

FRITZ W. SCHARPF

Integrazione negativa e integrazione positiva: i dilemmi della costruzione europea

1. Integrazione del mercato e efficacia delle politiche

Nell'epoca d'oro che va dagli anni '50 alla metà degli anni '70, le nazioni industriali dell'Europa occidentale hanno avuto l'opportunità di elaborare specifiche versioni nazionali dello stato sociale capitalista e, in effetti, hanno compiuto scelte molto diverse (Esping-Andersen 1990). Benché caratterizzate da notevoli differenze, le versioni «socialdemocratiche», «corporativiste» e «liberali» sono state in grado di mantenere la piena occupazione e favorire lo sviluppo economico, riuscendo nel frattempo a controllare, in modi e gradi diversi, le tendenze del capitalismo selvaggio per promuovere specifici valori sociali, culturali e/o ambientali (Scharpf 1991a; Merkel 1993). A quell'epoca, comunque, non si era ancora capito in quale misura il successo delle politiche volte a correggere il mercato dipendesse di fatto dalla capacità dello stato di controllare i suoi confini territoriali. Ora che questa capacità non esiste più, i vari paesi sono costretti a competere per un vantaggio «di posizione» in un modo che ha tutte le caratteristiche di un Dilemma del Prigioniero (Sinn 1994). In questa situazione governi e sindacati sono meno liberi di scegliere politiche regolative che comportano maggiori costi o di aumentare il costo del lavoro all'interno di un dato paese al di sopra del livello che prevale in posizioni competitive. Inoltre, a parità di condizioni, la «competizione dei sistemi regolativi» che è generalmente apprezzata dagli economisti e dai politici neo-liberali può trasformarsi in una spirale negativa di competizione sul terreno della deregolamentazione e della riduzione delle tasse, col risultato che tutti i paesi si ritrovano a un livello di

protezione che è in effetti più basso di quello individualmente preferito da ciascuno.

Mentre la concorrenza economica è diventata globale, gli stati membri dell'Unione Europea si ritrovano soggetti a un vasto numero di vincoli giuridici che sono fatti rispettare in modo più efficace di quanto lo siano gli accordi internazionali GATT o l'Accordo Generale sulle Tariffe e il Commercio. La necessità di «integrazione negativa» deriva dall'impegno, contenuto nei trattati originari e rafforzato dall'Atto Unico Europeo, per la libera circolazione di beni, servizi, capitale e lavoro e per l'assenza di distorsioni della concorrenza all'interno della Comunità. In astratto, l'impegno fondamentale per la creazione di un mercato comune era certamente condiviso dai governi che parteciparono alla firma dei trattati e dai parlamenti nazionali che li ratificarono. Quello che può essere sfuggito almeno in parte è il fatto che la dottrina della supremazia e dell'effetto diretto della normativa europea era già stata stabilita in precedenza attraverso le decisioni della Corte di Giustizia Europea. Una volta accettate queste tesi, la Commissione e la Corte di Giustizia hanno avuto l'opportunità di ampliare continuamente l'ambito dell'integrazione negativa senza coinvolgere il Consiglio dei ministri. Di conseguenza, i leader politici dei singoli paesi ora si trovano severamente vincolati nella scelta delle politiche nel momento in cui cercano di affrontare il problema dell'aumento costante della disoccupazione e altre manifestazioni della crisi profonda dello stato sociale in Europa.

Nello stesso tempo, in particolare tra i sindacati e i partiti a loro più vicini, si è diffuso un profondo scetticismo in merito alle speranze originarie e cioè in merito al fatto che le capacità di regolamentazione perdute a livello nazionale avrebbero potuto essere recuperate con l'integrazione positiva a livello europeo. Mentre l'integrazione negativa andava avanti in modo indipendente dalle decisioni politiche della Commissione e della Corte, le misure di integrazione positiva hanno sempre richiesto l'accordo esplicito dei governi nazionali all'interno del Consiglio dei ministri. Fin tanto che si continuano ad applicare gli accordi di Lussemburgo, il prezzo dell'unanimità è un processo decisionale estremamente farraginoso. L'Atto Unico Europeo del 1986 avrebbe dovuto modificare questa situazione ripristinando il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio, dato che le decisioni di armonizzazione «hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno» (Art. 100A). Tuttavia

le regole sono fatte in modo tale che l'opposizione di un gruppo anche piccolo di paesi uniti da comuni interessi può raramente essere aggirata¹. In ogni caso, il ricorso al veto come ultima risorsa è possibile anche ai singoli paesi, e la regola dell'unanimità continua ad essere applicata a un vasto numero di decisioni del Consiglio. Le misure di integrazione positiva richiedono ancora un alto grado di consenso e quando gli interessi nazionali sono in grave conflitto, l'Europa è del tutto incapace di decidere.

È probabile che gravi conflitti di questo tipo derivino da differenze tra gli stati membri nel livello di sviluppo economico, e quindi nella produttività media delle imprese e nelle capacità finanziarie dei consumatori. I conflitti sorgono anche da differenze nella struttura istituzionale, e quindi nel costo dell'adattamento se fosse scelto l'uno o l'altro modello come soluzione uniforme a livello europeo. Infine, esistono anche differenze ideologiche tra i governi, relative alla divisione delle funzioni tra stato e mercato, o tra responsabilità politiche europee e nazionali. In breve, è difficile raggiungere un accordo, e quindi sono più probabili il conflitto e lo stallo quando si tratta di decidere misure di integrazione positiva (Scharpf 1996).

Il risultato è che le capacità di soluzione dei problemi a livello nazionale sono ridotte dal doppio vincolo della più serrata concorrenza economica da una parte e dell'efficacia legale dell'integrazione negativa dall'altra, mentre l'azione europea è ostacolata e spesso bloccata da conflitti di interesse in presenza di regole decisionali che richiedono un elevato grado di consenso. C'è un reale pericolo, quindi, che di fronte a una crisi sempre più profonda, la manifesta impotenza a livello nazionale e a livello europeo indebolisca la legittimità del governo democratico come è accaduto in alcuni paesi all'epoca della Grande Depressione degli anni '30.

¹ Per converso, naturalmente, anche le vaste maggioranze sono ostacolate. È importante capire, in altri termini, che le regole della maggioranza qualificata e dell'unanimità hanno conseguenze estremamente asimmetriche, nel senso che favoriscono l'inazione e riducono le opportunità di successo delle iniziative politiche che tendono a modificare lo *status quo*.

2. Un sostegno europeo per soluzioni nazionali?

Ci sono quindi buoni motivi per ricercare opzioni a entrambi i livelli che possano aumentare la capacità di soluzione dei problemi anche in condizioni di concorrenza internazionale e requisiti di elevato consenso. Questo articolo prende in esame le soluzioni europee. Sono tuttavia convinto che l'onere maggiore gravi sui governi nazionali i quali, nonostante i vincoli imposti dai divieti legali dell'integrazione negativa e dalle pressioni economiche della competizione sul terreno della deregolamentazione e del fisco all'interno di un mercato integrato, non sono affatto impotenti. Come ho mostrato altrove, esistono soluzioni nazionali nei settori critici dell'occupazione, delle politiche sociali, del fisco che sono in grado di affrontare le sfide dell'integrazione economica e della competizione sistemica in modo più adeguato rispetto alle politiche attuali (Scharpf 1997). È vero comunque che molte di queste soluzioni richiederebbero nuove politiche in grado di ridurre la spesa pubblica in un così vasto numero di ambiti e riforme istituzionali di tale portata che il confronto andrebbe fatto con il governo conservatore inglese. Ma 18 anni di governo monopartitico sono difficili da immaginare negli altri paesi europei, in cui coalizioni multipartitiche, federalismo, corporativismo, controllo di costituzionalità delle leggi e indipendenza delle banche centrali creano molti più «poteri di veto» di quelli esistenti in Gran Bretagna (Tsebelis 1995). Quindi anche se in linea di principio sono disponibili soluzioni nazionali, è improbabile che siano velocemente adottate e applicate ovunque.

In tutti i casi, livelli elevati e crescenti di disoccupazione, vincoli fiscali sempre più stretti, insoddisfazione politica sempre più diffusa e, in taluni paesi, radicalismo politico vero e proprio di solito non favoriscono quella prospettiva a lungo termine che è necessaria per intraprendere riforme istituzionali di carattere strutturale. Inoltre, anche se i politici dei vari paesi non fossero paralizzati dai conflitti interni e dalla miopia della politica in tempi di crisi, dovrebbero ancora muoversi con le mani legate dai vincoli giuridici delle regole europee sulla concorrenza e dalla competizione con gli stati membri sul terreno della deregolamentazione, elementi che tendono a creare un enorme vantaggio comparativo nella politica interna per partiti e interessi che favoriscono lo smantellamento, piuttosto che la ricostruzione, delle istituzioni dello stato sociale. Pertanto, se si vogliono

difendere le conquiste sociali ottenute dal dopoguerra a oggi in condizioni di mercato globale e integrazione economica europea, ci sono buone ragioni per esplorare modi e mezzi attraverso cui gli sforzi nazionali potrebbero essere facilitati e sostenuti da politiche a livello europeo adottabili anche in presenza di regole decisionali che richiedono un accordo quasi unanime.

Il Trattato di Amsterdam ha fatto poco per aumentare la capacità generale di «integrazione positiva» e di soluzione dei problemi a livello europeo di fronte ai conflitti di interesse o ai conflitti ideologici irrisolti degli stati membri. È vero che la figura del Presidente della Commissione sarà rafforzata dal fatto di decidere le nomine dei membri, mentre il potere del Parlamento europeo aumenterà in seguito all'ampliamento notevole degli ambiti su cui potrà esercitare un effettivo potere di veto nel contesto di una procedura di co-decisione. Tuttavia non è stato ancora raggiunto un accordo in merito alle procedure decisionali da adottare nel Consiglio dei ministri: al contrario, anche paesi come la Germania e la Francia, che in passato erano favorevoli a regole di decisione a maggioranza, ora sembrano più preoccupati del rischio di risultare battuti in una comunità allargata a nuovi membri.

Nonostante questo, nel Summit di Amsterdam si sono realizzati alcuni compromessi che rappresentano un passo nella direzione giusta: avanti nella lotta alla disoccupazione e indietro (o avanti con maggiore cautela) nell'integrazione negativa. Dopo aver considerato le possibili implicazioni di questi accordi, tornerò alle opzioni europee non discusse o scartate ad Amsterdam, che sono tuttavia sufficientemente compatibili con gli interessi nazionali da rendere prematuro un loro rifiuto.

3. Come coordinare gli interventi sull'occupazione

Gli accordi di Amsterdam sull'occupazione sono stati generalmente criticati come compromessi di basso livello o come manifestazioni di politica simbolica (Wolter e Hasse 1997). In effetti potrebbero finire per rivelarsi tali, e hanno certamente deluso quei promotori che avevano sperato in un impegno per politiche keynesiane di pieno impiego, perseguite attraverso programmi comunitari di investimenti in infrastrutture su larga scala. Ma ciò su cui si è realizzato un accordo può di fatto avere implicazioni positive maggiori rispetto a quelle che avrebbe un

ritorno a quella filosofia della spesa pubblica senza preoccupazioni di deficit che ha caratterizzato gli anni '70.

Un «Nuovo Titolo sull'Occupazione» verrà incluso nel Trattato delle Comunità Europee. Il suo articolo 1 impegna gli stati membri a «lavorare per sviluppare una strategia coordinata per l'occupazione»; l'articolo 2 definisce il «promuovere l'occupazione» come un problema comune e l'articolo 4 richiede che ciascuno stato membro prepari per la Commissione e il Consiglio «un rapporto annuale sulle principali misure adottate per realizzare le politiche di lotta alla disoccupazione» sulla base del quale il Consiglio potrà «fare raccomandazioni agli Stati membri». Inoltre il Consiglio stabilirà una «Commissione per l'occupazione» con il compito di «verificare periodicamente la situazione occupazionale e le politiche relative» negli stati membri e di emettere pareri in preparazione delle riunioni del Consiglio. Considerate nel loro complesso, queste misure sembrano promettere tre cose importanti.

Per cominciare, dichiarando che le politiche nazionali sull'occupazione sono un problema comune a tutti gli stati membri, e creando le condizioni procedurali per il loro controllo e la loro valutazione, il Trattato di Amsterdam può, per la prima volta, fornire qualche garanzia contro la tentazione dei vari paesi di proteggere l'occupazione interna con politiche del tipo «*beggar my neighbour*»², competizione sul terreno della deregolamentazione e riduzione delle tasse. In passato i governi europei hanno osservato le mosse altrui e reagito ad esse: se la Gran Bretagna liberalizzava il mercato del lavoro, l'Olanda favoriva i contratti di lavoro a termine, mentre la Germania aboliva i requisiti di sicurezza sul lavoro nelle imprese con al massimo dieci addetti. In modo analogo, quando la Francia decise di ridurre i contributi per la previdenza sociale dei lavoratori, Germania e Svezia diminuirono il salario nei periodi di malattia mentre la Germania oggi sta abbassando i livelli pensionistici e chiede ai pazienti di pagare parte della spesa sanitaria per ridurre il costo del lavoro. Se gli altri reagiscono, tutti i giocatori nel gioco della competizione europea possono ritrovarsi a livelli inferiori di protezione sociale senza aver migliorato la loro posizione relativa. Non sto dicendo che tutti questi accorgimenti

² Espressione usata per descrivere la politica commerciale di alcuni paesi durante gli anni '30, tendente ad assicurarsi vantaggi senza tener conto dei danni arrecati agli altri (N.d.T.).

competitivi dovrebbero essere impediti, ma solo che potrebbe essere utile esaminarli nel contesto internazionale.

In secondo luogo, l'impegno a confrontare e valutare le politiche nazionali cercando anche di diffondere informazioni in merito alle «pratiche migliori» e di promuovere «approcci innovativi» (Art. 5) crea le condizioni per arrivare a discutere insieme delle cause dei problemi occupazionali e dei loro aspetti strutturali, e a esplorare insieme le opzioni politiche contro la disoccupazione a livello nazionale. Dato che queste discussioni nella «Commissione per l'Occupazione» istituita dal Consiglio saranno meno esposte alle pressioni politiche immediate e alle crisi acute che caratterizzano la politica nazionale, c'è speranza che soluzioni innovative a problemi comuni possano essere individuate più facilmente rispetto alle esigenze immediate della competizione partitica che domina il processo politico all'interno dei vari stati nazionali. Dato il ruolo attivo della Commissione, e le opportunità di interazione «deliberative» in un consesso permanente di funzionari anziani, c'è almeno una possibilità che si possa arrivare a comprendere le cause del «gap occupazionale europeo», e le strategie potenzialmente efficaci per colmarlo, andando oltre le ricette generiche dell'*OECD Jobs studies* (1994) che prevedono la liberalizzazione del mercato del lavoro, la contrazione del settore pubblico e la riduzione dei benefici sociali.

Infine, ma non ultimo per importanza, il postulato esplicito dell'occupazione come obiettivo, posto sullo stesso piano dell'impegno fondamentale per le quattro libertà del mercato interno, può avere effetti benefici contro il dominio delle interpretazioni neoliberali del significato dell'integrazione europea nella prassi della Commissione e nelle decisioni della Corte di Giustizia Europea. In ogni caso, ora sarà più difficile sostenere che, in materia di diritto positivo, la Comunità deve strettamente limitarsi a raggiungere e proteggere le «quattro libertà» che definiscono un perfetto mercato competitivo (Mestmäcker 1987; 1994). Da questo punto di vista può essere utile anche il fatto che ora il Trattato incorpora pienamente l'insieme dei diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali del 1950 così come un più esplicito impegno a favore di «un alto livello di protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente». In altre parole, possiamo sperare in una riconsiderazione dell'ambito giuridico dell'integrazione negativa alla luce di obiettivi sociali e politici diversi dalla massimizzazione della concorrenza.

4. Limiti all'integrazione negativa

In effetti, nel Summit di Amsterdam sono stati fatti alcuni passi avanti molto espliciti in quella direzione, mentre si sono avute direttive del Consiglio europeo e decisioni della Corte di Giustizia europea che hanno avuto l'effetto di limitare la portata dell'integrazione negativa al fine di proteggere soluzioni nazionali che altrimenti avrebbero potuto essere messe in discussione in quanto violazioni al divieto di barriere doganali, interferenze con la libera circolazione dei servizi, o distorsione della competizione grazie a sussidi e regolamentazioni statali.

4.1. *Gli accordi di Amsterdam*

Nel corso del Summit di Amsterdam si è raggiunto un accordo su tre questioni legate all'estensione delle regole europee sulla concorrenza a servizi «che hanno a che fare con l'interesse pubblico». La prima, e potenzialmente di più vasta portata, comporta l'inclusione nel Trattato di un nuovo articolo, il 7d, la cui abile formulazione diplomatica è degna di essere citata per esteso:

Senza che siano messi in discussione gli articoli 77, 90 e 92, e dato il ruolo dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori condivisi dell'Unione così come la loro funzione nella promozione della coesione sociale e territoriale, la Comunità e gli stati membri, ciascuno dati i loro poteri rispettivi ed entro i confini di applicazione di questo trattato, vigileranno che tali servizi operino sulla base di principi e condizioni che li rendono in grado di adempiere alla loro missione istituzionale.

In apparenza questa clausola, caldeggiata da tempo dalle associazioni dei fornitori di servizi pubblici (Villeneuve 1997) e dal governo francese, sembra priva di un contenuto operativo, cosa che può essere dovuta al disaccordo politico tra gli stati membri in merito all'ambito legittimo di esenzione del settore dei servizi pubblici dalle regole europee sulla concorrenza. Ma anche in assenza di conflitto, vincolare l'ambito dell'integrazione negativa sarebbe stato difficile per il Consiglio. Dato che la Commissione e la Corte avevano già esteso quell'ambito nel corso del tempo, in una sequenza di decisioni individuali prese caso per caso, ciascuna delle quali era stata accettata e fatta rispettare dai governi toccati dai provvedimenti, il Consiglio non

poteva né procedere alla completa negazione delle decisioni prese in passato né formulare una regola non ambigua che potesse soddisfare, data una ignota varietà di casi futuri, due interessi egualmente legittimi: ridurre il protezionismo economico e proteggere la «missione» istituzionale del servizio pubblico. Dato che l'importanza relativa di queste preoccupazioni potenzialmente in conflitto dev'essere determinata guardando alle circostanze specifiche che caratterizzano i casi concreti, il Consiglio poteva solo segnalare alla Commissione, alla Corte³ e ai giuristi che – alla luce dei «valori condivisi dell'Unione» – occorre dare più peso agli obiettivi per cui i servizi pubblici sono posti in essere. Se questo segnale verrà rispettato o ignorato è in gran parte al di fuori del controllo del Consiglio stesso⁴.

Il Summit di Amsterdam ha mandato un segnale simile con il suo «protocollo al TCE» relativo al sistema radiotelevisivo pubblico il quale, invece di emendare il testo del Trattato, ricorda alla Commissione e alla Corte che «il sistema radiotelevisivo pubblico negli stati membri obbedisce direttamente alle finalità democratiche, sociali e culturali di ciascuna società» procedendo poi a formulare «regole interpretative» secondo cui il trattato non esclude il finanziamento del servizio pubblico televisivo. Ancora una volta, tuttavia, questa affermazione è qualificata dalla specificazione secondo cui «tale finanziamento non deve alterare le condizioni dello scambio competitivo della Comunità in misura tale da diventare contrario all'interesse comune...».

Lo stesso accade nel terzo esempio di «Dichiarazione dell'Atto finale» in cui la conferenza intergovernativa osserva che le regole sulla concorrenza all'interno della Comunità non sono violate dall'esistenza degli istituti di credito pubblici esistenti in Ger-

³ Che il messaggio sia in effetti rivolto alla Corte è chiaro anche dalla «Dichiarazione dell'Atto finale» la quale stabilisce che «Le norme dell'Articolo 7d sui servizi pubblici saranno implementate nel pieno rispetto delle decisioni della Corte di Giustizia in materia, *inter alia* con riferimento ai principi di *eguaglianza di trattamento, qualità e continuità* di tali servizi», cioè a principi che la Corte stessa ha in varie occasioni invocato per giustificare la limitazione della portata delle regole europee sulla competizione.

⁴ Esiste naturalmente la possibilità che i governi nazionali cerchino di influenzare la Commissione attraverso le pressioni dei «loro» membri nella Commissione stessa e dei membri dei loro governi (Schmidt 1997). Ma questa opzione è stata sempre considerata poco praticabile (Ross 1995), e lo diventerà sempre meno dato che occorrerà il consenso del Presidente della Commissione in merito alle nomine (e alla riconferma) dei vari membri.

mania e dalle facilitazioni loro accordate, frase che ancora una volta è seguita dalla qualificazione in base alla quale «le facilitazioni non possono alterare le condizioni della concorrenza in grado superiore a quello richiesto» dalle funzioni infrastrutturali di queste istituzioni. In altre parole, la Commissione e la Corte manterranno il loro ruolo nel bilanciare principi in conflitto nei casi specifici, ma ora sono state avvertite dell'importanza di prendere in considerazione valori alternativi. Non si dovrebbe sottovalutare questo effetto, anche se siamo ben lontani dal riaffermare un controllo intergovernativo diretto sulle funzioni delegate alla Commissione e alla Corte di Giustizia. Attori come questi continueranno a giocare il loro ruolo «sovranazionale» (Garrett 1995; Mattli e Slaughter 1995) per quanto riguarda l'integrazione negativa, ma nel contesto di un dibattito politico con i governi e con il Consiglio circa l'adeguato svolgimento del loro compito.

4.2. *Direttive del Consiglio*

Nei settori in cui possono essere rapidamente definite regole chiare, naturalmente è possibile limitare l'impatto dell'integrazione negativa attraverso l'adozione di direttive del Consiglio, ammesso che la Commissione voglia prendere l'iniziativa e che la direttiva non sia bloccata da conflitti di interesse tra i governi degli stati membri all'interno del Consiglio stesso. Un esempio è la direttiva sul collocamento dei lavoratori 96/71/EC, adottata dopo molti anni di negoziati nel dicembre 1996, che paradossalmente si occupa del problema della mobilità dei lavoratori che potrebbe sorgere solo dopo che il mercato unico abbia realizzato le garanzie di libera circolazione dei servizi. Mentre la libera circolazione della manodopera aveva già dato luogo a numerose direttive e decisioni volte ad assicurare che i lavoratori stranieri avrebbero ricevuto lo stesso trattamento in termini di salari e diritti sociali (Ireland 1995; Tsoukalis 1997, cap. 6), la nuova possibilità di fornire servizi avrebbe dovuto realizzarsi in base alle regole di «mutuo riconoscimento», il che significa che le imprese di servizi potevano operare in tutta la Comunità in base alle regole del loro paese d'origine. L'implicazione logica era che le imprese (e anche i singoli lavoratori operanti come fornitori indipendenti) potevano fornire servizi all'estero applicando i salari e le regole di previdenza sociale del paese

d'origine: condizioni particolarmente favorevoli a imprese situate in Portogallo, Gran Bretagna e Irlanda, con effetti particolarmente negativi sulle imprese di costruzioni in paesi caratterizzati da alti salari come Germania, Francia e Austria.

La soluzione a cui si è infine arrivati consiste in una direttiva del Consiglio che essenzialmente consente ai paesi destinatari di richiedere che tutte le imprese operanti sul loro territorio paghino almeno il salario minimo generalmente applicato. La direttiva ha l'effetto di sospendere alcune delle conseguenze giuridiche della liberalizzazione dei servizi, ammesso che il paese considerato sia interessato a trarre vantaggio da quell'opzione e sia in grado di farlo compatibilmente con i vincoli di politica interna⁵. In questo senso, la logica è simile alla «clausola di garanzia» dell'Art. XIX del GATT che consente ai vari paesi di difendersi da crisi di settore provocate dal libero scambio, un'opzione non disponibile agli stati membri della Comunità europea.

4.3. *La Commissione e la Corte*

Infine ci sono anche alcuni casi i quali mostrano che sia la Commissione sia la Corte di Giustizia europea stanno cominciando a limitare l'ambito dell'integrazione negativa e delle regole europee sulla concorrenza, specialmente nel settore dei *servizi pubblici*.

In effetti, la dichiarazione di Amsterdam sullo status delle banche pubbliche tedesche ha semplicemente preso nota del «parere della Commissione sul fatto che le regole europee sulla concorrenza consentono servizi di interesse economico generale forniti dagli istituti di credito pubblici esistenti in Germania...». In altre parole, la Commissione stessa si è rifiutata di intervenire contro la distorsione della concorrenza che segue evidentemente dal fatto che il funzionamento di queste banche pubbliche è assicurato da risorse dei governi locali e regionali che le possiedono e le usano per scopi di politica industriale. In modo analogo, il protocollo di Amsterdam sul sistema radiotelevisivo

⁵ Questa soluzione non presenta particolari problemi in paesi in cui sono garantiti salari minimi, ma crea nuove difficoltà in paesi come la Germania in cui la contrattazione collettiva sui salari è prassi comune, ma gli accordi non hanno valore legale, e sono applicati anche da imprese che non appartengono alle associazioni industriali.

pubblico è stato adottato nel contesto in cui la Commissione non era ancora intervenuta nei confronti di *networks* finanziati pubblicamente ai quali è anche consentito competere per la pubblicità con le loro controparti private. In entrambi i casi, quindi, la Commissione stessa ha proceduto con cautela, piuttosto che portare le regole sulla concorrenza alle loro estreme conseguenze, e in questo senso le dichiarazioni e i protocolli di Amsterdam non hanno fatto molto di più che esprimere approvazione e sostegno politico per le pratiche di autoregolamentazione già esistenti.

Dato che la Commissione resta un attore politico, anche se istituzionalizzato debolmente dal punto di vista della sua responsabilità nei confronti dell'elettorato, probabilmente ci si deve attendere che esiterà ad applicare i sillogismi delle regole sulla concorrenza senza considerare la salienza politica di altre questioni. Ma con grande sorpresa dei giuristi (Reich 1994), la Corte stessa sembra aver agito proprio così nella famosa decisione sul caso Keck⁶, rifiutandosi di intervenire sulla base del caso Cassis contro le norme nazionali che regolano la commercializzazione dei prodotti, non la loro qualità.

In modo analogo, dopo che i trasportatori stranieri ebbero ottenuto il diritto di libero *cabotage* in seguito alla liberalizzazione dell'autotrasporto, la Corte inaspettatamente consentiva la continuazione delle tariffe nazionali obbligatorie, purché si applicassero allo stesso modo alle imprese nazionali ed estere⁷. Infine, e cosa più importante in questo contesto, la Corte accettava anche la possibilità che la garanzia dei diritti di monopolio al servizio postale e ai fornitori locali di elettricità (con la conseguenza di escludere concorrenti potenziali da servizi commercialmente redditizi) avrebbe potuto essere accettabile se giustificata dalla necessità di finanziare servizi non redditizi nelle aree rurali⁸. In altri termini, la Corte stessa aveva cominciato

⁶ Casi 267/91 e 268/91, *Keck and Mithouard* (1993).

⁷ Caso 185/91, *Bundesanstalt für den Güterverkehr and Reiff* (1993). Per un'ironia della sorte, il Bundestag tedesco, anticipando un pronunciamento negativo della Corte, aveva abrogato le norme in materia prima che venisse presa una decisione sul caso (Héritier 1997).

⁸ Si veda il Caso 320/91P, *Procureur du Roi and Paul Corbeau* (1993), riguardo al monopolio delle poste in Belgio, e il Caso 393/92, *Gemeente Almelo v. Energiebedrijf IJsselmij NV* (1994) in merito al contratto in esclusiva per la fornitura di servizi elettrici in Olanda. Entrambi i casi erano stati sottoposti alla Corte per richiedere un parere preliminare, e su entrambi sono stati chiesti accertamenti ulteriori.

a ricercare un equilibrio tra obiettivi delle regole sulla concorrenza e finalità dei servizi pubblici (Gerber 1994), molto prima che il Summit di Amsterdam chiedesse di fare proprio questo.

C'è motivo di credere, quindi, che con il completamento del mercato interno e la sua estensione al settore cruciale dei servizi pubblici, che configurano tra l'altro soluzioni diverse a livello nazionale, aumenti la sensibilità politica – non solo tra gli stati membri ma anche all'interno della Commissione stessa – nei confronti dei rischi associati alla massimizzazione senza vincoli della libera concorrenza. Nello stesso tempo la Corte di Giustizia europea ha cominciato a elaborare strumenti concettuali che le consentano di valutare il peso relativo che dovrebbe essere accordato, alla luce delle specifiche circostanze dei singoli casi, alla concorrenza perfetta da una parte, e agli scopi distributivi, culturali o politici a cui sono finalizzati, per fare un esempio, il monopolio postale, i teatri stabili e la televisione pubblica dall'altra.

È vero che la «prova di equilibrio» della Corte non ha ancora prodotto criteri espliciti che possano servire da regole guida per i giudici di grado inferiore (Hancher 1995) o ai leader politici e alla Commissione, su questo problema (Maduro 1997). In questo momento, tuttavia, ciò potrebbe essere un bene. È probabile che l'«ambiguità creativa» dei pronunciamenti della Corte e delle risoluzioni di Amsterdam sensibilizzi gli zeloti della concorrenza perfetta nella IV Divisione e altrove in merito ai costi opportunità di perseguire i loro sillogismi legali; nello stesso tempo, tuttavia, l'ambiguità delle nuove regole può ancora costituire una minaccia sufficiente alle tendenze protezionistiche dei leader politici nazionali incoraggiando la ricerca di soluzioni adeguate agli obiettivi di un paese senza risultare dannose per quelli vicini. In altre parole, si può sperare che ci si approssimi a ciò che in un precedente articolo ho definito i criteri bipolari di «comunità e autonomia» (Scharpf 1994; si veda anche Joerges 1996; Joerges e Neyer 1997). Al momento, così si dice, l'integrazione europea può procedere solo in base a regole di «federalismo basato sul rispetto reciproco», laddove la politica europea di integrazione sia positiva che negativa deve rispettare il bisogno di soluzioni autonome a livello nazionale che riflettono preferenze, percezioni, tradizioni politiche e istituzioni idiosincratice. Nello stesso tempo, tuttavia, gli attori nazionali devono rispettare il fatto di essere membri di una comunità di stati nazione che deve tener conto degli interessi di tutti e dell'im-

pegno a un destino comune pur arrivando a soluzioni autonome. Se questi impegni complementari si traducono in norme, lo strumento appropriato può essere soltanto una prova di equilibrio le cui implicazioni specifiche devono essere sviluppate attraverso la logica della generalizzazione induttiva da un precedente attentamente considerato a un altro sul modello della *common law* (Holmes 1881).

La mia conclusione, quindi, è che i pericoli che sorgono da un effetto diretto (giuridico) dell'integrazione negativa sulla capacità di soluzione dei problemi dei governi nazionali siano oggi più chiari e che quindi sia più facile tenerli sotto controllo di quanto non ci poteva aspettare qualche anno fa. Ciò, comunque, non riduce l'effetto indiretto (economico) dell'accresciuta mobilità transnazionale e della competizione sulle capacità regolative e fiscali dello stato nazione. Altrove (mi riferisco all'altro mio *paper* sulle politiche) ho discusso le opzioni politiche a livello nazionale per affrontare le sfide economiche della competizione regolativa in modo più adeguato rispetto alle soluzioni esistenti. Ma si tratta di opzioni limitate, e l'interesse per l'integrazione europea di tipo positivo resta vivo tra quei gruppi e partiti politici che in passato hanno beneficiato dell'intervento dello stato in una economia capitalista.

Nei paragrafi successivi mi soffermerò quindi sulle strategie che potrebbero aumentare il contributo europeo al problema, evitando di impantanarsi nei conflitti di interesse o ideologici tra i governi degli stati membri del Consiglio. Tra essi, «pacchetti di politiche» e «pagamenti collaterali» nella forma di fondi comunitari strutturali o «per la coesione» hanno in passato svolto un ruolo notevole nel consentire un accordo tra i governi che si sarebbero opposti a determinate misure (Haas 1980; Kapteyn 1991). Dati gli attuali vincoli fiscali della Comunità Europea e degli stati membri, tuttavia, queste opportunità sembrano più scarse, e saranno sempre meno disponibili nelle condizioni in cui sta avvenendo l'allargamento ai paesi dell'Est. Pertanto non ne discuterò, concentrandomi invece sull'utilità che varie forme di «integrazione differenziata» potrebbero avere per facilitare l'azione europea in aree caratterizzate da interessi nazionali in conflitto e che richiedono pertanto elevate capacità di soluzione dei problemi.

5. La differenziazione come risorsa

Almeno da quando il suggerimento di Willy Brandt di un'Europa «a due scaglioni» o «a due velocità» veniva accolto nel Rapporto Tindemans (1975), l'idea che l'integrazione positiva potesse procedere mediante qualche forma di differenziazione tra gli stati membri è sempre stata nell'agenda della Comunità Europea. Ma la questione del criterio decisivo per stabilire metaforicamente il primo e il secondo scaglione, l'avamposto e le retrovie, o il centro e la periferia dell'integrazione europea ha sempre oscillato tra il porre l'accento sulla volontà politica dei vari paesi di rinunciare alla sovranità nazionale e di impegnarsi a un'integrazione più stretta da una parte, e il porre l'accento sulla capacità economica di sopravvivere a una concorrenza più intensa o di soddisfare standard di prestazione più elevati dall'altra (Grabitz 1984; Giering 1997).

Dato che queste prospettive in conflitto non sono mai state riconciliate in un modo o nell'altro, l'idea di integrazione differenziata ha mantenuto la sua connotazione di cittadinanza di seconda classe, anche dopo che l'opzione «uscita» da comuni impegni europei ha raggiunto un certo grado di rispettabilità in base ai precedenti inglese e danese. In ogni caso, i risultati della Conferenza Intergovernativa che ha condotto al Summit di Amsterdam, che si era posto come obiettivi fondamentali «una più stretta cooperazione» e una maggiore «flessibilità», si sono rivelati molto deludenti. Rispetto a materie di competenza della Comunità Europea (distinta dal secondo e dal terzo «pilastro» dell'Unione Europea), una più stretta cooperazione tra gli stati membri è ormai possibile date le istituzioni, le procedure e i meccanismi del trattato, ma il suo potenziale ambito è circoscritto dai requisiti in base ai quali la cooperazione

- deve sempre comportare almeno una maggioranza degli stati membri, e ogni altro membro può in seguito unirsi dietro richiesta alla Commissione;
- dev'essere autorizzata da una maggioranza qualificata nel Consiglio, e anche allora può essere sempre suscettibile di veto da parte di un singolo stato;
- non deve influenzare le politiche, le azioni o i programmi della Comunità;
- non deve costituire una restrizione al commercio o una distorsione della concorrenza tra gli stati membri.

Dovendo rispettare queste condizioni, una cooperazione più

stretta non potrà fornire nuove opportunità di integrazione positiva in quei settori in cui soluzioni a livello europeo sono al momento impedito da profondi conflitti tra gli stati membri. I conflitti sono di tre tipi e possono consistere in:

- dissenso ideologico sul ruolo dello stato nell'economia, o sul ruolo dell'Unione Europea rispetto allo stato nazionale; oppure

- conflitti fondamentali di auto-interesse economico derivanti da profonde differenze nel livello di sviluppo economico o da differenze strutturali nella capacità di trarre profitto dalla libera concorrenza;

- disaccordo sul contenuto delle politiche europee comuni derivante da differenze fondamentali nelle strutture istituzionali e nelle tradizioni politiche esistenti a livello nazionale.

Nel passato, questi conflitti hanno ostacolato o impedito soluzioni europee in un certo numero di settori critici in cui soluzioni nazionali sono a loro volta ostacolate o impedito dall'integrazione negativa e dalle pressioni economiche della competizione sul terreno della deregolamentazione.

Tali settori di intervento comprendono:

- regolamentazioni ambientali che aumentano notevolmente il costo di produzione di prodotti esposti alla concorrenza internazionale;

- regolamentazioni delle relazioni industriali che vengono percepite come un'interferenza con le prerogative manageriali o come fattori di riduzione della flessibilità del mercato del lavoro;

- regolamentazioni nell'ambito delle politiche sociali che vengono percepite come causa di un aumento dei costi di produzione o del salario minimo dei lavoratori;

- tassazione dei fattori di produzione mobili, dei redditi da capitale, e dei redditi di professionisti con un raggio d'azione internazionale.

Non è ovvio che questi problemi possano essere affrontati in modo più efficace con le regole e le procedure di cooperazione più stretta e maggiore flessibilità adottate ad Amsterdam. Nel paragrafo che segue, prenderò in considerazione alcuni approcci strategici che potrebbero consentire di fare dei passi avanti su queste questioni potenzialmente conflittuali pur nel contesto delle strutture istituzionali e delle procedure comunitarie esistenti. Comincerò con la possibilità di adottare standard diversi per la regolamentazione delle questioni ambientali.

5.1. *Regolamentazione a due livelli?*

Nei paesi altamente industrializzati i livelli di inquinamento ambientale sono generalmente più alti (e contribuiscono di più all'inquinamento globale) rispetto ai paesi meno industrializzati. Nello stesso tempo, la più alta produttività delle loro imprese, e le più elevate capacità economiche dei loro consumatori-contribuenti, consentono ai paesi avanzati di adottare standard di emissione molto rigidi. Tuttavia, se questi standard venissero applicati ai paesi meno sviluppati, o distruggerebbero la competitività delle loro imprese o determinerebbero un eccessivo aumento delle imposte per i consumatori-contribuenti. La conseguenza è che un accordo sulla regolamentazione ai livelli di protezione più alti è difficile o impossibile, e gli interventi europei nell'ambito della regolamentazione ambientale sono tutt'al più un fatto episodico (Golub 1996a; 1996b; 1997).

Ma perché preoccuparsi di questo se i paesi con i più gravi problemi di inquinamento e una preferenza per regolamentazioni più rigide rimangono liberi di adottare gli standard che ritengono più appropriati? Dato che i loro alti costi sono compensati da una più alta produttività, la minaccia della concorrenza da parte di economie meno produttive con standard di controllo dell'inquinamento più bassi non dovrebbe in linea di principio costituire un ostacolo. Quello che invece è preoccupante è la competizione sulla regolamentazione tra paesi produttori con un livello di produttività medio più o meno simile.

Anche se per varie ragioni il risultato non è una «corsa al ribasso», la minaccia di una perdita di competitività a livello internazionale è diventata in pratica un imbattibile «argomento killer» contro tutte le proposte di elevare il livello di regolamentazione dei processi a impatto ambientale, o delle tasse «verdi», con un intervento unilaterale dei singoli paesi.

L'impatto potrebbe essere evitato, tuttavia, ricorrendo a una variante specifica dell'idea dell'Europa a due velocità che consentirebbe l'adozione di regolamenti a livello europeo in grado di definire diversi livelli di protezione piuttosto che un solo standard di emissione, uniforme per tutti i paesi membri. A mia conoscenza, questa possibilità non è stata presa in considerazione nella Conferenza Intergovernativa. Nonostante ciò, la logica che la ispira non è affatto estranea all'universo delle opzioni politiche europee che, di solito nei negoziati sull'ingresso di nuovi membri, ricorrono a una notevole quantità di tecniche

per ammorbidire o posticipare l'impatto del pieno *acquis communautaire* su paesi che affrontano specifici problemi di adattamento⁹. Inoltre, norme che autorizzano l'azione comunitaria possono comprendere specifiche clausole di garanzia che consentano specifiche esenzioni a stati non ancora in grado di farsene interamente carico. Un esempio specifico è costituito dall'Art. 130, V TCE, che consente una deroga temporanea e/o un sostegno un finanziario tratto dai fondi per la coesione qualora le misure di politica ambientale comportino «costi sproporzionati per le autorità pubbliche di uno stato membro».

Queste varie tecniche, tuttavia, mantengono una pretesa di universalità, e sono strettamente vincolate alla necessità di mostrare che le differenze consentite sono solo temporanee. Di conseguenza, i paesi che non possono permettersi il costo economico di alti livelli di protezione sono costretti a bloccare l'azione europea oppure a indebolire l'impatto dei regolamenti europei in fase di implementazione. Il prezzo di imporre regole uniformi su costellazioni economiche differenziate viene allora pagato in termini di modelli non uniformi di implementazione che sono molto difficili da controllare e che, se lasciati a se stessi, sono destinati a indebolire la volontà di far rispettare le regole europee o di obbedirvi anche in altri paesi.

Le cose potrebbero cambiare con il riconoscimento esplicito e generalizzato delle differenze nello stato di sviluppo economico e nella produttività media degli stati membri della Comunità, e con la consapevolezza del fatto che queste differenze ne implicano altre nella capacità di assorbire i costi di norme che regolano i processi di produzione. Una volta che si accetta la premessa, la soluzione è ovvia¹⁰: per facilitare l'adozione di standard più alti, e per eliminare la tentazione di competere sul terreno della deregolamentazione, c'è bisogno di armonizzare i regolamenti a livello europeo, senza necessariamente appiattirli su uno standard uniforme. Al contrario, potrebbero esserci due standard, che offrano differenti livelli di protezione a costi

⁹ Queste soluzioni sono esaminate da Nicoll (1984), Langeheine e Weinstock (1984) e, nel modo più esauriente, da Ehlermann (1984).

¹⁰ È degno di nota il fatto che l'integrazione negativa nella Comunità Europea preveda complesse regole per prevenire distorsioni della concorrenza che potrebbero derivare da sussidi, preferenza data a fornitori pubblici e altre forme di «discriminazione positiva» nei confronti dei produttori nazionali ma non preveda alcuna regola contro le pratiche della competizione sul terreno della deregolamentazione e della riduzione delle tasse.

diversi¹¹. I paesi al di sopra di uno specifico livello di sviluppo economico potrebbero adottare gli standard più elevati corrispondenti alle loro esigenze e preferenze. Nello stesso tempo, i paesi meno sviluppati potrebbero stabilire standard comuni a livelli inferiori di produzione e costi¹², che li immunizzerebbero dai pericoli di una competizione rovinosa per tutti.

Se questa possibilità esiste, ci si può aspettare che un accordo su due tipi di standard sia più facilmente raggiungibile di un accordo su regole uniformi che tutti gli stati membri dovrebbero applicare. Di conseguenza, la politica ambientale europea potrebbe assumere un ruolo molto più attivo di quanto non sembri possibile oggi. Per converso, se si considera l'ampliamento ai paesi dell'Est, il progresso nella regolamentazione europea dei processi di produzione è destinato ad arrestarsi, a meno che standard differenziati consentano ai paesi meno avanzati di sopravvivere economicamente.

5.2. Una soglia minima per la spesa per i servizi sociali?

È concepibile che la logica della differenziazione aiuti a superare, o quantomeno a ridurre, alcune delle difficoltà create dalla competizione sul terreno della deregolamentazione nel campo delle politiche sociali. L'armonizzazione dello stato sociale in Europa è estremamente difficile, data l'eterogeneità strutturale e istituzionale delle soluzioni nazionali esistenti. In queste condizioni, ogni tentativo di armonizzazione richiederebbe mutamenti strutturali e istituzionali fondamentali nella maggior parte degli stati membri, e dovremmo aspettarci aspri conflitti sul modello istituzionale da adottare a livello europeo. Nei paesi che si ritrovassero perdenti, sarebbe necessario distruggere o

¹¹ Se la politica ambientale fosse basata su «tasse verdi» sulle emissioni o l'uso delle risorse energetiche piuttosto che sulla semplice definizione di standard tecnici di emissione, sarebbe ipotizzabile una scala mobile invece di due soli livelli di regolamentazione. È stato proposto che le entrate derivanti da una tassa comunitaria sull'ambiente potrebbero essere definiti in proporzione al PIL per evitare oneri eccessivi sui paesi meno sviluppati della Comunità (Weiszacker 1989).

¹² È vero che il passaggio da standard di emissione a standard di qualità dell'aria basati sui livelli di immissione – avvenuto in Commissione dietro insistenza inglese – riduce i costi regolativi dei paesi meno inquinati (meno industrializzati o climaticamente favoriti) (Héritier *et al.* 1996). Tuttavia problemi di inquinamento globale o ad ampio spettro non possono essere affrontati con misure relative a immissioni locali.

riorganizzare in modo radicale grandi e potenti organizzazioni da cui dipende la vita di centinaia di persone e che forniscono servizi e trasferimenti a importanti segmenti dell'elettorato. In breve, le difficoltà politiche di armonizzare le strutture istituzionali di uno stato sociale consolidato sarebbero così schiaccianti che si capisce perfettamente perché nessuno, né governi né partiti di opposizione né associazioni di categoria o sindacati, chieda che l'armonizzazione delle politiche sociali sia posta al primo punto dell'agenda europea. Ma questo fatto elimina forse la possibilità che l'Europa svolga un ruolo attivo nella riorganizzazione dello stato sociale che interessa oggi tutti i paesi europei?

In realtà ci sono opzioni per una riorganizzazione dello stato sociale che potrebbero diminuire la disoccupazione di massa e riaffermare le aspirazioni alla giustizia distributiva anche in condizioni di economia globale, compresa ad esempio la riorganizzazione delle norme che regolano i settori protetti delle economie europee con prezzi bassi e manodopera non qualificata, e l'adozione di una tassa «negativa» per compensare la perdita di reddito di quei lavoratori. Ma queste soluzioni sono difficili da progettare e da realizzare (si veda l'altro *paper* di Scharpf). Sotto la pressione della competizione per la deregolamentazione e in presenza di acute crisi fiscali, è possibile che i cambiamenti di fatto adottati non equivalgano ad altro che al lento smantellamento dei benefici sociali esistenti. Dato che tutti i paesi in questo momento competono per attrarre o trattenere investimenti di capitale e imprese produttrici, tutti stanno cercando di ridurre gli oneri fiscali e regolativi su capitale e impresa (S. Sinn 1993; H.W. Sinn 1994) e tutti sono tentati di dare meno peso alle esigenze di quei gruppi – giovani, anziani, disoccupati e malati – che dipendono maggiormente dai servizi pubblici e dai trasferimenti di spesa.

Ma alla luce di quanto ho appena detto, come potrebbero le decisioni europee fare una differenza in questo caso? Se c'è qualche motivo di ottimismo, deriva dall'osservazione che – malgrado le differenze nei modelli di spesa e nelle istituzioni dello stato sociale – gli stati membri dell'Unione Europea sono molto simili nella loro preferenza rivelata per la spesa per servizi sociali complessiva (misurata come una quota del PIL). Grosso modo, negli stati membri più ricchi (misurando la ricchezza in termini di quota pro capite del PIL) in proporzione la spesa per servizi sociali è maggiore che nei paesi più poveri. Questa

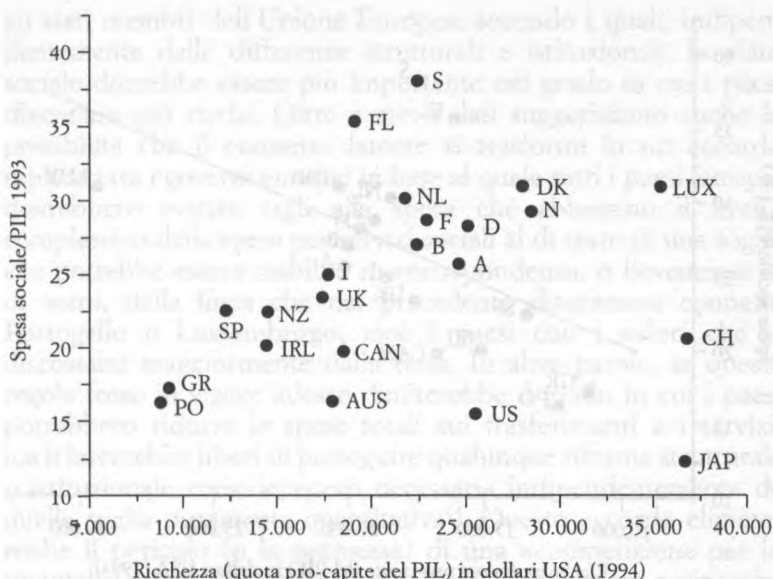


FIG. 1. Ricchezza e spesa sociale nei paesi dell'OCSE.

non è affatto un'osservazione banale, dato che ciò non vale per la totalità dei paesi membri dell'OCSE, per i quali in pratica non c'è alcuna correlazione tra ricchezza e spesa per servizi sociali (fig. 1).

La correlazione è molto più forte, tuttavia, se l'analisi (basata sugli ultimi dati disponibili del 1993 e del 1994) è circoscritta ai membri attuali dell'Unione dei 15 (fig. 2)¹³ e diventa molto stretta se si prende in considerazione solo l'Europa dei 12 (eliminando Svezia e Finlandia che, in quel periodo, stavano affrontando problemi molto particolari) (fig. 3). Grosso modo, in proporzione i paesi europei più ricchi impegnano una quota maggiore del PIL per la spesa per servizi sociali rispetto ai paesi più poveri. Quindi, se lasciamo fuori Svezia e Finlandia, i modelli di spesa complessiva per servizi sociali nel passato sono quasi completamente spiegati da differenze nel potere d'acquisto.

Questi dati suggeriscono l'esistenza di un consenso latente tra

¹³ Se il PIL pro capite è espresso in «parità di potere d'acquisto» invece che in dollari USA all'attuale tasso di cambio, la correlazione è un po' meno forte, e cambia la collocazione di alcuni paesi. Tuttavia le conclusioni generali rimangono valide.

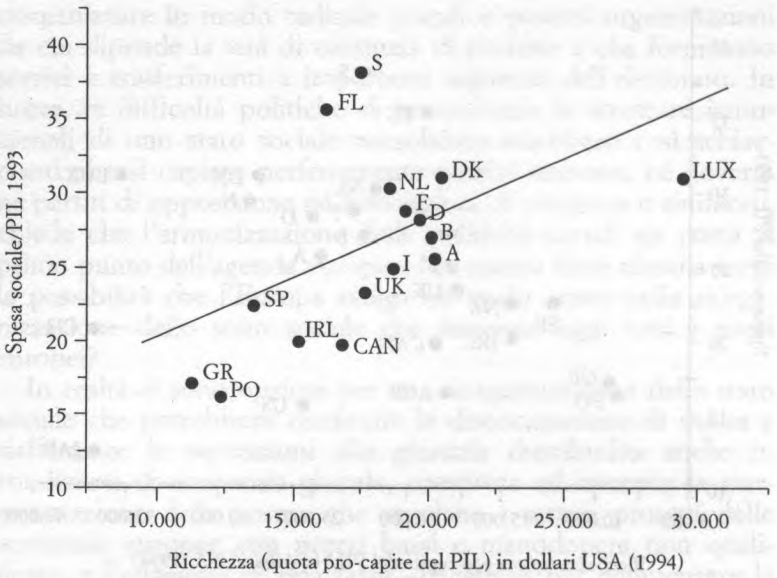


FIG. 2. Ricchezza e spesa per servizi sociali nell'Europa dei 15.

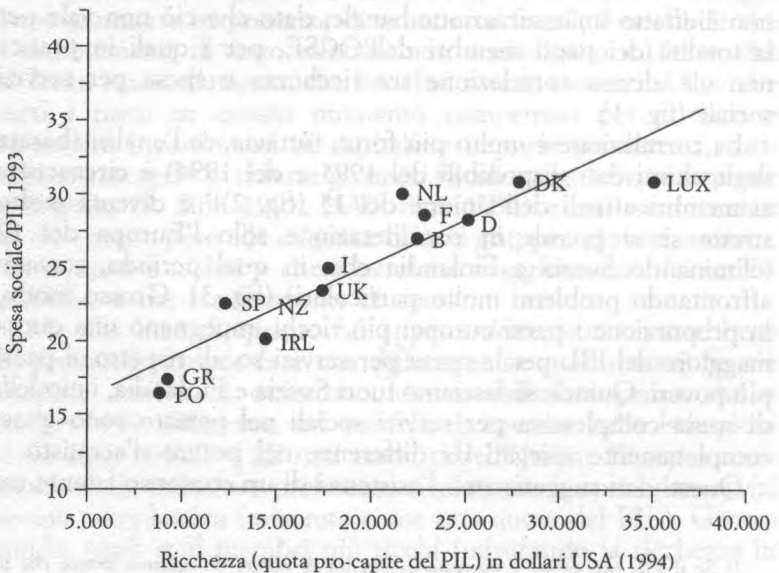


FIG. 3. Ricchezza e spesa sociale nell'Europa dei 12.

gli stati membri dell'Unione Europea, secondo i quali, indipendentemente dalle differenze strutturali e istituzionali, lo stato sociale dovrebbe essere più importante nel grado in cui i paesi diventano più ricchi. Oltre a ciò, i dati suggeriscono anche la possibilità che il consenso latente si trasformi in un accordo esplicito tra i governi europei in base al quale tutti i paesi europei dovrebbero evitare tagli alla spesa che abbassino il livello complessivo della spesa per servizi sociali al di sotto di una soglia che potrebbe essere stabilita in corrispondenza, o lievemente al di sotto, della linea che nel precedente diagramma connette Portogallo e Lussemburgo, cioè i paesi con i valori che si discostano maggiormente dalla retta. In altre parole, se questa regola fosse in vigore adesso, limiterebbe il grado in cui i paesi potrebbero ridurre le spese totali sui trasferimenti e i servizi, ma li lascerebbe liberi di perseguire qualunque riforma strutturale o istituzionale considerassero necessaria indipendentemente da quella soglia puramente quantitativa¹⁴. Questo accordo eliminerebbe il pericolo (o la promessa) di una «competizione per lo smantellamento dello stato sociale» dalle percezioni reciproche dei paesi europei, e quindi dall'ambito di opzioni prese in considerazione nei dibattiti sulla riforma dello stato sociale a livello nazionale, contribuendo quindi a liberare le scelte politiche nazionali dalla tirannia della competizione sul terreno della deregolamentazione¹⁵.

¹⁴ Sarebbe necessario tuttavia riflettere su due problemi tecnici: primo, dato che la spesa per servizi sociali è molto sensibile a variazioni nel livello di disoccupazione, tagli alla spesa causati da un aumento dell'occupazione non dovrebbero probabilmente essere tenuti in considerazione nel momento in cui si decide cosa può essere considerato una violazione dell'accordo su una determinata soglia. Il secondo problema è che la definizione di ciò che dovrebbe essere incluso nella voce «totale» richiederebbe un'attenzione molto maggiore rispetto a quella richiesta per gli obiettivi dello studio OCSE su cui si basano i diagrammi precedenti (OCSE 1996). La cosa avrebbe particolare importanza per quanto riguarda il confine tra ciò che si definisce «spesa pubblica», «spesa privata obbligatoria» richiesta per legge o da accordi di contrattazione collettiva e «spesa privata volontaria». Ma dato che l'accordo così come i dati su cui si basa sarebbe il prodotto di negoziati intergovernativi che potrebbero non avere successo a meno che i governi non siano interessati a predisporre efficaci vincoli, si potrebbe star certi che i criteri in base ai quali i governi sarebbero giudicati si adatterebbero alle condizioni specifiche dei paesi coinvolti.

¹⁵ Si può ritenere che un approccio analogo basato sulla quota del PIL per finanziare le entrate pubbliche con tasse sui redditi da capitale potrebbe anche contribuire a risolvere l'annoso problema degli ostacoli all'armonizzazione fiscale in Europa (Rasch 1996).

5.3. *Coordinare le riforme istituzionali?*

In se stesso, tuttavia, l'accordo su una soglia minima di spesa sarebbe semplicemente un'operazione per far guadagnare tempo rispetto all'inevitabile trasformazione strutturale dello stato sociale in Europa. Queste trasformazioni dovranno essere realizzate a livello nazionale, ma potrebbero trarre vantaggio in vari modi da un coordinamento a livello europeo. Questi vantaggi sono forse più ovvi per quanto riguarda i trasferimenti e i servizi per le politiche sociali forniti dallo stato di quanto non lo siano per le relazioni industriali a livello delle industrie e delle imprese. In realtà, tuttavia, sono importanti in ogni settore dello stato sociale in Europa.

Politiche sociali

Anche se la riforma dello stato sociale dev'essere compiuta a livello nazionale, è importante che l'attuale eterogeneità istituzionale tra i sistemi nazionali delle politiche sociali venga ridotta. Ma se è l'eterogeneità istituzionale a impedire la coordinazione nel campo delle politiche sociali, c'è qualche ragione di pensare che essa non elimini anche la possibilità di riforme istituzionali convergenti? Ciò sarebbe molto probabile se si tentasse di raggiungere la convergenza in un processo a uno stadio. Lo status quo istituzionale sembra troppo eterogeneo per rendere la negoziazione di un accordo su soluzioni comuni una scelta praticabile. Tuttavia è possibile procedere in due stadi. Nel primo, si potrebbe tentare di raggiungere un accordo di principio sui futuri contorni dello stato sociale in Europa, capace di assicurare alti livelli di occupazione e protezione sociale contro i rischi di disoccupazione involontaria, malattia e povertà, in condizioni di mutamento demografico, delle strutture familiari, dei modelli di occupazione e in una situazione di più intensa concorrenza. In effetti, come hanno mostrato i contributi alla Conferenza OCSE «Oltre il Duemila: la nuova agenda delle politiche sociali», questi contorni sono già visibili. Pur provenendo da settori molto diversi, le proposte sembrano convergere sul pieno sostegno all'occupazione attraverso forme di reddito minimo finanziato tramite le imposte in combinazione con sistemi di assicurazione sanitaria e piani pensionistici (fondi) tramite accantonamento individuale, parte dei quali obbligatori

e parte finanziati dallo stato per i gruppi a basso reddito (Bovenberg e van der Linden 1997; Esping-Andersen 1997; Haveman 1997). In effetti, proposte di questo tipo, anche se rappresentano un allontanamento radicale dallo status quo, sembrano sorprendentemente non controverse, a patto che la discussione si focalizzi sulla loro desiderabilità in astratto e sull'efficacia di soluzioni a lungo termine (OCSE 1997).

Le difficoltà di un accordo sarebbero naturalmente molto maggiori se si dovesse arrivare al secondo stadio della progettazione dei modi attraverso i quali arrivare dalla situazione presente, caratterizzata da eterogeneità dei sistemi di stato sociale e vincoli politici dei singoli paesi, a un modello funzionalmente superiore e più omogeneo di stato sociale in Europa (Esping-Andersen 1996). Ma in questo caso la Comunità potrebbe trarre vantaggio dal fatto che l'eterogeneità strutturale e istituzionale, sia pure notevole tra gli stati membri, non è universale. Come hanno mostrato Harold Wilensky, Peter Flora, Gøsta Esping-Andersen e altri, lo stato sociale in Europa può essere raggruppato in una serie di famiglie istituzionali che condividono radici storiche, fondamentali orientamenti di valore, concezioni di soluzioni e pratiche amministrative, e la cui evoluzione storica ha richiesto ai vari paesi di affrontare difficoltà analoghe con mezzi simili¹⁶. Senza scendere in maggiori dettagli, entro l'attuale Unione Europea è possibile identificare almeno quattro di queste «famiglie»:

- lo stato sociale scandinavo finanziato principalmente da tasse generali e caratterizzato da consistenti trasferimenti di reddito, alta qualità dei servizi pubblici disponibili a tutti, compresa l'assistenza sanitaria;
- sistemi continentali con trasferimenti sociali consistenti volti a stabilizzare i redditi, e assistenza sanitaria finanziata soprattutto attraverso trattenute sui salari, con minore importanza dei servizi sociali;
- versioni meno ampie e generose delle precedenti, tipiche del Sud Europa;
- sistema britannico-irlandese con pensioni minime egualitarie e finanziate tramite le imposte, sussidi per la disoccupazione e i servizi sanitari, lasciando altre forme di trasferimenti e servizi all'iniziativa privata e alla famiglia.

¹⁶ Si veda ad esempio Wilensky (1975); Alber (1982); Flora (1986); Esping-Andersen (1990); Alber e Bernardi-Schenkluhn (1991); Castles e Mitchel (1993); Schmid (1996).

Queste famiglie non sono tuttavia gruppi separati. In Olanda ad esempio c'è una combinazione del modello continentale e di quello scandinavo, e mentre l'Italia corrisponde di più al modello continentale, pur condividendo alcune caratteristiche del modello tipico dei paesi del Sud Europa, il suo sistema sanitario è stato riformato seguendo l'esempio inglese negli anni '70. (Alber e Schenklnun-Bernardi 1991). Ciò nonostante, si può ritenere che tra gli attuali membri dell'Unione ci siano gruppi relativamente distinti di paesi che condividono aspetti importanti delle strutture e delle istituzioni dello stato sociale, ed è probabile che affrontino problemi simili, e che quindi possano trarre vantaggio non solo dall'osservazione delle esperienze altrui ma anche dalla coordinazione delle strategie di riforma. Se il dibattito su questi temi è gestito e controllato dalla Commissione, dovrebbe essere possibile quanto meno cominciare a muoversi in direzione di una maggiore convergenza nel lungo periodo.

Relazioni industriali

Approcci coordinati sarebbero egualmente utili nel campo della riforma del sistema di relazioni industriali, laddove le differenze istituzionali sembrano essere ancora più importanti che nell'area delle politiche sociali pubbliche o finanziate dallo stato (Crouch 1993). Al momento, pressioni per la riforma si avvertono più acutamente in Scandinavia e nei sistemi continentali, caratterizzati da assetti di tipo corporativo a livello settoriale e nazionale e dalla concentrazione nelle relazioni industriali. Dato che sono molto più istituzionalizzati, tali sistemi sembrano soffrire di un grave svantaggio competitivo rispetto ai più flessibili sistemi anglo-americani caratterizzati da un puro orientamento al mercato. Nonostante questo, il corporativismo e le relazioni industriali cooperative nel passato hanno tratto notevoli vantaggi dalla loro capacità di tenere sotto controllo l'inflazione e di aumentare la produttività industriale (Scharpf 1991; Streeck 1992). È probabile che questi vantaggi siano eliminati nel momento in cui ciascun paese reagisce individualmente alle attuali pressioni per la flessibilità del mercato del lavoro e la piena discrezionalità manageriale (Streeck 1995; 1997a).

Data l'eterogeneità istituzionale dei sistemi nazionali, è certo che non c'è nessuna possibilità di creare un regime di relazioni

industriali uniforme a livello europeo che istituzionalizzi il corporativismo settoriale in tutti gli stati membri o la concertazione nell'organizzazione industriale della *Societas Europea* (Streeck 1997). E tuttavia sembra ovvio che se le riforme potessero essere coordinate tra questo gruppo di paesi, aumenterebbero le possibilità di concepire e adottare mutamenti istituzionali in grado di accrescere la flessibilità senza rinunciare ai vantaggi che il corporativismo cooperativo ha ottenuto nel passato¹⁷.

C'è ragione di credere, tuttavia, che un onere ancora maggiore, in termini di armonizzazione, gravi su quei sistemi di relazioni industriali europei che non sono né corporativisti né puramente orientati al mercato. Apparentemente essi si ritrovano in una posizione di svantaggio competitivo nei confronti di entrambi: da un lato, paesi con un mercato del lavoro più flessibile; dall'altro, paesi con sindacati più disciplinati e cooperativi. Probabilmente dovranno muoversi in una direzione o nell'altra, verso il modello austriaco o quello inglese, per aumentare la loro competitività e per riuscire ad attrarre investimenti di capitale internazionale. Ancora una volta, sembra probabile che le esigenze di armonizzazione e le opzioni disponibili possano essere chiarite meglio, e l'adozione delle riforme facilitata, dal coordinamento delle strategie di paesi che affrontano i medesimi problemi.

6. La necessità della coordinazione a livello sub-europeo

Se le decisioni di Amsterdam in merito a una «più stretta cooperazione» e una maggiore «flessibilità» avessero consentito la formazione di gruppi comprendenti meno della metà degli stati membri, la cosa migliore sarebbe stata usare l'infrastruttura istituzionale della Comunità, specialmente i servizi di analisi e coordinamento della commissione, per seguire l'elaborazione di riforme nell'ambito delle politiche sociali e delle relazioni industriali adatte alle specifiche condizioni dei vari gruppi di

¹⁷ Uno svantaggio tipico dei sistemi corporativi è la loro evidente complessità e mancanza di trasparenza per gli investitori stranieri, che è notevolmente accresciuta dalla presenza di differenze idiosincroniche tra i diversi paesi. In un'epoca in cui aumenta l'importanza degli investimenti stranieri diretti, quindi, la coordinazione sarebbe da sola sufficiente ad aumentare la capacità di attrarre investimenti di questi paesi.

paesi che, nello stesso tempo, rappresentassero mosse convergenti verso una comune prospettiva a lungo termine dello stato sociale in Europa. Sarebbe stato questo lo strumento più efficace contro ogni tendenza alla «competizione per lo smantellamento dello stato sociale». Inoltre, e cosa ancora più importante, nella politica interna di ciascuno dei paesi membri, la riforma dello stato sociale avrebbe beneficiato, data la generale opposizione, del bonus di legittimità derivante da soluzioni coordinate a livello europeo, e forse anche del carattere giuridicamente vincolante delle direttive comunitarie.

Al momento, tuttavia, l'infrastruttura istituzionale che potrebbe facilitare la coordinazione non è disponibile. L'eterogeneità delle strutture e delle organizzazioni nazionali esistenti, e dei problemi specifici che esse devono affrontare, è troppo grande per consentire lo sviluppo di comuni strategie di riforma; nello stesso tempo, i tentativi di riforma a livello nazionale sono compiuti nel quadro dei vincoli della competizione regolativa internazionale che consentono solo soluzioni subottimali quando le riforme sono adottate unilateralmente. Nonostante questo, è importante sottolineare che le strategie coordinate di riforma tra paesi che condividono precondizioni istituzionali simili sono più promettenti, in linea di principio, di strategie adottate unilateralmente a livello nazionale.

C'è bisogno, quindi, di assetti istituzionali che consentano ai paesi che affrontano problemi simili di coordinare le loro strategie di riforma. È concepibile che alcuni di questi vantaggi possano essere raggiunti anche attraverso soluzioni simili agli accordi di Schengen, cioè al di fuori del quadro istituzionale della Comunità. Ciò tuttavia non solo significherebbe perdere il sostegno organizzativo della Commissione ma presupporrebbe anche un grado di consenso tra i governi coinvolti molto maggiore di quello che ci si può aspettare prima che un lavoro di riflessione e di analisi individui soluzioni comuni. Ma forse, com'era nelle intenzioni degli accordi di Schengen, se una «più stretta cooperazione» viene iniziata da qualche paese al di fuori della Comunità, allora la prossima Conferenza Intergovernativa troverà il modo di incorporare questi accordi nella costituzione dell'Unione Europea.

[Traduzione di Daniela Giannetti]

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alber, J. (1982), *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt/M.: Campus.
- Alber, J., Bernardi-Schenkluhn, B. (1991), *Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich*, Frankfurt/M.: Campus.
- Bovenberg, A.L., van der Linden, A.S.M. (1997), *Can We Afford to Grow Old?*, Paper presented at the OECD High Level Conference «Beyond 2000: The New Social Policy Agenda», Paris, 12-13 November 1997.
- Castles, F.G., Mitchel, D. (1993), *Worlds of Welfare and Families of Nations* in F.G. Castles (ed.), *Families of Nations. Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot: Elgar, pp. 93-128.
- Crouch, C. (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Clarendon.
- Ehlermann, C.D. (1984), *How Flexible Is Community Law? An Un-usual Approach to the Concept of Two Speeds*, in *Michigan Law Review*, 82, pp. 1274-1293.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (ed.) (1996), *Welfare States in Transition*, London: Sage.
- Esping-Andersen, G. (1997), *Welfare States at the End of the Century: The Impact of Labour Market, Family, and Demographic Change*, Paper presented at the OECD High Level Conference «Beyond 2000: The New Social Policy Agenda», Paris, 12-13 November 1997.
- Flora, P. (ed.) (1986), *Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II*, Berlin: De Gruyter.
- Garrett, G. (1995), *The Politics of Legal Integration in the European Union*, in *International Organization*, 49, pp. 171-181.
- Gerber, D.J. (1994), *The Transformation of European Community Competition Law?*, in *Harvard International Law Journal*, 35, pp. 97-147.
- Giering, C. (1997), *Flexibilisierungskonzepte für Europa*, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europa, Centrum für angewandte Politikforschung, Universität München.
- Golub, J. (1996a), *Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy*, in *Political Studies*, 44, pp. 686-703.
- Golub, J. (1996b), *State Power and Institutional Influence in European Integration: Lessons from the Packaging Waste Directive*, in *Journal of Common Market Studies*, 34, pp. 313-339.
- Golub, J. (a cura di) (1998), *Global Competition and EU Environmental Policy*, London: Routledge.
- Grabitz, E. (a cura di) (1984) *Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept*, Kehl: Engel.
- Haas, E.B. (1980), *Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes*, in *World Politics*, 32, pp. 357-405.
- Hancher, L. (1995), *Case C-393/92, Gemeente Almelo and Others v. Energiebedrijf Ijsselmij NV*, in *Common Market Law Review*, 32, pp. 305-325.
- Haveman, R. (1996) *Employment and Social Protection: Are they Compatible?*, Paper presented at the OECD High-Level Conference «Beyond 2000: The New Social Policy Agenda», Paris, 12-13 November 1996.

- Héritier, A. (1997), Market-Making Policy in Europe. Its Impact on Member-State Policies. The Case of Road Haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy, in *Journal of European Public Policy*, in corso di pubblicazione.
- Héritier, A., Knill, C. Mingers, S. (1996), *Ringing the Changes in Europe. Regulatory Competition and Redefinition of the State. Britain, France, Germany*, Berlin: De Gruyter.
- Holmes, O.W., Jr. (1881), *The Common Law*, Boston: Little Brown.
- Kapteyn, P. (1991), Civilization under Negotiation. National Civilizations and European Integration: The Treaty of Schengen, in *Archives européennes de sociologie*, 32, pp. 363-380.
- Ireland, P.R. (1995), Migration, Free Movement, and Immigrant Immigration in the EU: A Bifurcated Policy Response, in S. Leibfried, P. Pierson (a cura di), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington: Brookings, pp. 231-266.
- Joerges, C. (1996), Das Recht im Prozeß der europäischen Integration in M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (a cura di), *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 73-108.
- Joerges, C.J. Neyer (1997), Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector, in *Journal of European Public Policy*, Special Issue, in corso di pubblicazione.
- Langeheine, B. Weinstock, U. (1984), Abgestufte Integration Weder Königsweg noch Irrweg. Zur Auseinandersetzung über die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in *Europa-Archiv*, 39, pp. 261-270.
- Maduro, M.P. (1997), Reforming the Market or the State? Article 30 and the European Constitution: Economic Freedom and Political Rights, in *European Law Journal*, 3, pp. 55-82.
- Mattli, W., Slaughter, A.M. (1995), Law and Politics in the European Union. A Reply to Garret, in *International Organization*, 49, pp. 183-190.
- Mestmäcker, E.-J. (1987), Auf dem Wege zu einer Ordnungspolitik für Europa, in E.-J. Mestmäcker et al. (a cura di), *Eine Ordnungspolitik für Europa. Festschrift für Hans von der Groeben zu seinem 80. Geburtstag*, Baden-Baden: Nomos, pp. 9-49.
- Mestmäcker, E.-J. (1994), Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, in R.H. Hasse, J. Molsberger, C. Watrin, (a cura di), *Ordnung in Freiheit. Festgabe für Hans Willgerodt zum 70. Geburtstag*. Stuttgart: Gustav Fischer, pp. 263-292.
- Nicoll, W. (1984), Paths to European Unity, in *Journal of Common Market Studies*, 23, pp. 199-206.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, Paris: OECD.
- OECD (1996), *Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries. Provisional Version*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 17. Paris: OECD.
- OECD (1997), *Family, Market and Community. Equity and Efficiency in Social Policy*, Social Policy Studies 21, Paris: OECD.
- Rasch, S. (1996), Perspektiven für eine einheitliche Zinsbesteuerung in der EU, in T. König, E. Rieger, H. Schmitt (a cura di), *Das europäische Mehrebenensystem*, Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung Band 1, Frankfurt/M.: Campus, pp. 315-331.

- Reich, N. (1994), The «November Revolution» of the European Court of Justice. Keck, Meng and Audi Revisited, in *Common Market Law Review*, 31, pp. 459-492.
- Ross, G. (1995), *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge: Polity Press.
- Scharpf, F.W. (1991), *Crisis and choice in European Social Democracy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Scharpf, F.W. (1994), Community and Autonomy. Multi-Level Policy Making in the European Union, in *Journal of European Public Policy*, 1, pp. 219-242.
- Scharpf, F.W. (1996), Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in G. Marks *et al.*, *Governance in the European Union*, London, Sage, pp. 15-39.
- Scharpf, F.W. (1997), *Employment and the Welfare State. A Continental Dilemma*, Working Paper, Max-Planck Institute for the Study of Societies, Cologne. Available on www.mpi-fg-koeln.mpg.de.
- Schmid, J. (1996), *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa. Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmidt, S.K. (1997), *Behind the Council Agenda. The Supranational Shaping of Decisions*, Ms. Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Streeck, W. (1992), *Social Institutions and Economic Performance. Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, London: Sage.
- Streeck, W. (1997), Industrial Citizenship under Regime Competition. The Case of European Works Councils, in *Journal of European Public Policy*, Special Issue, forthcoming.
- Streeck, W. (1997a), German Capitalism. Does It Exist? Can It Survive?, in *New Political Economy*, 2, pp. 237-256.
- Sinn, H.-W. (1996), *The Subsidiarity Principle and Market Failure in Systems Competition*, CES Working Paper No. 103, Munich: Center for Economic Studies.
- Sinn, S. (1993), The taming of Leviathan. Competition Among governments, in *Constitutional Political Economy* 3, pp. 177-221.
- Tindemans, L. (1975), Report on the European Union, in *Bulletin of the EC*, Supplement 1/76.
- Tsebelis, G. (1995), Decision Making in Political Systems. comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism, in *British Journal of Political Science*, 25, pp. 289-325.
- Tsoukalis, L. (1997), *The New European Economy Revisited*, Oxford: Oxford University Press.
- Villeneuve, R. (1997), The Role of Public Services in Building European citizenship, in *Transfer*, 1/97, pp. 98-118.
- Wilensky, H.L. (1975), *The welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley: University of California Press.
- Weizsäcker, E.-U. von (1989), Internationale Harmonisierung im Umweltschutz durch ökonomische Instrumente – Gründe für eine europäische Umweltsteuer, in *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, 3, pp. 203-216.
- Wolter, A., Hasse R.H. (1997), Gemeinsame Beschäftigungspolitik. Überfällig oder überflüssig?, in *Wirtschaftsdienst*, 77, pp. 386-389.

Summary. The process of European economic integration creates conditions of «regulatory competition» that are undermining the problem solving capacity of the nation state in critical areas of social policy. At the same time, effective European solutions are prevented by the high consensus requirements of European decision processes, and by the institutional heterogeneity of European welfare states. There is a danger, therefore, that in the face of acute crises the manifest helplessness of governments at the national and at the European level will undermine the legitimacy of democratic government as it had done in some countries in the Great Depression of the 1930s. The article argues that problems arising from economic integration must mainly be solved at the national level, but that national solutions may be facilitated and strengthened by supportive policy choices at the European level. One way in which this could be achieved is by moderating the excessive zeal of European competition policy in those areas where regulatory competition would severely damage national welfare states. Some moves in that direction can be observed not only in agreements reached at the Amsterdam summit but also in recent decisions by the European Court of Justice and by the Commission. Unfortunately, however, the Amsterdam summit has done nothing to facilitate another promising strategy, coordinated reforms among groups of member states that share similar welfare state institutions. But despite institutional differences, EU member states also seem to share a quantitative commitment to welfare-state policies that finds expression in the very high correlation between a country's wealth and the share of GDP that is spent on social transfers and services. An explicit agreement on minimum levels of social spending should thus be politically feasible, and it would do much to protect member states against the temptations of competitive welfare-state dismantling.