



Jürgen Habermas

LA DEMOCRAZIA, LA SOLIDARIETÀ E LA CRISI EUROPEA *

L'Unione europea deve la sua esistenza agli sforzi di élite politiche che potevano contare sul consenso passivo delle loro popolazioni, più o meno indifferenti, fin tanto che, tutto considerato, riuscivano a vedere in essa un vantaggio dal punto di vista economico. L'UE ha costruito la propria legittimità agli occhi dei cittadini soprattutto a partire dalle utilità conseguite e non tanto per il fatto di rappresentare il compimento della loro volontà politica. Ciò dipende non solo dalla storia delle sue origini, ma anche dall'assetto giuridico di questo organismo.

Nel corso dei decenni, la Banca centrale europea, la Commissione europea e la Corte di giustizia sono intervenute in maniera molto profonda nella vita quotidiana dei cittadini europei, pur trattandosi di istituzioni assai poco soggette a controlli democratici. Inoltre il Consiglio europeo, che ha preso con forza l'iniziativa nel corso della attuale crisi, è composto da capi di Governo, il cui compito, agli occhi dei cittadini, è rappresentare i rispettivi interessi nazionali nella lontana Bruxelles. Infine, si immaginava che almeno il Parlamento europeo costruisse un ponte tra i conflitti di opinione politici che si svolgono nelle arene nazionali e le cruciali decisioni che si prendono a Bruxelles, ma è un ponte dove quasi non c'è traffico.

Così, a tutt'oggi, a livello europeo resta un abisso tra l'opinione e la formazione della volontà dei cittadini, da una parte, e le politiche effettivamente adottate per risolvere i problemi urgenti, dall'altro. Questo spiega anche perché la concezione dell'UE e le idee sul suo sviluppo siano rimaste vaghe tra la gente comune.

Opinioni informate e posizioni articolate restano in gran parte monopolio di politici di professione, élite economiche e specialisti interessati; nemmeno gli intellettuali che normalmente prendono parte ai dibattiti sulle questioni più scottanti dedicano attenzione al tema ¹.

Ciò che oggi accomuna i cittadini europei è la mentalità euroscettica che è diventata più marcata in tutti i Paesi membri durante la crisi, anche se per motivi diversi e piuttosto polarizzanti in ciascuno Stato.

Questa tendenza può essere un fatto importante che le élite politiche dovrebbero prendere in considerazione, ma la resistenza crescente non è davvero determinante per la definizione concreta delle politiche a livello europeo, in gran parte disancorate dalle arene nazionali.

Il corso attuale della gestione della crisi è fortemente determinato in primo luogo da un'ampia schiera di politici pragmatici che perseguono un programma di miglioramenti incrementali, privi però di una prospettiva di riferimento complessiva. Il loro orientamento ad avere "più Europa" deriva dalla volontà di evitare la ben più drammatica e presumibilmente costosa alternativa di abbandonare l'euro.

A partire dalla tabella di marcia definita dalle istituzioni europee per lo sviluppo di una «Unione economica e monetaria autentica e approfondita», si spiegherà innanzi tutto il dilemma tecnocratico in cui questo progetto è destinato a impantanarsi.

* Conferenza tenuta il 26 aprile 2013 all'Università Cattolica di Lovanio (Leuven, Belgio).

Nella seconda parte saranno presentati alcuni passi alternativi nel percorso verso una democrazia sovranazionale come cuore della costruzione dell'Europa e gli ostacoli da superare. L'impedimento principale, cioè la mancanza di solidarietà, condurrà nell'ultima parte a una chiarificazione filosofica di questo concetto difficile, ma autenticamente politico.

I

La Commissione, la Presidenza del Consiglio e la Banca centrale europea, note nel gergo di Bruxelles come “le istituzioni”, sono meno soggette alla pressione della legittimazione a causa della loro distanza relativa alle sfere pubbliche nazionali. Così è toccato a loro presentare, nel dicembre del 2012, il primo documento ² più dettagliato in cui l'UE sviluppa una prospettiva di riforme a medio e lungo termine che vadano oltre le attuali reazioni, più o meno dilatorie, ai sintomi della crisi. Su questa scala temporale di più ampio respiro, l'attenzione non si concentra più sull'insieme di cause che, a partire dal 2010, hanno collegato la crisi bancaria globale con il circolo vizioso di Stati europei eccessivamente indebitati e banche sottocapitalizzate che si rifinanziano a vicenda. Il Piano, importante e necessario da tempo, dirige l'attenzione sulle cause strutturali di lungo periodo inerenti l'Unione monetaria stessa.

L'Unione economica e monetaria prese forma nel corso degli anni '90 sulla base delle idee ordoliberali (Ndc - corrente di pensiero all'origine dell'idea di economia sociale di mercato) del Patto di stabilità e crescita. L'Unione monetaria è stata concepita come pilastro portante di una costituzione economica che stimoli la libera concorrenza tra operatori di mercato, superando i confini nazionali e sulla base di regole generali vincolanti per tutti gli Stati membri ³. Senza lo strumento della svalutazione delle monete nazionali, che non è disponibile in una unione monetaria, si immaginava che le differenze nei livelli di competitività tra le economie nazionali potessero essere colmate in modo automatico.

Ma l'ipotesi che permettere una libera concorrenza che ubbidisse a regole di equità avrebbe condotto a costi unitari del lavoro uniformi e a uguali livelli di prosperità, evitando così la necessità di un processo decisionale comune sulle politiche finanziarie, economiche e sociali, si è dimostrata falsa. Poiché nella zona euro non si verificano le condizioni ottimali per una moneta unica, gli squilibri strutturali iniziali tra le economie nazionali si sono acuiti e continueranno a farlo fino a quando il modello politico europeo non abbandonerà il principio in base al quale ogni Stato membro adotta decisioni sovrane in settori significativi senza tenere in considerazione gli altri Paesi, ovvero in prospettiva esclusivamente nazionale ⁴. Nonostante alcune concessioni, finora il Governo federale tedesco è rimasto tenacemente ancorato a questo dogma.

È merito della Commissione e della Presidenza del Consiglio aver affrontato la vera causa della crisi, cioè i difetti di progettazione di un'unione monetaria che ancora mantiene l'autocomprensione politica di un'alleanza tra Stati sovrani. Secondo la proposta di riforma sopra menzionata, il cosiddetto Piano, alla fine di un percorso progettato per durare cinque anni devono essere realizzati tre obiettivi essenziali, anche se vagamente definiti: in primo luogo un processo decisionale politico comune a livello UE su “linee guida integrate” per il coordinamento delle politiche economiche, fiscali e di bilancio dei singoli Stati ⁵. Questo richiederebbe un accordo che impedisca alla politica economica di uno Stato membro di produrre effetti negativi sull'economia di un altro. Inoltre, si propone un budget dell'UE fondato sul diritto di un fisco europeo di riscuotere imposte per finanziare stimoli economici specifici per i diversi Paesi. Questo aprirebbe il campo per investimenti pubblici selettivamente mirati, attraverso cui si potrebbero combattere gli squilibri strutturali all'interno dell'Unione monetaria.

Infine, eurobond e un fondo per il servizio del debito dovrebbero rendere possibile una parziale “collettivizzazione” del debito pubblico dei singoli Stati. Questo libererebbe la Banca centrale

europea dal compito di prevenire la speculazione contro singoli Stati della zona euro, che essa ha attualmente assunto su base informale.

Questi obiettivi possono essere realizzati solo se sarà accettata la possibilità di trasferire il servizio del debito tra Paesi, con i corrispondenti effetti redistributivi. Dal punto di vista della legittimazione costituzionale, quindi, l'Unione monetaria dovrebbe trasformarsi in una vera e propria unione politica. Il rapporto della Commissione propone naturalmente il Parlamento europeo come organo deputato a «garantire la legittimità democratica di tutte le decisioni prese a livello dell'Unione» e correttamente afferma che una più stretta «cooperazione interparlamentare di per sé non conferisce però alle decisioni dell'Unione la legittimità democratica»⁶. D'altra parte, la Commissione tiene conto delle riserve dei capi di Stato e di Governo e aderisce così radicalmente al principio di applicazione esaustiva dell'attuale base giuridica del Trattato di Lisbona che concepisce il trasferimento di competenze dal livello nazionale a quello europeo solo in un modo piuttosto graduale e quasi impercettibile⁷.

L'obiettivo evidente è rinviare la revisione dei Trattati alla fine del processo. Nel breve e medio periodo la Commissione dà priorità all'espansione dei poteri di indirizzo rispetto al corrispondente ampliamento della base di legittimazione. Così il traguardo della democratizzazione si presenta come una promessa, come una luce alla fine del tunnel. Sulla carta la democrazia sovranazionale rimane l'obiettivo a lungo termine, ma rimandarne il raggiungimento è una mossa piuttosto pericolosa. Se i vincoli economici imposti dai mercati ben si sposano con la flessibilità di una tecnocrazia europea senza radici, appare immediatamente il rischio che il processo di unificazione graduale, che è progettato per il popolo, ma non da esso, si arresti prima del raggiungimento del proclamato obiettivo del riequilibrio tra potere esecutivo e Parlamento. Sganciata da un processo democratico di produzione legislativa e senza la pressione delle dinamiche di mobilitazione della sfera pubblica e della società civile, la classe politica è priva della spinta e della forza per contenere la pulsione al profitto del capitale, canalizzandola in direzioni socialmente compatibili. Come possiamo già osservare oggi, le autorità sarebbero sempre più arrendevoli al modello neoliberista della politica. Una tecnocrazia senza radici democratiche non avrebbe la motivazione per accordare un peso sufficiente alle richieste degli elettori in materia di giusta distribuzione del reddito e della proprietà, di sicurezza del tenore di vita, di servizi pubblici e beni collettivi, quando queste confliggono con le esigenze di competitività e crescita economica del sistema⁸.

Riassumendo questa analisi, siamo intrappolati nel dilemma tra le politiche economiche necessarie a salvaguardare l'euro e i passi politici per una maggiore integrazione. Le mosse necessarie per raggiungere questo obiettivo sono impopolari e suscitano una resistenza spontanea. I piani della Commissione riflettono la tentazione di colmare in modo tecnocratico il divario tra ciò che è economicamente necessario e ciò che appare politicamente realizzabile, semplicemente senza prendere in considerazione il popolo.

Questo approccio nasconde il pericolo di un crescente divario tra il consolidamento delle competenze normative e la necessità di legittimare questi maggiori poteri in modo democratico. Sotto la spinta di questa dinamica tecnocratica, l'UE si avvicinerebbe al discutibile ideale di una democrazia che si conforma al mercato, alle cui pretese si ritroverebbe ancora più irrimediabilmente esposta in quanto priva dell'ancora costituita da una società civile politicamente irritabile ed eccitabile. Invece i poteri di indirizzo oggi mancanti, che pure sono necessari al funzionamento di qualsiasi unione monetaria, potrebbero e dovrebbero essere centralizzati solo nell'ambito di una comunità politica altrettanto sovranazionale e democratica.

II

Qual è l'alternativa all'ulteriore integrazione basata sull'attuale modello di federalismo esecutivo? Consideriamo in primo luogo quelle decisioni di rottura che dovrebbero essere prese

all'inizio del percorso verso una democrazia sovranazionale in Europa. Ciò che è necessario, in primo luogo è una decisione coerente di espandere l'Unione monetaria europea in una Unione politica (che resterebbe aperta, naturalmente, all'adesione di altri Stati membri dell'UE, in particolare la Polonia). Questo passo comporterebbe per la prima volta una significativa differenziazione tra il nucleo e la periferia dell'Unione. La fattibilità delle necessarie modifiche dei Trattati europei dipenderebbe essenzialmente dal consenso dei Paesi che sceglierebbero di rimanerne fuori. Nel peggiore dei casi una resistenza di principio potrebbe essere superata solo attraverso una rifondazione dell'Unione (sulla base delle istituzioni esistenti).

La decisione di dar vita a questo nucleo avrebbe un significato ben maggiore di un semplice passo evolutivo nel trasferimento di specifiche prerogative sovrane. Con l'istituzione di un governo economico comune si attraverserebbe la linea rossa della comprensione classica della sovranità e si dovrebbe abbandonare l'idea che gli Stati nazionali siano "i soggetti sovrani dei Trattati".

D'altra parte, il passaggio alla democrazia sovranazionale non deve necessariamente essere concepito come una transizione verso una sorta di "Stati Uniti d'Europa". Quella tra confederazione e Stato federale è un'alternativa falsa (e una specifica eredità del dibattito costituzionale nella Germania del XIX secolo ⁹). Gli Stati nazionali potrebbero tranquillamente conservare la propria integrità statale all'interno di una democrazia sovranazionale, mantenendo tanto la responsabilità di dare attuazione alle disposizioni amministrative quanto il ruolo di garante ultimo delle libertà civili ¹⁰.

A livello procedurale la detronizzazione del Consiglio europeo significherebbe un passaggio dal metodo intergovernativo a quello comunitario. Finché la procedura legislativa ordinaria, nella quale il Parlamento e il Consiglio partecipano su un piano di parità, non diventa la regola generale, l'UE condivide un deficit di legittimazione con tutte le organizzazioni internazionali che si fondano su trattati tra Stati. Questa carenza si spiega con l'asimmetria tra l'ampiezza del mandato democratico di ogni singolo Stato membro e la portata complessiva delle competenze dell'organizzazione esercitata da tutti gli Stati membri in concerto ¹¹. Oggi il destino politico dei cittadini di ciascuno Stato appare ai loro occhi determinato da Governi stranieri che rappresentano gli interessi di altre nazioni, piuttosto che da un Governo vincolato solo dal loro voto democratico. Questo deficit di trasparenza è accresciuto dal fatto che al Consiglio europeo i negoziati sono condotti al riparo dagli sguardi dell'opinione pubblica.

Il metodo comunitario è preferibile non solo per questo motivo normativo, ma anche in vista del miglioramento dell'efficienza, poiché aiuta a superare i particolarismi nazionali. In seno al Consiglio, ma anche nelle commissioni interparlamentari, rappresentanti obbligati a difendere gli interessi nazionali devono negoziare compromessi tra posizioni ostinate. Per contro, i deputati al Parlamento europeo, che è diviso in gruppi, sono eletti sulla base dell'appartenenza a un partito. Per questo, nella misura in cui un sistema europeo di partiti sta prendendo forma, il processo decisionale in seno al Parlamento europeo può già essere condotto sulla base di interessi generalizzati oltre i confini nazionali.

Queste sono le decisioni fondamentali necessarie per trasformare l'Unione monetaria in una Unione politica che non cada nella trappola della tecnocrazia. Ciò richiederebbe, tuttavia, di superare l'ostacolo istituzionale quasi insormontabile di un cambiamento nel diritto primario (Ndc – in sostanza, i Trattati istitutivi dell'UE). Il primo passo, in particolare la convocazione di una convenzione autorizzata a rivedere i Trattati, spetta al Consiglio europeo, cioè proprio all'istituzione meno adatta a sviluppare soluzioni armoniose e cooperative. Non sarebbe una decisione facile per i membri del Consiglio, che sono allo stesso tempo a capo dei Governi nazionali. Da una parte il pensiero della rielezione li porta a indietreggiare di fronte a un passaggio impopolare come questo, né hanno alcun interesse a diminuire il proprio potere. Dall'altra, non riusciranno a ignorare all'infinito i vincoli economici che prima o poi

richiederanno ulteriore integrazione o almeno una scelta esplicita tra alternative dolorose. Al momento, il Governo tedesco insiste che si dovrebbe dare priorità al consolidamento dei bilanci dei singoli Stati da parte delle amministrazioni nazionali, soprattutto a scapito dei loro sistemi di sicurezza sociale, dei servizi pubblici e dei beni collettivi. Insieme a una manciata di piccoli “Paesi donatori”, sta ponendo il veto alla richiesta degli altri membri di programmi di investimento mirati e di una forma di responsabilità finanziaria comune, che abbasserebbe i tassi di interesse sui titoli di Stato dei Paesi colpiti dalla crisi.

In questa situazione, il Governo tedesco ha in mano la chiave del destino dell’UE: se al suo interno c’è un Governo in grado di prendere l’iniziativa per la revisione dei Trattati, questo è certamente quello tedesco. Naturalmente, gli altri Governi potrebbero richiedere aiuto in nome della solidarietà solo a condizione di essere pronti ad accettare il trasferimento dei corrispondenti diritti sovrani a livello europeo. Altrimenti qualunque forma di aiuto in nome della solidarietà violerebbe il principio democratico secondo cui l’assemblea legislativa che approva le imposte deve avere voce in capitolo sull’allocazione dei fondi e sul modo di utilizzarli. Quindi la domanda fondamentale è non solo se la Germania sia in condizioni di prendere l’iniziativa, ma anche se potrebbe avere interesse a farlo. In particolare, sto cercando un interesse specificamente tedesco che vada oltre il genere di interessi condivisi da tutti gli Stati membri (come quello per i vantaggi economici della stabilizzazione dell’Unione monetaria o quello a preservare l’influenza europea sull’agenda politica internazionale nella società multiculturale globale che sta emergendo, un’influenza che sta comunque diminuendo ¹²).

Sulla scia dello shock della sconfitta del 1945 e della catastrofe morale della Shoah, ragioni prudenziali di riconquista della reputazione internazionale distrutta dalle proprie azioni avevano già obbligato la Repubblica federale tedesca a promuovere un’alleanza con la Francia e a perseguire l’unificazione europea. Inoltre, l’inserimento tra Paesi europei posti sotto la protezione egemonica degli Stati Uniti forniva il contesto in cui la popolazione tedesca poteva per la prima volta sviluppare una comprensione di sé liberale. Quest’ardua trasformazione di una mentalità politica, che nella vecchia Repubblica federale rimase prigioniera per decenni di una disastrosa continuità, non può essere data per scontata. Questo cambiamento di mentalità si è verificato in parallelo con una cauta promozione cooperativa dell’unificazione europea. Inoltre, il successo di questa politica fu un presupposto importante per risolvere un problema storico di più lunga data, che è oggetto della mia più grande preoccupazione.

Dopo la fondazione dell’Impero tedesco nel 1871, la Germania assunse in Europa un fatale “status semi-egemonico”: secondo le parole dello storico Ludwig Dehio, essa era «troppo debole per dominare il continente, ma troppo forte per mettersi in riga» ¹³. E’ interesse della Germania evitare che si riproponga questo dilemma, superato solo grazie alla unificazione europea. Per questo la questione europea, che la crisi ha acuito, comporta anche una sfida politica interna per i tedeschi. Il ruolo di leadership che oggi spetta alla Germania per ragioni demografiche ed economiche, non sta solo risvegliando fantasmi storici nei nostri vicini, ma costituisce per noi la tentazione di intraprendere un percorso unilaterale, o addirittura di soccombere alle fantasie di potere di una “Europa tedesca” al posto di una “Germania in Europa”. Noi tedeschi dovremmo aver imparato dalle catastrofi della prima metà del XX secolo che è nostro interesse nazionale scongiurare definitivamente il dilemma di uno status semi-egemonico che è quasi impossibile sostenere senza generare conflitti. L’impresa di Helmut Kohl non è la riunificazione e il ristabilimento di una certa normalità nazionale di per sé, ma aver accoppiato questo lieto evento con la decisa promozione di una politica che colloca e lega saldamente la Germania all’interno dell’Europa.

La Germania non ha solo interesse a una politica di solidarietà; mi sento di suggerire che ha anche un corrispondente obbligo normativo. Claus Offe cerca di difendere questa tesi con tre argomenti controversi. Ad oggi, è la Germania ad aver tratto maggiori benefici dalla moneta

unica attraverso l'aumento delle sue esportazioni. A causa di questo avanzo commerciale la Germania contribuisce ad aggravare gli squilibri economici all'interno dell'Unione monetaria e per questo è parte del problema. Infine, essa sta beneficiando della crisi, perché l'aumento dei tassi di interesse sui titoli di Stato dei Paesi colpiti dalla crisi è accompagnato da una diminuzione dei tassi di interesse su quelli tedeschi¹⁴. Anche accettando tali argomenti, la premessa normativa che questi effetti asimmetrici delle interdipendenze non regolate politicamente tra le economie nazionali comportano un obbligo di solidarietà non è facile da spiegare.

III

Questo mi porta alla domanda filosofica finale: che cosa significa mostrare solidarietà e su che basi possiamo fare appello alla solidarietà?

Con un piccolo esercizio di analisi concettuale intendo scagionare gli appelli alla solidarietà dalle accuse di rigidità morale o di buoni propositi fuori luogo con cui i “realisti” vogliono abatterli. Inoltre, mostrare solidarietà è un atto politico e non una forma di altruismo morale che sarebbe fuori luogo in contesti politici. La solidarietà perde la falsa apparenza di apoliticità una volta che si impari a distinguere gli obblighi di mostrarla dai doveri tanto morali quanto legali. Solidarietà non è sinonimo di giustizia, né nel significato morale né in quello giuridico del termine.

Definiamo “giuste” le norme morali e giuridiche quando regolano pratiche che promuovono equamente gli interessi di tutti gli individui coinvolti. Norme giuste assicurano pari libertà per tutti e pari rispetto per ciascuno. Naturalmente, esistono anche obblighi particolari. Parenti, vicini o colleghi possono in certe situazioni aspettarsi di ricevere gli uni dagli altri più aiuto che da estranei, o un aiuto di diverso genere. Questi obblighi particolari valgono anche in generale per certe relazioni sociali. Ad esempio, i genitori violano il loro dovere di cura quando trascurano la salute dei figli. La portata di questi doveri positivi è spesso indeterminata. Naturalmente, varia a seconda del tipo, della frequenza e dell'importanza delle corrispondenti relazioni sociali. Quando un lontano parente si fa vivo dopo decenni con una cugina e le fa richiesta di un ingente contributo finanziario perché si trova ad affrontare una situazione di emergenza, non può ragionevolmente fare appello a un obbligo morale, ma al massimo a un legame con valenza “etica” fondato sulle relazioni familiari (nella terminologia di Hegel, un legame radicato nella “eticità” o nella “vita etica”). Appartenere a una famiglia allargata giustificherà *prima facie* il dovere di aiutare, ma solo nei casi in cui il rapporto effettivo legittimi, per restare nel nostro esempio, l'aspettativa della cugina di poter contare sul sostegno del lontano parente in una situazione simile.

Così è l'eticità che fonda la fiducia delle relazioni sociali informali a richiedere, a condizione di reciprocità prevedibile, che un certo individuo si faccia carico di altri.

Queste obbligazioni “etiche” radicate in legami comunitari pre-esistenti – è tipicamente il caso dei legami familiari - presentano tre caratteristiche. Danno fondamento a pretese supererogatorie che vanno oltre gli obblighi morali o legali. D'altra parte, rispetto alle basi della sua motivazione, la pretesa di solidarietà è meno stringente rispetto alla forza categorica del dovere morale, né coincide con il carattere coercitivo della legge. L'obbedienza ai doveri morali è dovuta per rispetto della norma stessa che li sottende, indipendentemente dal fatto che gli altri facciano lo stesso, mentre l'obbedienza del cittadino alla legge dipende dal fatto che il potere sanzionatorio dello Stato ne assicura il rispetto da parte di tutti. L'adempimento di un obbligo basato sull'eticità, al contrario, non può essere né comandato né richiesto in modo categorico. Dipende invece dall'aspettativa di favori reciproci e dalla fiducia in questa reciprocità nel corso del tempo.

In questa prospettiva, un comportamento etico che non può essere imposto coincide con il proprio autointeresse a medio o lungo termine. E' questo l'aspetto che l'eticità condivide con la solidarietà. Tuttavia, quest'ultima non può fare affidamento su comunità prepolitiche come la famiglia, ma solo su associazioni politiche o interessi politici condivisi. Comportamenti basati sulla solidarietà presuppongono i contesti politici della vita, giuridicamente organizzati e in questo senso artificiali¹⁵. Ciò spiega perché il credito di fiducia presupposto dalla solidarietà sia meno robusto rispetto al caso di comportamenti basati sull'eticità, in quanto non è sostenuto dall'esistenza di una comunità quasi naturale. Ciò che manca nel caso della solidarietà è il momento della convenzionalità in rapporti etici pre-esistenti.

Ciò che conferisce alla solidarietà un carattere speciale è, in secondo luogo, che esercitare pressioni o addirittura lottare per adempiere la promessa da cui è rivestita la pretesa di legittimità di ogni ordine politico presenta un carattere offensivo. Questo carattere progressista diventa particolarmente chiaro quando la solidarietà è richiesta nel corso della modernizzazione economica e sociale, al fine di adeguare le capacità di un quadro politico esistente sottoposte a una eccessiva tensione; quando si tratta cioè di adeguare istituzioni politiche che si stanno erodendo alla forza indiretta di interdipendenze sistemiche complessive, principalmente di tipo economico, che sono percepite come vincoli a ciò che dovrebbe rientrare nell'ambito del controllo politico dei cittadini in un sistema democratico. Questo aspetto semantico offensivo della "solidarietà", al di là del riferimento alla politica, può essere chiarito spostandoci da una chiarificazione storica del concetto alla sua storia.

Il concetto di solidarietà appare per la prima volta in una situazione in cui i rivoluzionari la invocavano nel senso di una redenzione ricostruttiva di relazioni di sostegno reciproco che erano familiari, ma si erano svuotate nel corso dei processi di modernizzazione¹⁶. Mentre "giustizia" e "ingiustizia" erano già oggetto di controversie nelle prime civiltà che conobbero la scrittura, il concetto di solidarietà è sorprendentemente recente. Anche se il termine può essere fatto risalire alla legislazione romana in materia debitoria, solo a partire dalla Rivoluzione francese del 1789 ha lentamente acquistato un significato politico, inizialmente in connessione con lo slogan della "fraternità".

Il grido di battaglia «*Fraternité*» è un prodotto della generalizzazione umanista di un modello specifico di pensiero generato da tutte le principali religioni del mondo, e cioè l'intuizione che la propria comunità locale è parte di una comunità universale di tutti i credenti. Questo è il retroterra della fraternità che divenne il concetto chiave della religione secolarizzata umanista, che si radicalizzò e si fuse con il concetto di solidarietà durante la prima metà del XIX secolo ad opera del socialismo delle origini e della dottrina sociale della Chiesa. Ancora Heinrich Heine [poeta tedesco, 1797-1856; N.d.T.] utilizzava i concetti di fraternità e solidarietà più o meno come sinonimi¹⁷. I due concetti si separano nel corso degli sconvolgimenti sociali prodotti dall'incipiente capitalismo industriale e dal nascente movimento operaio. Nel concetto di solidarietà l'eredità dell'etica giudaico-cristiana della fraternità si fuse con il repubblicanesimo di origine romana. L'orientamento verso la salvezza o la liberazione si amalgamò con quello verso la libertà giuridica e politica¹⁸.

Intorno alla metà del XIX secolo l'accelerazione della differenziazione funzionale della società diede luogo a profonde interdipendenze dietro il paravento di un mondo quotidiano paternalistico, ancora in gran parte corporativo e professionalmente stratificato. Sotto la pressione di queste dipendenze funzionali reciproche le vecchie forme di integrazione sociale si frantumarono e aprirono la strada alla nascita degli antagonismi di classe, che furono infine contenuti solo all'interno delle forme estese di integrazione politica dello Stato nazionale. Gli appelli alla "solidarietà" avevano la loro origine storica nella dinamica delle nuove lotte di classe. Le organizzazioni del movimento operaio, con i loro ben fondati appelli alla solidarietà, reagirono all'occasione rappresentata dal fatto che i vincoli sistemici, soprattutto economici,

avevano superato la capacità di tenuta delle antiche relazioni di solidarietà. L'idea era che operai qualificati e generici, impiegati e lavoratori a giornata ormai privi di radicamento sociale realizzassero un'alleanza al di là dei rapporti di competizione generati dal sistema di funzionamento del mercato del lavoro. L'opposizione tra le classi sociali del capitalismo industriale fu infine istituzionalizzata nell'ambito degli Stati nazionali democraticamente costituiti.

Questi Stati europei assunsero la loro forma attuale di Stati sociali solo dopo le catastrofi delle due guerre mondiali. Nel corso della globalizzazione economica si trovano a loro volta esposti alla pressione esplosiva delle interdipendenze economiche che oggi silenziosamente permeano i confini nazionali. Nuovamente i vincoli sistemici mandano in frantumi i rapporti consolidati di solidarietà e ci costringono a ricostruire le forme di integrazione politica dello Stato nazionale. Questa volta, gli imprevisti sistemici fuori controllo di una forma di capitalismo guidato da mercati finanziari senza regole si trasformano in tensioni tra gli Stati membri dell'Unione monetaria europea. Se si vuole preservare l'Unione monetaria, non è più sufficiente, dati gli squilibri strutturali tra le economie nazionali, concedere prestiti agli Stati più indebitati in modo che ciascuno dia da fare per migliorare la propria competitività con le proprie forze. Invece serve solidarietà, uno sforzo di cooperazione che parta da una prospettiva politica condivisa per promuovere la crescita e la competitività della zona euro nel suo complesso.

Un tale sforzo richiederebbe alla Germania e a parecchi altri Paesi di accettare effetti redistributivi negativi a breve e medio termine nella prospettiva del proprio interesse di lungo periodo: un esempio classico di solidarietà, almeno sulla base dell'analisi concettuale che ho presentato.

NOTE

¹ Cfr LACROIX J. – NICOLAIDIS K., *European Stories. Intellectual Debates on Europe in National Contexts*, Oxford University Press, Oxford 2010.

² Cfr. Commissione Europea, *Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita. Avvio del dibattito europeo*, COM(2012) 777 final/2, 30 novembre 2012. D'ora in poi sarà indicato brevemente come Piano.

³ A riguardo così si esprime il Piano: «Unica nel suo genere tra le moderne unioni monetarie, l'UEM comporta, da un lato, una politica monetaria centralizzata e, dall'altro, competenze decentralizzate per gran parte delle politiche» (p. 2).

⁴ In una fase ancora iniziale lo faceva notare ENDERLEIN H., *Nationale Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion*, Campus, Frankfurt am Main 2004.

⁵ A questo si riferisce l'autorità della Commissione «di esigere la revisione dei bilanci nazionali in linea con gli impegni europei» (Piano, p. 26); tale competenza mira chiaramente a superare gli obblighi già esistenti in materia di disciplina di bilancio.

⁶ Piano, p. 35.

⁷ La strategia “della botte piena e della moglie ubriaca” adottata dalla proposta della Commissione evita di prendere una decisione ormai indispensabile: «La zona euro è frutto dei Trattati e deve essere approfondita nell'ambito dei Trattati, in modo da evitare una frammentazione del quadro giuridico che indebolirebbe l'Unione e metterebbe in discussione l'importanza capitale del diritto UE per la dinamica dell'integrazione» (Piano, p. 14).

⁸ Si rinvia a riguardo ai significativi lavori di Wolfgang Streeck, tra cui il recente *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Suhrkamp, Berlin 2013; e alla sua recensione: HABERMAS J., «Demokratie oder Kapitalismus?», in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5 (2013) 59-70.

⁹ Cfr. OETER S., «Föderalismus und Demokratie», in VON BOGDANDY A. – BAST J. (edd.), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, Springer, Heidelberg 2009, 73-120.

¹⁰ Cfr HABERMAS J., *Questa Europa è in crisi*, Laterza, Roma-Bari 2012.

¹¹ Cfr MÖLLERS C., *Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Union und Internationalisierung*, Velbrück, Weilerswist-Metternich 2008, 158 ss.

¹² Il fatto che la finalità ultima del processo di unificazione non sia ancora stata definita offre l'opportunità di ampliare il raggio della discussione pubblica, finora limitata a questioni economiche. Ad esempio, la percezione dello spostamento del potere politico globale da Ovest a Est e del mutamento del rapporto con gli Stati Uniti getta una luce diversa sui vantaggi sinergici dell'unificazione europea. Nel mondo postcoloniale il ruolo dell'Europa è cambiato non solo alla luce della dubbia reputazione delle ex potenze imperiali, per non parlare dell'Olocausto. Inoltre le proiezioni prevedono per l'Europa il destino di un continente in contrazione demografica, con conseguente diminuzione di peso economico e importanza politica.

I popoli europei devono imparare che solo insieme possono difendere il loro modello sociale e la diversità delle culture nazionali. Devono unire le forze, se hanno intenzione di esercitare un minimo di influenza sull'agenda politica internazionale e la soluzione dei problemi globali. Rinunciare all'unificazione europea significherebbe anche ritirarsi dalla storia del mondo.

¹³ Per una stimolante analisi, pur ancora in una prospettiva storica nazionale, cfr RODDER A., «Dilemma und Strategie», in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 gennaio 2013.

¹⁴ Cfr OFFE C., «Europa in der Falle», in *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1 (2013) 67-80 (in particolare 76).

¹⁵ Il nazionalismo oscura questa differenza tra solidarietà politica e legami prepolitici. Fa appello ingiustificatamente a questo genere di legame comunitario quando assimila la solidarietà civica tra cittadini (*Staatsbürger*) a quella tra connazionali (*Volksgenossen*).

¹⁶ Cfr METZ K. H., «Solidarität und Geschichte. Institutionen und sozialer Begriff der Solidarität in Westeuropa im 19. Jahrhundert», in BAYERTZ K. (ed.), *Solidarität. Begriff und Problem*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 1998, 172-194; in chiave critica cfr WILDT A. «Solidarität-Begriffsgeschichte und Definition heute», ivi, 202 ss.

¹⁷ Cfr le rispettive voci nell'indice analitico dell'edizione delle opere di Heine di Klaus Briegleb (Carl Hanser, München 1976), vol. 6, II, 818.

¹⁸ Cfr BRUNKHORST H., *Solidarität. Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2002.