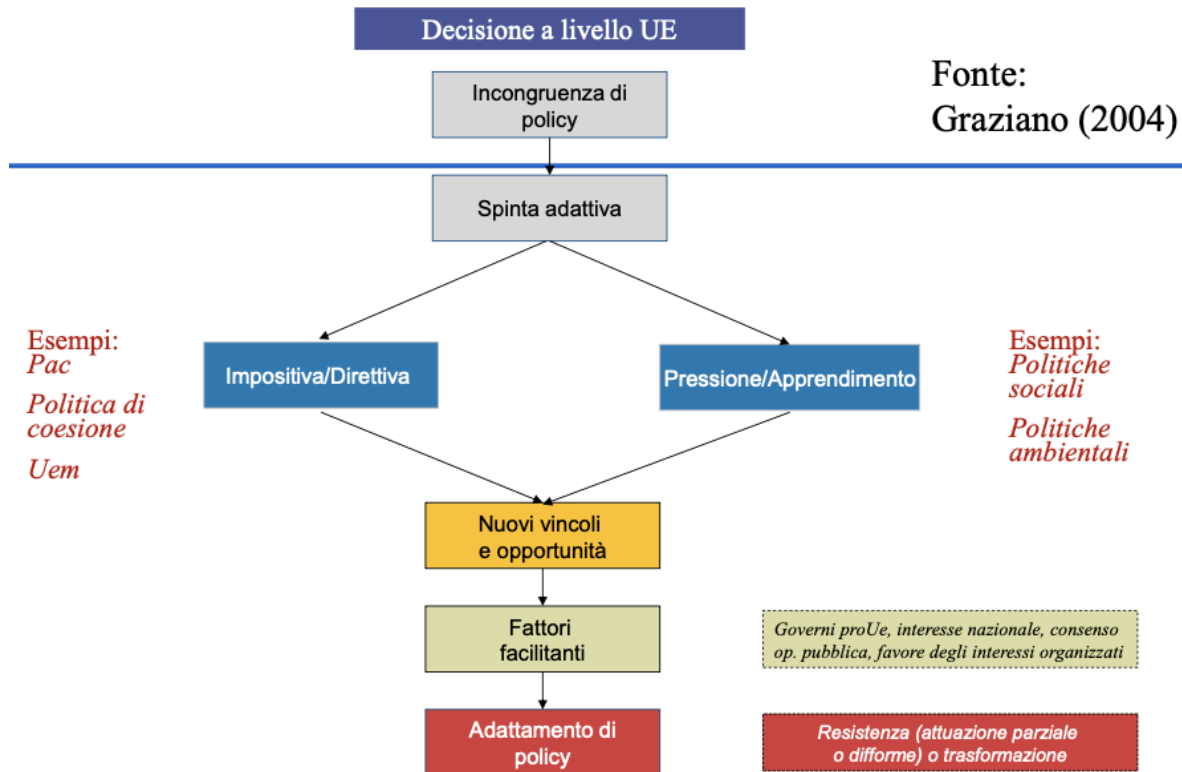
in questi casi, l'UE identifica delle proposte e predisporre meccanismi di apprendimento per gli stati membri che dovrebbero progressivamente apprendere e adottare soluzioni e best practices.

l'UE agisce come piattaforma di condivisione delle informazioni.

IL FILTRO NAZIONALE

oltre alle differenze di competenze dell'UE, ha rilevanza anche il "filtro" nazionale, che è composto da:

- livello di congruenza delle policies comunitarie e nazionali;
- fattori politico-istituzionali facilitanti (es. colore dei governi, attori amministrativi, posizione di determinati interessi organizzati).



l'effetto dell'uropeizzazione sulle policy può essere di quattro tipi: trasformazione del settore, inerzia, resistenza o assorbimento → gli effetti dell'uropeizzazione delle policy sono differenziati nei vari settori di competenza e nei vari paesi.

quello che si osserva è una diffusione di strumenti di policy, introdotti in seguito all'integrazione europea in tutti gli stati membri.

in generale, nell'analisi del processo di europeizzazione bisogna sempre considerare le competenze dell'UE (lato europeo) e il fatto che esista un filtro nazionale, ovvero dinamiche di politica nazionale, e il fenomeno del *usages of europe* (blame shifting, ce lo chiede l'europa).

EUROPEIZZAZIONE E POLITICS

quale impatto ha l'integrazione europea sulla politics a livello nazionale?

- sviluppo di partiti antieuropeisti o di sentimenti antieuropei in seno ai partiti preesistenti + coalizioni partitiche a livello europeo (europartiti);
- indebolimento della competizione tra partiti nazionali, aumento dei vincoli sul processo decisionale interno e la svalutazione della competizione elettorale nazionale (es. politiche di bilancio);

- emersione di canali alternativi e non partitici di rappresentanza che aumentano la loro rilevanza in particolare per quanto riguarda i rapporti tra commissione e gruppi di interesse, saltando il gioco democratico, voluti dalla commissione per aumentare la legittimazione delle istituzioni europee;
- per quanto riguarda l'opinione pubblica, oltre all'aumento di fenomeni di euroscetticismo e di politicizzazione delle tematiche europee, si è assistito a una crescita delle identità inclusive (nazionali ed europee) e della disponibilità a meccanismi solidaristici europei.

EUROPEIZZAZIONE E POLITY

sulla polity gli effetti di europeizzazione sono stati:

- rafforzamento dell'esecutivo rispetto ai legislativi;
- in un primo momento europeizzazione come decentramento e rafforzamento regionale (ma in modo diseguale); oggi, dopo il covid, maggiore centralizzazione e coordinamento, con ridimensionamento del ruolo regionale;
- alcuni ministeri prima più marginali hanno visto crescere la propria rilevanza (es. ambiente);
- l'UE spinge a riformare le amministrazioni nazionali che non sono compatibili con il suo modo di funzionare → da *misfit* a *fit*.

per quanto riguarda i processi di europeizzazione si inizia a parlare di de-europeizzazione a fronte di segnali quali:

- processo di disimpegno dall'unione europea → recesso di UK;
- contestazione pubblica dei valori dell'UE e delle principali norme di policy da parte dei partiti al governo (nazionale) → crisis of rule of law;
- smantellamento delle politiche dell'UE attraverso 1) riduzione attiva dell'ambito e della portata delle politiche ambientali e sociali e 2) trasferimento di competenze privo di adeguate risorse finanziarie (es. decentramento della penuria, ovvero la concessione di più compiti riducendo al tempo stesso le risorse per portarli a termine).

IL MERCATO UNICO EUROPEO

il mercato unico europeo è il pilastro fondamentale del processo di costruzione europea.

ha sempre avuto una duplice valenza:

- in termini di direzione dell'integrazione (ci permette di capire come sta andando il processo di integrazione) e del ruolo della commissione → il rafforzamento e il completamento del mercato unico hanno permesso alla commissione europea di ampliare le proprie competenze regolatorie;
- in termini di conflitto politico → il mercato unico è stato spesso oggetto di contestazione, alimentata dal timore che i sistemi di welfare nazionale vengano indeboliti dall'UE e da forme di nazionalismo economico.

nel concreto, il processo di costruzione di un mercato unico consiste nel garantire l'accesso al mercato all'interno dell'UE attraverso:

- applicazione rigorosa del principio di non discriminazione nelle normative nazionali, così che le imprese di altri stati membri non siano svantaggiate e possano operare nei mercati di altri stati membri;
- riconoscimento della libertà di circolazione (di beni, servizi, capitali e persone) e del diritto di stabilimento per imprese e lavoratori autonomi;
- introduzione di regole stringenti volte a limitare le distorsioni della concorrenza tra stati, come eliminazione di barriere nazionali (es. restrizioni, aiuti di stato distorsivi e monopoli) e divieto di misure che ostacolano l'accesso al mercato di altri stati membri.

origini: trattato di roma (1957)

art. 9: la comunità è fondata su un'unione doganale → eliminazione dei dazi tra stati membri e introduzione di dazi comuni verso l'esterno + libera circolazione delle merci

artt. 45-66: libera circolazione di persone, capitali e servizi → inizia la fase di creazione di un mercato unico europeo

perché?

- evitare il ritorno al protezionismo economico che era stato economicamente disastroso tra le due guerre mondiali;
- promuovere crescita economica creando un ampio mercato interno per i produttori europei che avrebbe potuto competere con mercato USA;

- USA favorevoli all'integrazione europea in funzione anti-sovietica.

passi indietro

1) la crisi della sedia vuota

de Gaulle voleva l'Europa degli stati, visione in contrasto all'introduzione di finanziamenti propri per gli organismi sovranazionali (es. commissione) → voleva mantenere il ruolo della Francia e il diritto di veto.

2) crisi economica e stagflazione degli anni '70

gli stati reagiscono proteggendo i propri mercati tramite barriere non tariffarie, ovvero ostacoli al commercio diversi dai dazi, come norme tecniche, controlli sanitari o procedure amministrative.

1985: libro bianco "completing the internal market" durante la commissione Delors → rilancio delle quattro libertà fondamentali (libera circolazione di merci, servizi, capitali e lavoratori).

eliminazione delle barriere interne (fisiche, fiscali e tecniche) e introduzione di 282 misure come armonizzazione

IVA/accise, fine controlli alle frontiere, appalti pubblici aperti, mutuo riconoscimento → 95% approvate entro il 1992

1986: atto unico europeo con introduzione del voto a maggioranza nelle materie relative al mercato unico e accelerazione della creazione del mercato unico.

Giandomenico Majone (1996) definisce l'UE come un **centro regolatore** capace di garantire un mercato europeo credibile ed efficiente, superando la competizione regolatoria tra gli stati e l'uso strategico della regolazione (ad esempio per ottenere vantaggi competitivi in specifici settori).

secondo lui, le istituzioni "non maggioritarie" (come CE e CGUE), meno soggette a pressioni rispetto alla democrazia parlamentare, possono adottare regolazioni più credibili e coerenti, favorendo l'efficienza del mercato, e in ultima analisi benessere dei cittadini → output legitimacy

Fritz Scharpf (1998, 2010) si concentra sul fatto che il progetto del mercato unico non regola solo i comportamenti anti-competitivi degli attori di mercato, ma limita anche la capacità degli stati di adottare politiche potenzialmente distorsive della concorrenza; alcune di queste politiche (es. welfare, servizi pubblici) perseguono obiettivi di interesse generale e concentrarsi sull'eliminazione degli aiuti di stato, di comportamenti anticoncorrenziali e sulla liberalizzazione dei servizi può entrare in contrasto con alcune forme di welfare → rischio di tensione tra integrazione di mercato e protezione sociale (liberalizzazione negativa).

L'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

origini e rilancio UEM

- viene avviata nel 1969 al vertice dell'Aja;
- subisce un rallentamento negli anni '70-'80 per via di una fase di instabilità monetaria;
- viene rilanciata con l'atto unico europeo e il rapporto Delors.

con il trattato di Maastricht vengono introdotti i criteri di convergenza che prevedono:

- il rapporto tra il **disavanzo pubblico annuale e il PIL** non avrebbe dovuto superare il **3%**;
 - il rapporto tra **debito pubblico e il PIL** non avrebbe dovuto superare il **60%**;
- questi due criteri sono stati **violati più volte** dagli stati (oggi l'Italia ha un debito pubblico pari al 130% del PIL), che sono stati multati ma che di fatto non comportano ulteriori conseguenze.
- in generale prevalse una logica di flessibilità in presenza di una buona performance rispetto a questi primi due criteri.
- mantenere l'**inflazione entro 1,5% della media dei 3 migliori** stati membri;
 - possedere una **moneta capace di rispettare i margini di fluttuazione dello SME per due anni**; mantenere per un anno un **tasso di interesse nominale a lungo termine che non superi il 2% della media dei 3 migliori** stati membri.

si tratta di politiche monetariste, per tenere sotto controllo la spesa pubblica.

i criteri di convergenza vengono resi permanenti e operativi con il patto di stabilità e crescita, del 1997, in particolare per quanto riguarda il controllo sul deficit e sul debito pubblico.

in caso di deficit eccessivo era prevista l'attivazione della procedura di infrazione e possibili sanzioni (non automatiche), con eccezioni in caso di grave recessione economica (es. forte calo del PIL, con margine di discrezionalità del consiglio dell'UE).

come si sa l'UE non ha il monopolio coercitivo della forza, possono essere attivate procedure di infrazione ma le sanzioni sono facoltative e l'UE non dispone del potere coercitivo per far rispettare il PSC. ne sono una dimostrazione i casi di francia e germania che nel 2003 hanno mancato il rispetto dei parametri ma non sono state sanzionate.

il disegno dell'euro ha fin dalla sua creazione degli squilibri come ad esempio un tasso di interesse unico in un'area economica molto eterogenea. ciò ha fatto sì che si verificassero squilibri economici: i paesi economicamente più deboli (paesi PIIGS) hanno potuto ottenere ingenti prestiti provenienti dalle banche dei paesi creditori, più forti come germania e paesi del nord europa, grazie a tassi di interesse più bassi che hanno reso più facile l'indebitamento.

gli effetti sono stati:

- per i paesi debitori → crescita nel breve periodo, aumento del debito e bolle immobiliari;
- per i paesi creditori → crescita trainata da surplus di esportazioni, accumulo di crediti finanziari e forte esposizione verso i debitori.

in seguito a questi squilibri si scatenano due crisi.

1) crisi del debito (crisi bancaria/finanziaria)

le banche nei paesi periferici (debitori) avevano erogato mutui rischiosi, spesso finanziati da capitali provenienti dai paesi creditori. con la crisi, l'incapacità dei debitori di rimborsare i prestiti ha colpito il sistema bancario → i governi dei paesi indebitati sono intervenuti per salvare le banche, aumentando ulteriormente il debito pubblico.

2) crisi della disciplina fiscale e istituzionale: debolezza della governance UE

gli stati faticano a mantenere finanze pubbliche sostenibili mentre le istituzioni europee hanno una limitata capacità di far rispettare le regole fiscali.

in questo contesto emerge una forte debolezza del disegno euro che dimostra:

- assenza di una capacità fiscale centrale europea;
- impossibilità di gestire efficacemente squilibri macroeconomici e shock asimmetrici.

dopo la crisi sono state apportate delle riforme:

1) introduzione del meccanismo europeo di stabilità (MES), un meccanismo permanente di assistenza finanziaria per i paesi che non sono più in grado di chiedere prestiti sul mercato perché in difficoltà a pagare i propri debiti.

il prestito è condizionato alla firma di un *memorandum of understanding* (condizionalità) e alla ratifica del fiscal compact, ovvero un impegno a un maggiore controllo della spesa mediante l'adozione di politiche di austerità.

2) viene rafforzata la governance economica attraverso la riforma del PSC con un rafforzamento della sorveglianza sui bilanci nazionali e dei meccanismi di applicazione delle regole + introduzione del semestre europeo, per controllo ex ante delle politiche economiche.

IL COVID-19 E LA REVISIONE DELLA GOVERNANCE ECONOMICA

durante la pandemia di covid-19 il PSC viene temporaneamente sospeso, così come le regole sugli aiuti di stato.

al contempo, nel 2020, è stato introdotto il next generation EU, un pacchetto **temporaneo** finanziato tramite operazioni di indebitamento comune dell'UE volto a favorire la ripresa economica degli stati membri nella fase post-pandemia → dotazione complessiva di 750 mld di euro di cui 360 in prestiti e 390 in sovvenzioni.

nell'aprile del 2024 è stato approvato un nuovo PSC in cui i principi fondamentali del patto rimangono invariati → focus su pareggio di bilancio piuttosto che sugli investimenti

ma viene concessa maggiore flessibilità e percorsi nazionali su misura, con attenzione alla sostenibilità del debito nel medio periodo.

UNIONE EUROPEA, WELFARE STATE ED EFFETTI GLI STATI NAZIONALI

politiche pubbliche = programmi di azioni volti a risolvere problemi di rilevanza collettiva

politiche sociali = problemi sociali, ovvero che hanno a che fare con il benessere dei cittadini

le politiche sociali fanno parte delle politiche pubbliche.

di fronte a determinati bisogni, il mercato non è in grado di soddisfarli, comportando fallimenti del mercato. si è quindi deciso di rispondere collettivamente, con la nascita del welfare state.

le politiche sociali hanno a che fare con:

- le opportunità di vita individuali, ovvero le risorse e le possibilità che sono disponibili a ciascuno nelle varie fasi del ciclo di vita → definizione di norme, standard e regole sulla distribuzione delle risorse e delle opportunità considerate rilevanti per le opportunità di vita degli individui e meritevoli di essere “garantite” dallo stato;
- la cittadinanza → in europa si associano diritti civili, politici e sociali alla cittadinanza. ciò comporta la creazione di legami tra i cittadini e gli attori politici che incidono in maniera rilevante nel garantire stabilità e legittimità al sistema politico;
- risultato di uno specifico processo storico di formazione dello stato nazionale.

secondo ferrera (1997) *“il welfare state è un insieme di politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo fra l’altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria”*.

evoluzione storica del welfare

fase iniziale (1880-1920) → nascono le assicurazioni sociali (bismarck)

consolidamento (1920-1940) → si espandono coperture e benefici

età dell’oro (1945-1975) → crescita economica, espansione massiccia del welfare e aumento della spesa sociale

crisi (anni ‘70-’90) → rallentamento economico, aumento dei costi

riforme (1990-2010) → passaggio verso social investment state

la fase di evoluzione del welfare state in europa è durata più di un secolo e ha portato alla trasformazione dello stato, che non è più solo responsabile di garantire la sicurezza interna ed esterna ma anche di rispondere a rischi e bisogni sociali → aumento della base di legittimità tra stato e cittadini.

i primi regimi a introdurre le assicurazioni sociali furono le autocrazie, con l’obiettivo di limitare il conflitto sociale e per tenere sotto controllo le mobilitazioni operaie nate dai sindacati come contromovimento al processo di industrializzazione

nella fase genetica originaria, i paesi introducono due forme diverse di welfare state.

	modello bismarckiano occupazionale	modello beveridgiano universalistico
copertura	lavoratori delle grandi industrie, gli operai al fine di limitare la mobilitazione dei sindacati	cittadini/residenti bisognosi
condizioni di accesso	viene finanziato tramite il versamento dei contributi	essere cittadini o residenti bisognosi
obiettivi	mantenimento del reddito (dello status)	prevenzione della povertà
prestazioni	collegate a reddito/contributi versati	somma-fissa
finanziamento	tramite contributi	tramite la fiscalità generale/tasse
paesi	germania, austria	UK, danimarca, svezia, norvegia, finlandia

gli effetti dell’introduzione dell’assicurazione sociale obbligatoria, cioè la nascita e lo sviluppo del welfare state ha portato a:

1) *nuovo sistema di potere*

l’espansione delle politiche sociali crea nuovi attori e relazioni:

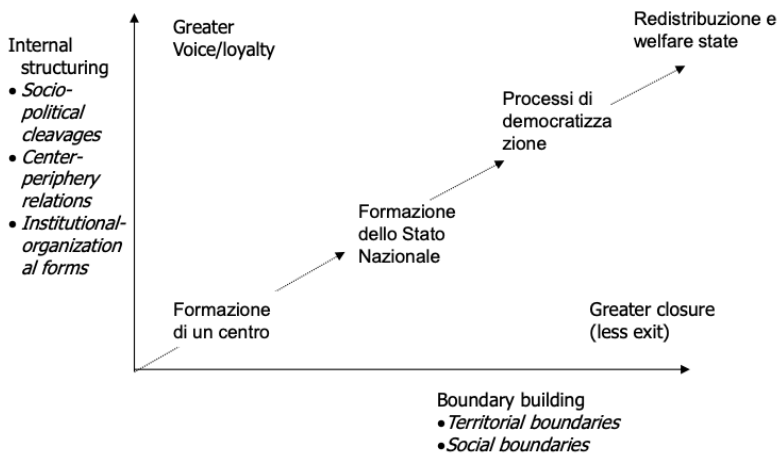
- élites politiche redistributrici → decidono come distribuire risorse e benefici;
- burocrazie di servizio → amministrano concretamente i servizi (sanità, pensioni ...);
- clientele sociali → cittadini/gruppi che ricevono benefici e sviluppano aspettative.

questi attori interagiscono tra loro generando “policy feedback”: le politiche pubbliche influenzano comportamenti, interessi e quindi le politiche future.

2) trasformazione dello stato

cambiano sia la legittimità che le funzioni dello stato → prima lo stato si concentrava sulla difesa esterna e il mantenimento dell'ordine interno; con il welfare si aggiunge (e diventa centrale) l'erogazione garantita di servizi sociali (sanità, istruzione, previdenza) e trasferimenti monetari (pensioni, sussidi). questi diritti sono standardizzati, universali o regolati da criteri chiari.

flora e heidenheimer (1981): *“lo sviluppo del welfare state ha implicato una trasformazione fondamentale dello stato stesso, della sua struttura, delle sue funzioni e della sua legittimità. in una tradizione weberiana, la crescita del welfare state può essere intesa come graduale apparizione di un nuovo sistema di potere, composto di 'élites distributrici', 'burocrazie di servizio', e 'clientele sociali'. con la trasformazione dello stato cambiano anche le basi della sua legittimità e le sue funzioni. gli obiettivi della solidità e sicurezza verso l'esterno [...] vengono sostituiti da una nuova ragion d'essere: l'erogazione garantita di servizi sociali e trasferimenti in denaro”*



ferrera definisce la formazione del welfare state come una fase del processo di costruzione dello stato nazionale, dopo la formazione di quest'ultimo e dei processi di democratizzazione.

LA FASE ESPANSIVA E IL MODELLO DEL COMPROMESSO SOCIALE

1945-1975 → espansione a livello nazionale dei sistemi di welfare e di protezione sociale

con la fine della WW2 si assiste a un'enorme fase di espansione del welfare state che diventa da strumento per i poveri a strumenti universalistico rivolto a tutti i cittadini → aumento della spesa pubblica

questa fase, nota anche come i “trenta gloriosi”, rappresenta l'apice dello stato sociale nazionale. il modello si basa su alcuni pilastri socio-economici:

- contesto produttivo caratterizzato da una forte produzione industriale e dalla piena occupazione (prevalentemente maschile);
- la struttura sociale si trasforma da “piramide” (molti poveri e pochi ricchi) a “rombo”, con la maggior parte della popolazione che converge in una vasta fascia media;
- riduzione delle disuguaglianze → si assiste a una progressiva diminuzione del divario economico grazie all'istituzionalizzazione dei conflitti sociali e al ruolo delle parti sociali.

compromesso keynesiano = accordo tra le élites europee che stanno costruendo il mercato unico europeo che ha reso possibile la costruzione del welfare state europeo, perché ha creato un equilibrio tra mercato, stato e società che garantiva contemporaneamente **crescita economica, stabilità politica e protezione sociale**.

in questo periodo la copertura dei sistemi di welfare raggiunge i suoi limiti “naturali”, includendo quasi tutta la popolazione.

vengono introdotti strumenti sempre più sofisticati per riscuotere tasse e contributi, per governare i flussi redistributivi dal centro, per fornire benefici e servizi alle diverse clientele → viene adottato il sistema di finanziamento delle pensioni “a ripartizione”, ovvero i contributi dei lavoratori attivi pagano le pensioni attuali.

i cittadini sono “locked in” (chiusi) in schemi obbligatori, mentre i non cittadini rimangono in gran parte esclusi.

questi aspetti sono legati strettamente ai confini nazionali → modello costruito sullo stato nazionale

I REGIMI DI WELFARE - Esping-Andersen, 1990

alla produzione di benessere contribuiscono tre attori fondamentali: stato, mercato, famiglia + associazioni intermedie. tra i quattro attori, il più importante è lo stato, perché regola anche gli altri. inoltre, lo stato decide quali attori e in che modo intervengono, cambiando gli effetti sulla società, sulle opportunità di vita individuali e su come viene divisa in classi la società.

c.d. *diamante del welfare*: l'interazione tra i quattro attori (aree di regolazione) determina il funzionamento (regime di welfare), con effetti su risorse e opportunità di vita individuali.

si crea un sistema di relazioni tra le politiche sociali dello stato, il mercato del lavoro e la famiglia che poggia su un complesso sistema di fattori legali e organizzativi operando con una specifica logica di stratificazione e integrazione nella società.

gli outcomes, cioè gli effetti di un regime di welfare sono:

- *demercificazione* = la misura in cui gli individui (lavoratori) possono liberamente, e senza potenziale perdita di reddito, salute o di benessere generale, rinunciare al lavoro quando lo ritengono necessario
- *destratificazione* = la misura in cui lo stato sociale crea una comunità di eguali rispetto ai rischi e ai bisogni sociali

Esping-Andersen individua tre tipologie di modelli di welfare o “i tre mondi del capitalismo del benessere”

modello liberale

es. Stati Uniti, Canada, Australia

in questo tipo di sistema, l'intervento pubblico è mirato soprattutto ai gruppi più poveri o vulnerabili (cittadini bisognosi, poveri). le prestazioni sociali sono spesso sottoposte a **prova dei mezzi** (cioè vengono concesse solo a chi dimostra di avere un reddito basso) e quindi non sono universali → la maggior parte della popolazione non dipende direttamente dallo stato per il proprio benessere, ma piuttosto dal mercato, ad esempio tramite assicurazioni private o servizi acquistati.

le condizioni per accedere agli aiuti pubblici sono generalmente piuttosto rigide e selettive. di conseguenza, il welfare non copre in modo ampio la popolazione, ma si concentra su chi è in condizioni di bisogno evidente, come disoccupati o lavoratori con redditi molto bassi.

un elemento centrale di questo modello è che lo stato **favorisce il mercato**:

- **passivamente**, evitando di interferire troppo nel funzionamento dei mercati;
- **attivamente**, incentivando l'uso di strumenti privati, come pensioni o assicurazioni sanitarie private.

per questo motivo si parla di **bassa de-mercificazione**: i cittadini restano fortemente dipendenti dal mercato per soddisfare i propri bisogni (sanità, pensioni, assistenza) → lo stato interviene poco per “liberarli” da questa dipendenza.

anche la **de-stratificazione** è bassa:

- tra i beneficiari delle prestazioni pubbliche si crea una sorta di uguaglianza, ma è un’“uguaglianza nella povertà”, perché gli aiuti sono limitati;
- la maggioranza della popolazione, invece, accede a servizi privati di qualità diversa a seconda del reddito;
- questo rafforza le differenze di classe tra chi dipende dal welfare pubblico e chi può permettersi soluzioni private.

modello corporativo-conservatore

es. Germania, Austria, Francia

in questo modello il welfare ha una logica molto diversa rispetto a quello liberale → lo stato interviene, ma lo fa soprattutto per **proteggere i lavoratori già inseriti nel sistema produttivo**, più che per ridurre in modo generale le disuguaglianze.

il cuore del sistema è rappresentato dalle **assicurazioni sociali** (pensioni, disoccupazione, sanità), che sono legate al lavoro e ai contributi versati → i diritti sociali non sono uguali per tutti, ma dipendono dalla posizione occupazionale: chi ha un lavoro stabile e ben retribuito riceve tutele più forti, mentre chi è fuori dal mercato del lavoro o ha carriere discontinue è meno protetto.

la figura centrale attorno a cui si costruisce questo modello è quella del “**male breadwinner**”, cioè il lavoratore maschio capofamiglia: l’idea implicita è che sia lui a garantire il reddito principale, mentre la famiglia (e in particolare le donne) svolge un ruolo di supporto. questo porta a una **segregazione di genere**, perché il sistema tende a rafforzare ruoli tradizionali (uomo lavoratore, donna caregiver).

un altro principio fondamentale è quello di **sussidiarietà**: lo stato interviene, ma lascia spazio anche ad altri attori come la famiglia e le istituzioni religiose (storicamente la chiesa). In pratica, il welfare pubblico non sostituisce completamente queste reti, ma le integra.

dal punto di vista degli effetti:

- la **de-mercificazione è media** → i lavoratori sono in parte protetti dal mercato grazie alle assicurazioni sociali, ma questa protezione non è universale;
- la **redistribuzione è limitata**, perché il sistema non mira tanto a ridurre le disuguaglianze tra ricchi e poveri, quanto a mantenere il tenore di vita raggiunto durante la vita lavorativa.

per quanto riguarda la struttura sociale, questo modello tende a:

- **preservare le differenze di classe e di status**, perché le prestazioni riflettono la posizione occupazionale;
- non favorire una vera uguaglianza tra i cittadini, ma piuttosto consolidare le gerarchie esistenti.

modello scandinavo-socialdemocratico

es. svezia, danimarca, norvegia

in questo modello il welfare assume una forma molto più estesa e inclusiva rispetto agli altri due modelli.

obiettivo principale: non solo aiutare chi è in difficoltà o proteggere i lavoratori, ma **garantire benessere e sicurezza a tutti i cittadini**, indipendentemente dal reddito o dalla posizione lavorativa.

per questo, il sistema si basa su **trasferimenti e servizi universalistici**: sanità, istruzione, pensioni e altre prestazioni sociali sono accessibili a tutti come diritti di cittadinanza → non è necessario dimostrare di essere poveri o appartenere a una certa categoria lavorativa per beneficiarne. questo rende il welfare molto più inclusivo e riduce il rischio di esclusione sociale.

in questo modello, lo stato ha un ruolo centrale e cerca deliberatamente di **limitare il peso del mercato** nella soddisfazione dei bisogni fondamentali → ad es. servizi come la sanità o l’assistenza all’infanzia sono forniti in gran parte dal settore pubblico, così che i cittadini non debbano dipendere dal mercato per accedervi.

per questo si parla di **alta de-mercificazione**: le persone possono mantenere un buon livello di vita anche senza dover fare affidamento esclusivo sul lavoro o su risorse private → il benessere non è legato solo alla capacità di stare sul mercato.

un’altra caratteristica chiave è l’**alta de-stratificazione**: il sistema tende a:

- ridurre le differenze sociali ed economiche;
- evitare la divisione tra chi riceve assistenza pubblica e chi usa servizi privati;
- promuovere un forte senso di **solidarietà collettiva**.

la frase “*tutti ne beneficiano; tutti sono dipendenti; e tutti presumibilmente si sentiranno obbligati a pagare*” riassume bene la logica del modello: poiché tutti usufruiscono del welfare, tutti sono anche più propensi a sostenerlo attraverso la fiscalità → no comportamenti di elusione o evasione fiscale

modello mediterraneo → il modello di welfare europeo (ferrera, 1996)

es. italia, grecia

anche in questo modello troviamo una forte presenza di **assicurazioni sociali legate al lavoro**, ma con una particolarità: la loro **generosità è molto disomogenea**.

ciò significa che alcune categorie (soprattutto lavoratori pubblici o con contratti stabili) godono di tutele molto elevate, mentre altre restano poco protette o addirittura escluse → sistema con “picchi di generosità” ma anche “buchi di copertura”.

questa disuguaglianza è rafforzata da un **mercato del lavoro fortemente segmentato**: da un lato ci sono lavoratori “insider”, con contratti stabili e diritti consolidati; dall’altro lavoratori precari, atipici o impiegati nel sommerso, che hanno accesso limitato alle tutele → questo crea una netta divisione tra garantiti e non garantiti.

un elemento distintivo è la presenza di un certo **universalismo nella sanità**: servizi sanitari pubblici accessibili a tutti rappresentano una delle poche aree davvero inclusive del sistema.

al contrario, l’**assistenza sociale** (cioè aiuti contro la povertà e servizi sociali) è poco sviluppata, sia in termini di trasferimenti economici sia di servizi alla persona → molte situazioni di bisogno non vengono coperte adeguatamente dallo stato.

per questo motivo assume un ruolo fondamentale la **famiglia**, che diventa una vera e propria “agenzia di welfare”: è spesso al suo interno che avvengono redistribuzione delle risorse, cura degli anziani, sostegno ai giovani disoccupati → c.d. *familismo per mancanza di alternative*

tuttavia, questo rafforza anche la **dipendenza familiare** e contribuisce alla **segregazione di genere**, perché il lavoro di cura ricade soprattutto sulle donne.

ferrera parla di **de-mercificazione “schizofrenica”**: alcune persone sono molto protette dal mercato (super-tutelate), mentre altre ne sono completamente esposte.

la **de-stratificazione è bassa**, perché il sistema non riduce le disuguaglianze, ma tende anzi a riprodurle rafforzando una forte divisione tra **iper-garantiti e non garantiti** e persistenti disuguaglianze di genere.

IL COMPROMESSO ORIGINARIO NEL TRATTATO DI ROMA E GLI SVILUPPI SUCCESSIVI

il **compromesso originario del trattato di roma del 1957**, che istituì la CEE, si basa su un’idea molto precisa: separare nettamente la dimensione economica da quella sociale.

all’inizio, la CEE viene spesso definita “**socialmente fredda**” perché si occupa quasi esclusivamente di **integrazione economica** (mercato comune, libera circolazione, concorrenza), lasciando invece in secondo piano le politiche sociali → non c’è un vero welfare europeo: non esistono pensioni, sanità o sussidi gestiti a livello comunitario.

il compromesso si regge su una vera e propria **divisione del lavoro** tra livelli di governo → *keynes at home, smith abroad* **alla CEE → la crescita economica**

l’obiettivo principale è creare un mercato comune e favorire lo sviluppo economico.

si confida nel cosiddetto “*trickle down mechanism*” (meccanismo di ricaduta): l’idea è che la crescita economica, una volta avviata, porterà benefici a tutta la popolazione, migliorando indirettamente anche le condizioni sociali.

agli stati membri → le politiche sociali

le politiche sociali (welfare, redistribuzione, protezione dei cittadini) restano una competenza **nazionale**, per due motivi principali:

- i sistemi di welfare erano già molto diversi tra loro (ad esempio tra italia, germania e svezia);
- gli stati volevano mantenere il controllo su queste politiche, considerate centrali per la **sovranità nazionale** e il consenso politico interno.

da qui nasce la logica dei “**binari separati**” secondo cui l’integrazione economica procede a livello europeo (sovranaazionale) mentre la protezione sociale resta a livello nazionale.

tra gli anni ’50 e la metà degli anni ’70 questo sistema funziona abbastanza bene ed è considerato persino “**virtuoso**”:

- la CEE si concentra sulla costruzione del mercato comune;”
- gli stati continuano a sviluppare i propri sistemi di welfare senza interferenze.

a partire dalla metà degli anni '70, però, questa separazione comincia a diventare difficile da mantenere → due fattori principali portano all'intreccio tra economia e welfare:

- **la libertà di circolazione**: quando lavoratori e cittadini si muovono tra paesi, emergono problemi sociali concreti (diritti, accesso alle prestazioni, coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale) → non si può più tenere completamente separato il mercato dal welfare;

- **il principio di supremazia del diritto comunitario**: il diritto europeo prevale su quello nazionale; questo significa che anche ambiti formalmente nazionali, come le politiche sociali, possono essere influenzati dalle norme europee.

perché non parlare di welfare state europeo?

parlare di un vero e proprio **“welfare state europeo”** è difficile perché, nonostante l'integrazione, l'unione europea non ha mai sviluppato un sistema di protezione sociale paragonabile a quello degli stati nazionali. le ragioni sono diverse e riguardano sia fattori storici sia conflitti politici ancora aperti.

UE come progetto neoliberale? fin dalle origini, l'integrazione europea è stata costruita soprattutto attorno al **mercato**: libera circolazione, concorrenza, disciplina economica. questo ha portato molti studiosi a vedere l'UE come un progetto con una forte impronta **“market making”** (creare mercati), più che **“market correcting”** (correggere le disuguaglianze tramite welfare).

di conseguenza, la dimensione sociale è rimasta più debole e subordinata a quella economica.

1) timing e prelazione degli stati sociali nazionali

quando l'integrazione europea prende avvio, i principali stati avevano già costruito i propri sistemi di welfare → effetto di **“prelazione” (pre-emption)** per cui gli stati occupano già lo spazio delle politiche sociali e non vogliono cederlo a istituzioni sovranazionali.

il welfare diventa così un ambito “presidiato” a livello nazionale, difficile da trasferire al livello sovranazionale.

2) differenze funzionali e normative

in europa convivono modelli molto diversi (liberale, corporativo, social-democratico, sud-europeo) → è complicato rispondere alla domanda: “verso quale modello dovrebbe convergere un welfare europeo?”. inoltre, le differenze non sono solo tecniche, ma anche **valoriali e normative**, quindi difficili da armonizzare.

3) welfare state come risorsa politica delle élites nazionali

il welfare è uno degli strumenti principali con cui i governi nazionali costruiscono **consenso politico** e cedere competenze all'UE significherebbe perdere una leva fondamentale di legittimazione.

per questo le élite nazionali tendono a difendere il controllo sulle politiche sociali, mantenendole a livello interno.

4) multi-dimensionalità del conflitto politico verso l'europa sociale

il mancato sviluppo di un welfare europeo dipende anche dal fatto che il tema è attraversato da **più linee di conflitto**, che si sovrappongono:

- **destra vs sinistra**

- la destra tende a privilegiare il **mercato** (market making);
- la sinistra spinge per più **protezione sociale** (market correcting).

- **centro vs periferia (creditori vs debitori)**

- i paesi economicamente forti (es. germania) sono più cauti nel finanziare redistribuzione a livello europeo;
- i paesi più indebitati o fragili (es. italia, grecia) vedono invece con favore maggiore solidarietà.

- **est vs ovest**

- i paesi dell'europa occidentale hanno welfare più consolidati;
- molti paesi dell'est, entrati dopo, hanno sistemi più limitati e priorità diverse.

- **bruxelles vs stati membri**

- le istituzioni europee spingono (in parte) verso maggiore integrazione;
- gli stati difendono la propria **sovranità sociale**, resistendo a cessioni di potere.

origini

le **origini della dimensione sociale europea** sono strettamente legate alla costruzione del mercato comune avviata con il trattato di roma. anche se l'obiettivo principale era economico, alcune esigenze sociali emergono fin da subito, soprattutto per rendere possibile la **libera circolazione delle persone e dei lavoratori**.

infatti, se i lavoratori possono spostarsi liberamente tra stati, diventa necessario evitare che perdano diritti sociali (pensione, assistenza sanitaria, ecc.).

per questo la CEE inizia a:

- coordinare le politiche del lavoro;
- definire standard minimi (sicurezza sul lavoro, sanità);
- sostenere l'occupazione anche tramite strumenti come il fondo sociale europeo (FSE), che finanzia formazione, inserimento lavorativo e sviluppo del capitale umano.

come già detto la CEE non crea un welfare unico ma si limita a **coordinare i sistemi nazionali** → **regolamento 1408/71** questo regolamento è importante perché introduce quattro principi fondamentali:

- 1) **parità di trattamento** → i lavoratori europei devono essere trattati allo stesso modo nello stato ospitante;
- 2) **unicità della legislazione** (*lex loci laboris*) → si applica la legge del paese in cui si lavora;
- 3) **cumulabilità dei periodi di assicurazione** → i contributi versati in diversi paesi si sommano;
- 4) **portabilità delle prestazioni di assicurazione** → alcune prestazioni (es. pensioni) possono essere trasferite da un paese all'altro.

questi principi sono innovativi perché mettono in discussione la **territorialità** dei sistemi di welfare nazionali.

!! questi principi inizialmente riguardano solo la copertura assicurativa

a partire dagli anni '70 la corte di giustizia è intervenuta estendendo l'applicazione dei principi previsti dal regolamento 1408/71

sentenza frilli, 1972: la corte riconosce il principio di **non discriminazione** per l'accesso alle prestazioni **sociali**, incluse le misure di natura assistenziale sulla base dell'esistenza di un diritto soggettivo e non discrezionale.

sentenze piscitiello e giletti, 1983 e 1987: estensione della **portabilità** alle prestazioni sociali.

queste decisioni ebbero un impatto potenzialmente dirompente sui sistemi di protezione sociale e sulla redistribuzione a livello intra-europeo → avrebbe aumentato la solidarietà tra gli stati membri ma al tempo stesso avrebbe messo sotto pressione i bilanci nazionali.

per questo, nel 1992 il consiglio è intervenuto con il regolamento 1247/92, specificando che nel caso dell'assistenza sociale vale il principio di non discriminazione ma queste prestazioni devono essere garantite solo sul territorio nazionale dove il beneficiario risiede → non più portabilità

gli stati membri possono quindi gestire le prestazioni di assistenza sociale intervenendo sui requisiti di residenza.

libera circolazione delle persone - *direttiva 2004/38/CE*

i cittadini dell'UE hanno un diritto incondizionato a risiedere in un altro SM per un periodo di tre mesi. dopo questo periodo possono essere imposte delle condizioni per evitare che il cittadino diventi un irragionevole peso per lo SM di destinazione (! l'espulsione tuttavia va motivata e la richiesta di prestazioni di assistenza sociale non è un requisito sufficiente). dopo un periodo di 5 anni di residenza senza espulsione, quel cittadino ha un diritto incondizionato a risiedere in quello SM.

tipo di prestazione	lavoratore	non lavoratore / lavoratore da meno di un anno
assicurazione sociale	accesso graduale (dipende dai contributi)	accesso indiretto solo come componente del nucleo familiare
assistenza sociale	accesso immediato a "in-work benefits"	diritto di accesso dopo 5 anni di residenza

questo mostra il compromesso tra libertà di movimento e tutele differenziate.

accanto alle regole (integrazione “negativa” o “regolativa”) si sviluppano politiche sociali comuni (integrazione “positiva”), ma attraverso un percorso lento e tortuoso:

1. idea iniziale di “uguaglianza nel progresso” nel trattato di roma (1957);
2. programmi contro la povertà (1977–1992);
3. strategie per l’inclusione sociale (anni ’90–2000);
4. **metodo aperto di coordinamento** (dal 2000) → cooperazione senza obblighi rigidi;
5. strumenti recenti come il **next generation EU**.

a partire dalla fine degli anni ‘80 e l’inizio degli anni ‘90 ci si accorge che i sistemi di welfare nazionali non stavano evolvendosi in linea con la globalizzazione.

la commissione delors (1985-1995) rafforza la dimensione sociale → europa sociale come progetto complementare al mercato unico (AUE, 1986) e all’avvio dell’UEM.

- promozione del *dialogo sociale europeo*;
- integrazione dei fondi strutturali nella politica di coesione;
- carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori (con opt-out UK);
- direttive di protezione, sicurezza e salute di lavoratori e lavoratrici.

1992 → trattato di maastricht

viene introdotto il protocollo sulla politica sociale, allegato al trattato, che estende l’ambito di intervento dell’UE in materia di politiche sociali, pur lasciando intatte le divisioni già esistenti.

con il trattato di maastricht si dà avvio all’UEM e si pongono le basi per il PSC → irrigidimento dei vincoli macroeconomici, con conseguenze su politiche sociali e del lavoro.

1997 → trattato di amsterdam

viene integrato il protocollo sulla politica sociale con l’introduzione dell’art. 137: *“la comunità e gli stati membri hanno come obiettivi la promozione dell’occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l’emarginazione”*.

in questo modo, pur non avendo competenze in senso stretto, possono essere determinati a livello comunitario degli obiettivi comuni da raggiungere.

in questa fase emerge la consapevolezza che i welfare state nazionali devono essere salvati e resi più competitivi e capaci a rispondere a nuove esigenze grazie all’aiuto delle istituzioni con strumenti giuridici non vincolanti che promuovono la convergenza verso obiettivi comuni → sempre nel 1997 nasce il *metodo aperto di coordinamento* (MAC)

si tratta di uno strumento giuridico non vincolante (soft-law) per favorire la convergenza verso obiettivi comuni nel campo delle politiche su occupazione e protezione sociale e si basa su quattro elementi principali:

1. identificazione e definizioni da raggiungere ma **non** vincolanti, formalmente adottati dal consiglio;
2. strumenti di monitoraggio definiti congiuntamente (es. statistiche, indicatori, linee guida) ma nessuna possibilità di sanzione;
3. benchmarking = analisi comparativa dei risultati di ciascun paese e scambio delle pratiche migliori;
4. formulazione di piani nazionali annuali valutati dalla commissione anche tramite specifiche raccomandazioni.

strategia di lisbona (2000-2010)

obiettivo: fare entro il 2010 dell’unione *“la più competitiva e dinamica economia della conoscenza del mondo, capace di conciliare una crescita economica sostenibile con migliori condizioni di lavoro e coesione sociale”*

obiettivi concreti:

- crescita annuale pari almeno al 3%
- tasso di occupazione totale del 70%
- tasso di occupazione femminile pari almeno al 60%

!! no accordi su obiettivi sociali

questi obiettivi erano da realizzare tramite nuove modalità di governance che permettano un'integrazione orizzontale e verticale degli attori istituzionali e una partecipazione attiva di tutti i soggetti coinvolti (persone in condizioni di bisogno, parti sociali, associazionismo, prestatori d'opera) all'elaborazione delle strategie.

INTEGRAZIONE EUROPEA E WELFARE STATE NAZIONALE

l'integrazione europea ha avuto effetti profondi sui **welfare state nazionali**, soprattutto perché è avanzata più velocemente sul piano economico che su quello sociale.

l'UE si è sviluppata con approfondimento e allargamento ma questo è avvenuto soprattutto nella sfera economica (mercato unico, moneta unica), a partire dal trattato di Maastricht.

da qui nasce la domanda: questa integrazione crea anche nuove risorse per il welfare oppure no?

in un certo senso, l'integrazione europea ha eroso la sovranità degli stati, indebolendo la loro capacità di gestire il proprio welfare:

- la libera circolazione rende più difficile "chiudere" i sistemi di protezione sociale entro i confini nazionali;
- secondo la supremazia del diritto dell'UE alcune politiche nazionali (es. sussidi e concorrenza) devono rispettare le regole decise a livello sovranazionale;
- i vincoli dell'UEM come limiti sul deficit e sul debito spesso portano ad austerità o pressioni per ridurre la spesa sociale.

queste pressioni non colpiscono tutti gli stati allo stesso modo → sono asimmetriche nel senso che sono più forti nei paesi economicamente fragili.

inoltre c'è uno squilibrio di fondo: l'UE ha strumenti forti per il raggiungimento degli obiettivi economici (mercato, moneta) ma ha strumenti deboli per gli obiettivi sociali → non dispone di adeguate politiche sociali per correggere le esternalità negative del mercato unico.

ma anche se non gestisce direttamente il welfare, l'UE coordina le politiche sociali degli stati, agendo come "vincolo esterno" spingendo i governi a riformare i propri sistemi ma senza che gli strumenti di cui dispone siano vincolanti. ciò può avere un effetto positivo perché può favorire la ricalibratura dei welfare state nazionali e adattarli alle nuove sfide (invecchiamento, globalizzazione, precarietà).

LA ROTTA DI COLLISIONE (ferrera)

l'avanzamento dell'integrazione nell'unione europea ha comportato una progressiva **erosione della sovranità nazionale**, in particolare nella capacità degli stati di controllare e gestire autonomamente i propri sistemi di welfare; strumenti come la libera circolazione e i vincoli economici legati all'unione monetaria riducono infatti i margini di decisione dei governi nazionali.

questo processo finisce per **limitare il potere decisionale delle élite politiche**, soprattutto in ambiti cruciali come la spesa sociale e la redistribuzione.

il risultato è uno squilibrio evidente: l'UE dispone di strumenti efficaci e vincolanti per promuovere un **mercato sempre più integrato ed efficiente**, ma non possiede strumenti altrettanto forti, omogenei e obbligatori per costruire un sistema sociale equo a livello europeo.

in sostanza, mentre l'Europa rafforza il mercato, mette sotto pressione i sistemi di protezione sociale senza però sostituirli con un equivalente a livello sovranazionale.

per questo motivo si parla di una vera e propria **"rotta di collisione"** tra la logica economica dell'integrazione europea e la logica sociale dei welfare state nazionali.

il processo di integrazione economica ha progressivamente teso a minare le fondamenta istituzionali dei welfare state nazionali, intervenendo su:

- il diritto sovrano di determinare i confini della "solidarietà" (chi e dove) antepoendo la logica dell'apertura e della non discriminazione;
- le forme e l'estensione della sovranità attraverso l'impatto sui livelli di spesa (regole di Maastricht).

durante la crisi finanziaria, il contrasto tra le esigenze di protezione sociale e l'austerità imposta dall'UEM è divenuto più visibile agli occhi dei cittadini → sconfinamento nell'arena politico-elettorale.

LA CRISI DELL'EUROPA SOCIALE

2007-2008: crisi finanziaria globale e inizio della grande recessione

2011: crisi dei debiti sovrani nell'eurozona

2010-2011: istituzione del semestre europeo e irrigidimento dei vincoli macroeconomici nell'UEM



le principali risposte alla crisi dell'euro sono state:

- rafforzamento delle regole fiscali (six pack, two pack, fiscal compact);
- creazione di meccanismi di stabilità finanziaria (es. MES);
- programmi di salvataggio condizionati all'austerità → tagli alla spesa e contenimento dei salari nei paesi in difficoltà

vengono introdotte anche iniziative sociali come il social investment package (non vincolante), la *garanzia ai giovani e fondi di aiuti europei agli indigenti* (FEAD).

in ogni caso si è imposta a una subordinazione della dimensione sociale rispetto alla disciplina fiscale nel semestre europeo.

di conseguenza, la coesione sociale è stata messa in secondo piano rispetto all'ortodossia fiscale e all'austerità con un aggravamento delle disuguaglianze.

doppia dualizzazione dell'europa = allontanamento delle condizioni di vita tra i paesi forti e quelli deboli dell'UE

LA LENTA RIPRESA DELL'EUROPA SOCIALE

a partire dalla commissione junker si è assistito a una lenta ripresa dell'europa sociale.

la commissione introduce nuovi interventi sociali come:

- pilastro europeo dei diritti sociali (2017);
- revisione della direttiva sui lavoratori distaccati (2018);
- direttive sulla conciliazione vita familiare-lavoro e sulle condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili (2019).

il pilastro europeo dei diritti sociali

junker riconosce l'esistenza di una crisi sociale e collega in maniera esplicita l'aumento delle disuguaglianze e il peggioramento delle condizioni socio-economiche con l'euroscetticismo → rischio per la tenuta della legittimità del processo di integrazione europea

per mitigare questo rischio la commissione da lui presieduta introduce il pilastro europeo dei diritti sociali, un insieme di principi e diritti sociali che dovrebbe guidare le riforme a livello nazionale e sovranazionale con l'obiettivo di promuovere la convergenza verso l'alto dei sistemi di welfare nazionali.

il pilastro si articola in 20 principi, divisi in tre categorie:

1. pari opportunità e accesso al mercato del lavoro;
2. condizioni di lavoro eque;
3. protezione sociale e inclusione.

es. principio n. 14: reddito minimo → chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso a beni e servizi. per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi alle (re)integrazione nel mercato del lavoro.

nonostante si parli di diritti riconosciuti ai singoli, l'UE non acquisisce competenza per raggiungerli, si limita a dettarli come obiettivi a cui però solo gli stati possono dare atto attraverso *“misure specifiche o atti normativi al livello appropriato”* → a livello nazionale

la realizzazione degli obiettivi del pilastro europeo dei diritti sociali dipende dall'impegno e dalla responsabilità politici condivisi.

a livello dell'unione il pilastro dei diritti sociali non comporta un ampliamento delle competenze e dei compiti dell'unione conferiti dai trattati e dovrebbe essere attuato entro i limiti di tale poteri.

con la commissione von der leyen I vengono adottate una serie di nuovi interventi sociali:

- european child guarantee (2021);
- direttiva sui salari minimi adeguati (2022);
- raccomandazione sui redditi minimi adeguati (2023);
- direttiva sul lavoro tramite piattaforme digitali (2024).

inoltre, nel 2020, in seguito alla pandemia e alle immediate ripercussioni su lavoro e povertà, l'UE ha reagito tempestivamente istituendo strumenti finanziari ad hoc come:

- sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione (SURE) → supporto per casse integrazione tramite prestiti a condizioni favorevoli;
- next generation EU → dispositivo per la ripresa e la resilienza;
- piani nazionali di implementazione (PNRR).

attraverso questi interventi l'UE ha agito a supporto degli stati membri e invece che entrare in rotta di collisione ha rafforzato i welfare state nazionali.

nel complesso, dal 2018 in poi c'è un'espansione dell'europa sociale:

- maggiore attenzione rivolta agli obiettivi sociali nel quadro del semestre europeo;
- direttive sociali a seguito degli anni dell'austerità e dell'eurocrisi → direttiva sui salari minimi, sul lavoro di piattaforma, sui lavoratori distaccati...
- introduzione di nuovi strumenti finanziari → critiche: sono temporanei (es. nextgenEU e SURE) e/o sottofinanziati (garanzia giovani, fondo per la transizione giusta, fondo sociale per il clima)

cosa si intende per dimensione sociale europea e modello sociale europeo?

dimensione sociale europea = attenzione agli effetti sociali della costruzione del mercato interno

modello sociale europeo = prima si definiva come la somma dei welfare state nazionali; oggi si tratta non solo dei welfare state nazionali ma anche delle politiche sociali europee e norme specifiche (es. pilastro europeo dei diritti sociali) con conseguenze crescita del coordinamento della governance europea secondo una logica di ammortizzazione → non sostituisce ma sostiene i welfare state nazionali in funzioni che questi faticano a svolgere efficacemente.

resta comunque il fatto che la dimensione sociale dell'UE rimane secondaria rispetto a quella economica e permangono tensioni politiche (ma non irrisolvibili).

un futuro rafforzamento della dimensione sociale dell'UE è difficile da realizzare oggi.

l'idea è quella di costruire un'unione sociale europea come quadro di supporto e coordinamento allo sviluppo di welfare state nazionali più inclusivi e resilienti → UE intesa come attore di supporto, non come welfare state unico e sovranazionale.

gli eventi più recenti però come la guerra in ucraina e in medio oriente hanno comportato uno spostamento delle priorità verso sicurezza, energia e stabilità economica.

inoltre, dopo le elezioni europee del 2024, si è visto un **rafforzamento delle forze euroscettiche** (e cambio di maggioranza von der leyen) che riflette un malcontento diffuso verso alcune politiche dell'unione percepite come troppo ambiziose o costose (es, green deal). molti cittadini, soprattutto in contesti colpiti da inflazione o transizione energetica,

temono che queste politiche abbiano costi sociali elevati (bollette, lavoro, competitività) e di conseguenza, cresce il sostegno a partiti che chiedono **meno integrazione o un cambio di rotta**.

a questo si aggiungono le **fratture tra stati membri**. in particolare, i paesi nordici e quelli cosiddetti “frugali” restano scettici verso un rafforzamento dell’europa sociale perché:

- temono trasferimenti fiscali permanenti;
- difendono l’autonomia dei propri sistemi di welfare;
- sono contrari a una maggiore redistribuzione a livello europeo.

un altro elemento importante riguarda i cambiamenti interni alla commissione von der leyen nel suo secondo mandato → non c’è più un commissario esplicitamente dedicato agli “affari sociali”, si parla invece di “persone, competenze e preparazione”.

infine, la guerra in ucraina e le tensioni globali hanno spinto l’UE a dare priorità alla **sicurezza e alla difesa**, con iniziative come il piano “rearm europe” che comporta maggiori risorse e attenzioni politiche alla difesa e meno spazio per espandere le politiche sociali comuni.

tra commissione von der leyen I e II le politiche sociali sono uscite dall’agenda della commissione e questo pone di nuovo in essere il tema della possibile collisione tra processo di integrazione europea e la possibilità di mantenere sistemi di protezione sociali forti.