

Alexander D. Ricci

**Le elezioni europee 2014  
nei media tedeschi:  
un'analisi del  
dibattito pubblico**

INTRODUZIONE

Il 22 febbraio 2013, il presidente della Repubblica Federale Tedesca, Joachim Gauck, teneva il suo discorso sulle prospettive dell'idea europea (*Rede zur Perspektiven der europäischen Idee*) presso il Castello Bellavista di Berlino. La sala ospitava ministri del Governo tedesco, rappresentanti della società civile e studenti universitari. «Non c'è mai stata così tanta Europa» (Gauck 2013, 1): in questo modo Joachim Gauck iniziava la sua relazione, conscio della situazione paradossale in cui il Vecchio Continente si trovava. Con un'Unione Europea stretta tra la crisi economica finanziaria mondiale da una parte e quella del debito pubblico greco dall'altra, il Presidente non faceva altro che riconoscere il punto di non ritorno del percorso di integrazione e, allo stesso tempo, la situazione di stallo del più grande progetto istituzionale del secondo dopoguerra:

Per me questa giornata rappresenta [...] l'occasione per tornare a riflettere criticamente su alcune parole che pronunciai il giorno della mia investitura: «Vogliamo rischiare più Europa». Oggi non riformulerei quelle parole altrettanto velocemente. Questo «più Europa» ha almeno bisogno di un significato, necessita di una specificazione. Dove è che l'Europa può e deve portare a una maggiore integrazione? Quale dev'essere la forma di questa Europa? Cosa vogliamo sviluppare e rafforzare, e cosa vogliamo limitare? E non in ultimo: come possiamo trovare più fiducia, di quanta non ne abbiamo oggi, nell'espressione «più Europa»? (*ibidem*).

Le parole di Gauck descrivono bene il punto di arrivo a cui era giunta, all'inizio del 2013, la crisi economico-politico-istituzionale iniziata nel 2007: uno smarrimento *intellettuale e culturale*, prima ancora che economico o politico, degli attori politici europei. Dopo una serie di riflessioni sui principi fondanti dell'UE (democrazia, libertà, uguaglianza, Stato di diritto, solidarietà), Gauck arrivava infine alla parte più delicata del suo discorso, quella riguardante il ruolo della Germania in Europa:

Mi preoccupa che in alcuni paesi il ruolo della Germania scateni scetticismo e sentimenti di sfiducia. Sì, è vero, la Germania ha profittato dell'euro. L'euro ha rafforzato la Germania. E il fatto che la Germania sia diventata la maggiore potenza economica del continente dopo la riunificazione ha fatto paura a molti. Mi spaventa con che velocità si possano distorcere le percezioni, come se la Germania si trovasse nella scia di una tradizionale politica di potenza. Non sono solo i partiti populisti che hanno rappresentato il cancelliere tedesco come rappresentante di uno

Stato che vuole costringere e sottomettere gli altri popoli [...] Io voglio assicurare tutti i cittadini e cittadine dei paesi membri: non vedo alcuna manifestazione politica in Germania che sostenga un Diktat tedesco [...] Con profonda convinzione posso dire: più Europa non vuol dire un'«Europa tedesca». Per noi, più Europa vuol dire una «Germania europea!» (ivi, 10).

Le parole usate da Gauck non erano casuali. Qualche mese prima, Ulrich Beck, noto sociologo tedesco, aveva pubblicato un saggio dal titolo *Europa tedesca*, in cui accusava Angela Merkel di perseguire una politica di potenza in Europa. In particolare, Beck (2013) accusava il Governo del proprio paese di aver guadagnato una posizione egemonica nel continente e di essere responsabile dell'equilibrio negativo venutosi a creare nell'UE. Oggi, a più di un anno dal discorso di Gauck, se può dirsi «superata» la fase critica legata al «problema greco», rimangono gli stessi interrogativi posti in quel discorso: quale deve essere la forma di questa Europa? E quale dovrebbe essere il ruolo della Germania?

Durante gli ultimi anni, lo smarrimento intellettuale della classe politica europea è diventato il terreno su cui si sono innestate e sono state coltivate specifiche tensioni politiche tra Stati membri dell'UE. In particolare, le contingenti crisi economiche non hanno fatto altro che evidenziare le tensioni da tempo latenti, ma mai risolte, tra la dimensione economica e quella sociale dell'UE.

Tale tensione si esplicita oggi in quattro distinti *cleavages* (Ferrera 2014):

- ① *Market-making vs market-correcting* a livello UE;
- ② Sovranità nazionale vs prerogative legislative comunitarie europee;
- ③ «Competizione di sistema» intra-UE tra «vecchi» e «nuovi» Stati membri (Ovest vs Est);
- ④ *Winners vs losers* nel quadro dei meccanismi europei di stabilizzazione finanziaria: Stati membri *core* (Nord) vs *periferici* (Sud).

Queste quattro fratture hanno innanzitutto un valore *euristico* in sé, in quanto sono delle lenti per interpretare la crisi istituzionale e politica dell'UE. Per risanare tali *cleavages*, gli attori politici europei dovrebbero intraprendere un'azione *politica* caratterizzata da *idee* e *valori* nuovi, soprattutto in Germania: è qui, più che altrove, che c'è bisogno di una élite con convinzioni inamovibili ed europeiste, capace di scelte lungimiranti, efficaci e responsabili (*ibidem*). Se quindi Beck si limita a riconoscere nella Germania il focolaio delle idee che producono l'attuale status quo<sup>1</sup>, la Repubblica Federale Tedesca potrebbe invece anche rivelarsi come un potenziale luogo di rinascita del processo di integrazione europea.

In questo articolo si condurrà un'analisi esplorativa del dibattito pubblico tedesco. L'obiettivo è vedere se i *cleavages* indicati sopra siano presenti nella discussione pubblica sull'Europa e, in caso affermativo, osservare quali attori politici (ma non solo) si collochi-

<sup>1</sup> Beck (2013) opera un'analisi simile, indicando però tre fratture diverse. La prima corre fra paesi dell'eurozona e non, la seconda fra paesi creditori e debitori (all'interno dell'eurozona) e la terza deriva dall'esistenza di un'Europa delle due velocità. Le divisioni sono funzionali al rafforzamento della Germania come potenza egemonica all'interno dell'Unione. In questa nuova costellazione di fratture, che si incrociano nel gioco politico europeo, Beck indica la Germania e il cancelliere tedesco Angela Merkel rispettivamente come nuovo centro di potere e come «regina senza corona». Se il ribaltamento dello status quo per Beck passa esclusivamente per i movimenti sociali, Ferrera (2014) introduce la presa di coscienza da parte degli attori politici come componente fondamentale di una rinascita del progetto europeo. A tal proposito cfr. Beck 2013, 85.

no nel loro solco e con quale strategia discorsiva. Le quattro linee di rottura indicate sono particolarmente adatte a un'analisi discorsiva, in quanto a ognuna si può abbinare uno specifico macro-tema:

- ① Austerità vs investimenti;
- ② Principio di sussidiarietà e sovranità;
- ③ Libertà di movimento (solidarietà fra paesi dell'Ovest e dell'Est);
- ④ Condivisione dei costi delle riforme strutturali e del debito (solidarietà fra paesi del Nord e del Sud dell'UE).

Per l'analisi sono stati monitorati i contenuti scritti dei siti Internet di quattro quotidiani nazionali («Die Welt», «Frankfurter Allgemeine Zeitung», «Süddeutsche Zeitung», «Die Tageszeitung») e di due riviste settimanali, aggiornate su base quotidiana («Die Zeit», «Der Spiegel») in occasione delle elezioni europee del 2014. In questo periodo il tema «Europa» è stato al centro del dibattito pubblico tedesco. Le domande guida seguite nel corso del monitoraggio del dibattito pubblico possono essere riassunte in: quali fratture si ritrovano nel dibattito pubblico tedesco sull'Europa? Quali di queste hanno avuto maggiore salienza? Chi sono i principali attori politici coinvolti nella rappresentazione delle quattro fratture? Quali sono stati gli slogan e le dichiarazioni più rilevanti degli attori politici, dei rappresentanti della società civile e degli intellettuali in relazione a esse?

Quando necessario, verrà anche fatto riferimento ad altre tre fonti: i manifesti politici dei partiti validi per elezioni europee, i dibattiti ufficiali tra i candidati alla presidenza della Commissione europea andati in onda sui canali pubblici ARD e ZDF e alcuni talk show televisivi di ampia diffusione.

In ognuna delle prossime quattro sezioni verrà quindi descritto come questi *cleavages* hanno preso forma nel dibattito pubblico tedesco. Iniziando dalla discussione sulla *libertà di movimento* in territorio UE, si passerà all'analisi del dibattito pubblico sul tema della *condivisione del debito* tra i paesi del Nord e del Sud dell'Europa. Le sezioni 3 e 4 sono invece dedicate alla discussione pubblica avvenuta intorno al *principio di sussidiarietà e sovranità* e all'articolazione del dibattito sull'opportunità di allentare le politiche economiche di austerità a livello comunitario. Infine, saranno formulate possibili spiegazioni riguardo alla salienza variabile dei singoli dibattiti e si interpreteranno le *strategie discorsive* degli attori politici alla luce di alcune variabili teoriche.

## 1. FRATTURA *NEW/OLD*: IL DIBATTITO SULLA LIBERTÀ DI MOVIMENTO FRA STATI MEMBRI

La frattura tra «nuovi» e «vecchi» Stati membri ha preso forma nei termini del dibattito sulla libertà di movimento all'interno dell'Unione Europea ed è stata il tema più trattato dai media tedeschi durante la campagna elettorale europea. Nata sulla scia del dibattito inglese, la *paura* per un arrivo massiccio di nuovi immigrati ha riempito le prime pagine dei media online tedeschi. L'origine della discussione pubblica sul tema si può far risalire all'inizio del 2014, quando è entrata in vigore la piena libertà di circolazione nel territorio UE anche per i cittadini bulgari e rumeni. La CSU, il partito gemello della CDU in Baviera, aveva già alzato i toni del dibattito con la pubblicazione di un documento programma-

tico a gennaio 2014. All'interno del documento, si ritrova una frase diventata successivamente il simbolo della posizione della destra sociale bavarese in merito al nuovo flusso migratorio: *Wer betrügt, der fliegt!* (Chi imbroglia, vola via) (Roßmann 2013). In linea con il significato letterale dello slogan, la CSU vorrebbe introdurre la possibilità di espulsione e di divieto permanente di rientro (nei territori della Repubblica Federale Tedesca) per gli immigrati UE che *approfittano* dello Stato sociale tedesco. La FDP – il Partito liberale tedesco – ha assunto posizioni più moderate attraverso le dichiarazioni del suo segretario generale, Christian Lindner. Quest'ultimo, pur riconoscendo il principio della «libera circolazione come un risultato eccezionale dell'integrazione europea», ha invitato a soccorrere i comuni e le città più colpite dall'arrivo di migranti non qualificati («Die Tageszeitung», 7 gennaio 2014). In particolare, Lindner ha proposto la creazione di un fondo di solidarietà federale per far fronte alla crisi. In effetti, gli stessi Comuni e *Länder* avevano già preso posizione riguardo al problema. Nel dicembre del 2013, Gerd Landsberg, dirigente del Deutscher Städte und Gemeindebund (Federazione delle città e comunità tedesche), era intervenuto tramite il quotidiano «Die Welt», indicando i problemi legati ai nuovi flussi migratori (Bearder e Kammholz 2013). Già allora, la principale preoccupazione era data dal potenziale diritto di accesso allo Stato sociale tedesco da parte dei migranti UE.

Il dibattito promosso dalla CSU non ha tardato a provocare conseguenze a livello federale, europeo e internazionale. In particolare, la posizione della dirigenza del partito bavarese ha aperto una prima frattura interna al governo di coalizione federale (dal novembre 2013 la SPD e la CDU hanno formato un nuovo governo di coalizione). Frank-Walter Steinmeier, attuale ministro degli Esteri, è intervenuto affermando che «chi mette in discussione la libertà di circolazione danneggia sia l'Europa che la Germania [...] la libertà di circolazione rappresenta una parte inamovibile dell'integrazione europea [...] della quale la Germania ha approfittato più di altri paesi» (Hickmann 2014). Allo stesso modo Radi Naidenov, l'ambasciatore bulgaro in Germania, ha spiegato che «chi argomenta con preconcetti e con fare populista danneggia l'idea di Europa e con essa tutti i suoi cittadini» («Der Spiegel» online, 2014). Il dibattito non è però rimasto chiuso nell'arena politica nazionale, ma si è da subito riconfigurato come un conflitto tra le istituzioni europee e i partiti nazionali conservatori. Il 1° gennaio 2014, László Andor, commissario europeo per l'Occupazione, gli Affari sociali e l'Inclusione, aveva già espresso la difesa del principio della libera circolazione tramite un comunicato ufficiale (Andor 2014). Successivamente, in una dichiarazione rilasciata al quotidiano «Die Welt», ha invitato a non reagire «stericamente all'arrivo di immigrati». Ma è stata la Commissione a essere entrata a piede teso nel dibattito tedesco. In seguito a un procedimento aperto presso la Corte di Giustizia europea in merito al caso di una giovane rumena di 24 anni a cui era stata negata la possibilità di ottenere i contributi sociali Hartz IV, la Commissione europea ha preso una chiara posizione. L'organo esecutivo dell'UE ha criticato la legislazione tedesca in materia di protezione sociale accusandola di non rispettare il principio di *non-discriminazione*<sup>2</sup>. Il segretario

<sup>2</sup> Secondo il paragrafo 7 del *Deutsches Sozialgesetzbuches II*, i cittadini di un altro paese dell'UE non hanno diritto di accesso ai servizi dello Stato sociale (per esempio all'indennizzo di disoccupazione – *Arbeitslosengeld II*) se si trovano soltanto temporaneamente in Germania per la ricerca di un impiego. Questo dettato e le sue implicazioni sono però oggetto di contenzioso, dato che per tutti i cittadini europei, in linea teorica, vale il principio di non-discriminazione.

generale della CSU, Andreas Scheuer, ha definito le posizioni della Commissione una «pazzia burocratica», e ha affermato: «I sistemi di sicurezza sociale nazionali non sono un “self-service” per tutti gli europei che vengono in Germania [...] È scioccante vedere con quanta leggerezza la Commissione UE siluri i sistemi di sicurezza sociale nazionali» («Der Spiegel» online, 10 gennaio 2014).

Il referendum svizzero del 9 febbraio 2014 sulla rinegoziazione dei trattati bilaterali tra l'Unione Europea e la Svizzera è da considerarsi come il secondo snodo del dibattito sulla libertà di circolazione. La vittoria del fronte che ha spinto per una rinegoziazione degli accordi con l'Unione Europea e, conseguentemente, per una ri-contrattazione del numero massimo di lavoratori europei con permesso di entrare in territorio svizzero ha dato una formidabile spinta alle posizioni dei partiti conservatori tedeschi. Questi hanno potuto, con intensità differenti, giustificare le loro posizioni in merito al dibattito sulla libera circolazione in Germania. Soprattutto l'AfD (Alternative für Deutschland) ha sfruttato il caso svizzero per rivendicare, anche in Germania, la presenza di un simile sentimento di «volontà di controllo democratico dei flussi migratori» (ARD. Das Erste 2014a). Durante una nota trasmissione televisiva, il portavoce Bernd Lucke ha affermato di augurarsi che anche in Germania, in futuro, «si possa decidere, attraverso un referendum popolare – e nei casi di un'ulteriore incorporazione di paesi con forti differenze di reddito rispetto alla Germania nell'UE –, di regolare il flusso di immigrazione o meno» (*ibidem*). In altri termini, l'AfD ha cercato di rimodellare la politica e le scelte politiche svizzere all'interno del contesto tedesco (e dell'Unione Europea) giustificandole sulla base del loro carattere *democratico*. Alle esternazioni di Lucke ha replicato il vicepresidente della SPD, Ralf Stegner, il quale, appena dopo l'ufficializzazione dei risultati del referendum, aveva aspramente criticato l'esito della consultazione con il *tweet* pubblico: «Gli svizzeri sono impazziti»<sup>3</sup>. Secondo Stegner, «non si tratta di democrazia o di anti-democrazia [...] ma di comprendere che l'Europa è una comunità di valori, nella quale non si può godere arbitrariamente soltanto di alcune libertà, escludendone altre» (*ibidem*). Inoltre, «alcune tematiche [tra cui il diritto alla libera circolazione] non possono essere oggetto di un quesito referendario».

Nei primi mesi del 2014, la CDU non ha calcato la frattura tra Europa *core* e *periferica* e la conseguente «messa in discussione» della libertà di circolazione per i cittadini dell'Unione Europea. In un primo momento, Angela Merkel ha anzi cercato di frenare le dichiarazioni del partito gemello della CSU. È soltanto negli ultimi giorni della campagna elettorale che il cancelliere tedesco ha operato una svolta e impugnato argomenti che, fino ad allora, erano stati un'esclusiva prerogativa dell'AfD e della CSU. In un'intervista rilasciata alla «Passauer Neuen Presse», Merkel ha attinto strategicamente al vocabolario usato nei mesi precedenti dai suoi concorrenti, a destra dello spettro politico: «L'Unione Europea non è un'unione sociale» è stato lo slogan più discusso e utilizzato dal capo di Governo tedesco la settimana delle elezioni europee. Espressioni come «abuso del sistema sociale» (*Sozialmissbrauch*) hanno fatto capolino sempre più spesso nel linguaggio del leader della CDU («Der Spiegel» online, 22 maggio 2014). Quali sono le ragioni di tale svolta?

<sup>3</sup> Per una panoramica delle reazioni internazionali al risultato del referendum svizzero cfr. Riese e Sona 2014. Per il commento politico di Ralf Stegner si veda [https://www.facebook.com/ralf.stegner/posts/641476225918584?comment\\_id=5480677&offset=0&total\\_comments=1417](https://www.facebook.com/ralf.stegner/posts/641476225918584?comment_id=5480677&offset=0&total_comments=1417).

Ci sono tre elementi che insieme possono spiegare il cambio di strategia di Angela Merkel. Innanzitutto, hanno giocato un ruolo importante le pressioni politiche. Si possono distinguere due forze distinte in questo senso, che hanno operato nella stessa direzione. La prima è quella che deriva dalle posizioni della CSU. Quest'ultima è una fazione-partito gemellata con la CDU, attiva soltanto in Baviera, *Land* tedesco dove detiene praticamente una maggioranza «bulgara». La CSU ha sempre assunto toni più radicali sui temi migratori. La seconda spinta è quella esercitata dall'AfD, il nuovo partito «euroscettico». La CDU/CSU ha sempre concepito la sua collocazione politica come terminale destro dello spettro partitico istituzionale tedesco. L'entrata in scena dell'AfD ha cambiato questa configurazione, scatenando una nuova competizione politica: la CDU ha dovuto spostare il suo baricentro verso posizioni più conservatrici. L'analisi dei flussi di voto delle elezioni europee dimostra infatti che la CDU/CSU ha perso 510.000 voti a favore dell'AfD, cedendone invece soltanto 340.000 alla SPD («Der Spiegel» online, 2014). Non è un caso che dopo le elezioni si sia aperto un dibattito interno al partito di Angela Merkel su quali debbano essere le relazioni con il partito di Bernd Lucke (Müller 2014).

Il secondo elemento è dato dalla pubblicazione, durante la settimana delle elezioni, del rapporto OECD *Migration Policy Debates: Is Migration Really Increasing?* (2014). Stando alle analisi dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica, la Germania risulta essere il secondo paese al mondo, dopo gli Stati Uniti, come meta di migrazione. Con 400.000 nuovi arrivi nel 2012 (+38 per cento su base annua), la Germania ha sorpassato Canada e Australia. Lo studio conferma inoltre che la maggior parte dei nuovi migranti provengono dall'Europa centro-orientale e dal sud Europa. In altri termini, si tratta proprio del tipo di migrazione che contraddistingue la frattura fra paesi *core* e *periferici* e che è cavalcata dall'AfD. Il terzo elemento è dato dall'intervento di Melchior Wathelet, procuratore generale presso la Corte di Giustizia europea di Strasburgo, nel dibattito pubblico tedesco. Il procuratore generale ha affermato che il diritto europeo «permette [al legislatore nazionale] di evitare casi di abuso del sistema sociale nazionale e una certa forma di “turismo sociale”» («Der Spiegel» online, 22 maggio 2014). In altri termini, Merkel ha potuto calcare la frattura tra paesi *core* e *periferici* senza però rischiare di essere assorbita da una critica anti-europeista. Durante un comizio della campagna elettorale, tenuto a Görlitz il 20 maggio 2014, il cancelliere ha rimarcato tutti i risultati ottenuti dall'integrazione europea, salvo la *libera circolazione*, al posto della quale ha usato l'espressione «libertà di viaggio» (Phoenix 2014). Se la SPD e Die Linke hanno criticato l'atteggiamento del cancelliere per le sue esternazioni, il presidente della Repubblica Federale Tedesca, Joachim Gauck, ha cercato di stemperare i toni. Il 24 maggio, durante la serata celebrativa del 65° anniversario della Costituzione tedesca, Gauck (2014) ha ribadito il carattere aperto della Germania, specificando che l'integrazione non è mai un percorso senza ostacoli e che, «in una società aperta, sono anche le controversie a indicare la strada verso nuove normalità». La «Frankfurter Allgemeine Zeitung» ha però rivelato l'inizio di una discussione interministeriale su un nuovo disegno di legge che dovrebbe regolamentare più severamente l'accesso ai benefici Hartz IV per gli immigrati UE. Tra i contenuti del disegno di legge: la riduzione del periodo di soggiorno per i cittadini UE in cerca di lavoro a sei mesi; un divieto di rientro in territorio federale tedesco di cinque anni per chiunque tenti di falsificare la documentazione necessaria per godere dei benefici Hartz IV («Frankfurter Allgemeine Zeitung», 24 maggio 2014).

Lungi dall'essere terminato con le elezioni parlamentari di maggio, il dibattito sulla libera circolazione per i cittadini UE continua a essere uno dei temi più trattati dai media tedeschi. In una recente trasmissione televisiva, Andreas Scheuer è infatti tornato a parlare di *Sozialmissbrauch*, affermando che la Germania non può assurgere al ruolo di «officina di riparazione sociale dell'Europa» (ZDF 2014).

## 2. FRATTURA NORD/SUD: IL DIBATTITO SULLA CONDIVISIONE DEL DEBITO PUBBLICO

La frattura che corre fra *Nord* e *Sud* dell'Europa si è esplicitata nel dibattito attorno agli strumenti di salvataggio messi in atto dall'UE durante la crisi del debito pubblico di alcuni paesi del Sud Europa. Rispetto al tema della libertà di movimento, la discussione dei meccanismi di solidarietà europei, tra cui il fondo ESM (European Stability Mechanism) e il potenziale acquisto sui mercati finanziari di titoli del debito pubblico da parte della BCE (OMT, Outright Monetary Transactions), ha avuto scarsa salienza. Il dibattito si è spento soprattutto in seguito alla sentenza della Corte costituzionale di Karlsruhe del marzo 2014 con la quale il tribunale si è espresso in merito ai reclami di oltre 37.000 cittadini tedeschi che avevano accusato di incostituzionalità l'ESM e il *fiscal compact*. La critica ai meccanismi di salvataggio europei è arrivata da un fronte politico variegato. Se da una parte si può identificare un'opposizione ordoliberal e conservatrice, composta da figure accademiche<sup>4</sup>, dalla CSU e dall'AfD, dall'altra si è riscontrata la presenza della Die Linke e della società civile tedesca. Die Linke (2014) si è opposta sia all'ESM che al *fiscal compact* perché «funzionali al proseguimento di una politica dell'austerità». Il partito ha criticato i meccanismi di condizionalità inerenti al funzionamento di questi strumenti di salvataggio e ha proposto «di rendere indipendente il finanziamento degli Stati dai mercati finanziari». A tal fine ha proposto la collettivizzazione del debito pubblico europeo attraverso l'emissione di eurobond e il taglio del debito pubblico per liberare gli Stati dal gioco della speculazione. Anche l'organizzazione non governativa Mehr Demokratie!, guidata da Herta Däubler-Gmelin, ex ministro della Giustizia del primo governo Schröder, ha dato voce a una critica progressista che identifica nelle logiche di funzionamento dell'ESM e del *fiscal compact* un'assenza di democraticità e trasparenza. L'ong si batte soprattutto per un ampliamento dei poteri del Parlamento europeo e ha, in realtà, salutato con favore la sentenza della Corte costituzionale tedesca. Quest'ultima ha infatti confermato la legittimità della partecipazione tedesca all'ESM soltanto se coniugata con una regolare e sistematica supervisione da parte del Parlamento tedesco delle spese implicate:

Il Bundestag rimane il luogo in cui viene deciso sulle spese e le entrate di bilancio, anche in funzione degli accordi europei e internazionali [...] I versamenti da parte dello Stato tedesco al fondo ESM devono essere previsti in anticipo, in quanto ciò permette di assicurare il regolare e

<sup>4</sup> Nel 2011 una serie di autorevoli professori di alcune facoltà di economia avevano sottoscritto il manifesto del *Plenum der Ökonomen*, una piattaforma online con lo scopo di contrastare la creazione dell'ESM e in generale la condivisione del debito dei diversi Stati europei. Tra questi anche Bernd Lucke, attuale leader dell'AfD.

dovuto contributo al meccanismo e, pertanto, la possibilità, da parte del Governo tedesco, di prendere parte alle decisioni di finanziamento dell'ESM<sup>5</sup>.

Inoltre, allo stesso tempo, la Corte ha affermato che «l'ESM rappresenta un fondamentale cambio di natura dell'originaria Unione economica e monetaria [...] Oggi come prima, vale il principio di trovare una via d'uscita dalla crisi che sia realistico, democratico e costituzionalmente legittimo» («Die Zeit», 18 marzo 2014). La sentenza della Corte si lascia interpretare in maniera ambivalente: da un lato sembrerebbe porre un limite alle innovazioni operate dagli accordi intergovernativi negli ultimi anni; dall'altro, l'invito a trovare un'«uscita dalla crisi in modo democratico» potrebbe essere inteso come spinta a un'innovazione dei trattati dell'Unione che ampli le competenze del Parlamento europeo. Il quesito rimane di difficile soluzione, anche perché lo stesso Tribunale ha rimesso alla Corte europea di Giustizia il giudizio sulla legittimità del programma OMT, preannunciato da Mario Draghi il 26 luglio del 2012 e non ancora operativo.

Proprio in merito alla politica promessa da Draghi è invece intervenuto il ministro delle Finanze, Wolfgang Schäuble, il quale, il 30 aprile 2014, a Bielefeld ha affermato «che il Governo tedesco non creerà le condizioni per un'implementazione degli OMT» (Bloomberg tv 2014). Secondo la proposta di Draghi, infatti, gli acquisti di titoli di Stato da parte della BCE sul mercato saranno legati al lancio di un piano di salvataggio tramite l'ESM, il quale, a sua volta, presuppone una decisione a maggioranza qualificata del suo Consiglio (nel quale la Germania ricopre un ruolo rilevante). Oltre alle esternazioni di Schäuble, il resto della coalizione di governo ha soltanto salutato con favore la sentenza della Corte costituzionale. È probabile che la frattura che corre lungo il tema della solidarietà Nord-Sud non sia stata calcata ulteriormente dai due partiti di governo anche per paura di poter concedere, in questo modo, ulteriore spazio politico all'AfD. Al di là delle posizioni ufficiali dei partiti, tuttavia, il tema della solidarietà fra Nord e Sud Europa ha trovato poco spazio nei media, non riuscendo a imporsi come centrale nella campagna elettorale per le elezioni parlamentari europee.

### 3. FRATTURA TRA PREROGATIVE NAZIONALI E SOVRANAZIONALI

Lo scontro fra prerogative nazionali e sovranazionali si è articolato intorno a due principi: quello di *sussidiarietà* e di *legittimità democratica* dell'UE. In funzione di questi principi possono essere riconosciuti diversi filoni di dibattito pubblico. Sulla desiderabilità del rispetto del principio di sussidiarietà c'è stata una convergenza di tutti i partiti politici tedeschi. Cambiano però sia le soluzioni proposte a tal fine, sia le articolazioni dei diversi discorsi intorno ai principi di legittimità democratica delle istituzioni europee.

#### *Il principio di sussidiarietà*

Il 10 aprile 2014, il Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (l'Unione federale delle associazioni comunali) ha pubblicato un comunicato in cui ha richiamato l'at-

<sup>5</sup> Per la sentenza della Corte costituzionale tedesca in merito ai ricorsi contro l'istituzione dell'ESM si può consultare [https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140318\\_2bvr139012.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html).

tenzione dei futuri eletti nel Parlamento europeo a considerare gli enti locali e regionali come principali partner nel processo di legiferazione. Come si legge nel documento, «il 70 per cento delle direttive europee toccano i Comuni in forma diretta – in riferimento alle loro competenze esclusive – o in forma indiretta, in quanto istituzioni preposte al recepimento delle leggi europee su scala nazionale» (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände 2014, 2). Segue un'esplicita richiesta di partecipazione alle attività legislative comunitarie: «I Comuni devono essere riconosciuti come partner di primo piano in Europa». Gli enti locali e regionali tedeschi hanno reclamato una partecipazione diretta al processo legislativo europeo, soprattutto con riferimento a materie quali l'erogazione di servizi di prima necessità, i trasporti locali e la salvaguardia dell'ambiente, presentandosi come quell'«Europa vicina ai cittadini» (*BürgerInnen Europa*) tanto decantata in tutti i manifesti elettorali (Von Altenbockum 2014). Il documento, pubblicato da numerosi quotidiani, ha collocato il dibattito intorno al principio di *sussidiarietà* al centro dell'attenzione mediatica e ha creato gli incentivi per un allineamento di tutti i partiti tedeschi sulla stessa posizione. A Francoforte, in occasione di un comizio elettorale della CDU, Angela Merkel ha colto la palla al balzo, affermando che «non tutti i problemi in Europa sono anche un problema per l'Europa» (Rösmann 2014). L'interventismo delle istituzioni europee è stato anche ridefinito come «furia di regolamentazione» (*Regulierungswut*) e il concetto non ha tardato a trovare curiose rappresentazioni metaforiche nel dibattito tra i candidati alla presidenza della Commissione. Durante un confronto televisivo tra Martin Schulz e Jean-Claude Juncker, quest'ultimo, riferendosi a una direttiva sul risparmio energetico, ha usato la seguente espressione per indicare lo stato paradossale della burocratizzazione europea: «Quando sono sotto la doccia, l'importante è che mi bagni; come l'acqua passi per la testa della doccia non mi importa poi troppo» (ARD. Das Erste 2014b).

### *Il principio di legittimità democratica*

Non si è invece sviluppato un dibattito sulla democraticità delle istituzioni europee prima del voto del 25 maggio. Piuttosto, questo filone è emerso in seguito, soprattutto in riferimento alla nomina di Juncker alla presidenza della Commissione europea, da parte del Consiglio europeo. La posizione della Gran Bretagna e di David Cameron – un'opposizione radicale al candidato di punta del Partito popolare europeo – ha alimentato il dibattito fra prerogative del Consiglio e del Parlamento europeo. In relazione a questo scontro istituzionale, i partiti tedeschi hanno usato due *logiche di legittimazione democratica* differenti per giustificare le rispettive linee politiche. Da un lato, è emersa la posizione sostenuta dall'SPD, dai Grünen (Verdi) e da gran parte degli intellettuali europei (Minkmar 2014): ai fini di un risanamento dei rapporti tra istituzioni e cittadinanza (e quindi in funzione del superamento della frattura tra livello sovranazionale e nazionale) sarebbe stato prioritario rispettare il risultato del voto del 25 maggio. La nomina di Juncker da parte del Consiglio europeo è stata dunque vista come conseguenza necessaria della scelta democratica (interna ai meccanismi europei) dei cittadini stessi. Al contrario, secondo l'AFD, sulla scia delle posizioni britanniche, la nomina di Juncker non poteva considerarsi come democratica perché effettuata sulla base di un voto con scarsissima affluenza. Secondo tale argomentazione, la scelta di una figura esterna attraverso negoziazioni interne al Consiglio europeo avrebbe avuto «maggior» valore *democratico* perché ottenuta sulla base di decisioni

di governi eletti direttamente dal popolo. In questo caso la *legittimità democratica* della scelta sarebbe derivata dall'esterno dei meccanismi europei.

In relazione allo scontro tra prerogative nazionali e sovranazionali, vale la pena soffermarsi anche su un terzo elemento: quello legato alle inflessioni nazionaliste e sovraniste della campagna elettorale tedesca. Il discorso dell'AfD ha infatti legato la *democraticità* dell'Unione Europea con il rispetto della *sovranità nazionale* degli Stati membri ed è caratterizzato da inflessioni nazionaliste. Per esempio, in funzione della «restaurazione» del principio di sussidiarietà, il partito di Bernd Lucke ha proposto che la lingua tedesca venga elevata a lingua ufficiale delle istituzioni europee, accanto al francese e all'inglese: «A tal fine [la restaurazione del principio di sussidiarietà], e come espressione del peso della Germania nell'UE, la lingua tedesca dev'essere praticata come lingua di negoziazione al pari del francese e dell'inglese all'interno delle istituzioni comunitarie» (Alternative für Deutschland 2014). Sarebbe però un errore individuare venature nazionaliste soltanto nella campagna dell'AfD. Anche la SPD ha cercato di mobilitare un elettorato nazionalista negli ultimi giorni della campagna elettorale. Ha infatti destato scalpore il manifesto raffigurante il volto di Schulz accompagnato dallo slogan: «Soltanto se voti Martin Schulz e la SPD, un tedesco può diventare presidente della Commissione europea». La critica più severa è arrivata dal parlamentare dei Verdi europei Daniel Cohn-Bendit: «Schulz ha pensato che avrebbe potuto vincere le elezioni da “tedesco”. Ma non si spacciava per un candidato europeista? Con la sua scelta ha soltanto fomentato le diffuse convinzioni secondo cui la Germania si atteggia a potenza egemonica in Europa» (Schmitz 2014).

#### 4. FRATTURA MARKET-MAKING/MARKET-CORRECTING: IL DIBATTITO SULLE MISURE DI AUSTERITÀ

L'ultima frattura da analizzare è quella relativa alla tensione fra politiche *market-making* e *market-correcting* intraprese a livello europeo. In termini discorsivi, questa opposizione si ritrova soprattutto nelle posizioni concorrenti tra i sostenitori di una politica del risparmio, dell'austerità, da una parte, e di una politica degli investimenti o di allentamento del Patto di stabilità dall'altra. Se questa tensione è sicuramente al centro del dibattito pubblico dei paesi colpiti maggiormente dalla crisi, in Germania il tema è rimasto in secondo piano fino al voto del 24 maggio. È con l'inizio delle trattative per la nomina del presidente della Commissione che la messa in discussione della politica del risparmio ha trovato spazio nei principali media. In particolare, la tensione fra l'opportunità di fermare una politica di austerità e avviare un piano di investimenti a livello europeo, tra misure *market-making* e *market-correcting*, si è manifestata nel dibattito in merito al rispetto dei criteri del Patto di stabilità e crescita.

Il vicesegretario e ministro dell'Economia, Sigmar Gabriel (SPD), ha dato il via alla discussione in occasione di un incontro pubblico con il collega francese Arnaud Montebourg<sup>6</sup>. Gabriel ha indicato un allentamento dei criteri del Patto di stabilità come una misura ragionevole per favorire la ripartenza delle economie degli Stati in crisi:

<sup>6</sup> Arnaud Montebourg è stato ministro dell'Economia del Governo francese dal 2 aprile al 25 agosto 2014.

La scommessa su una politica del risparmio è fallita [...] La nostra idea è di non inserire la spesa effettuata per le riforme nei calcoli del deficit di bilancio [...] Si tratta di uno scambio, «riforme» per «più tempo» [...] Dobbiamo abbattere la sensazione dei cittadini, secondo cui l'Europa non è altro che un pretesto per una rigida politica funzionale ai mercati finanziari [...] (Traufetter 2014).

Le parole del ministro hanno scatenato immediatamente una dura reazione interna alla coalizione di governo. È stato il segretario generale della CSU Scheuer ad attaccare il suo ministro dell'Economia senza mezzi termini: «Un allentamento del Patto di stabilità è in forte contraddizione con gli interessi tedeschi e rappresenta un attacco contro il contribuente tedesco. Rispetto al corso politico della stabilità non ci dev'essere alcuna esitazione del Governo tedesco» (Weiland 2014). Anche il segretario di Stato del ministero delle Finanze, Steffen Kampeter, ha ribadito: «Se la SPD pretendesse da parte della CDU dei cambiamenti al Patto di stabilità, sarebbe come se noi [CDU] venissimo meno al compromesso sul salario minimo» (*ibidem*). La reazione immediata degli alleati di coalizione mostra come la costellazione delle alleanze politiche nazionali influenzi la linea politica europea. Inoltre, è importante notare il riferimento fatto da Scheuer agli «interessi della Germania» e al «contribuente tedesco». Questi hanno un peso prioritario anche in un dibattito che ruota intorno alla conduzione della politica economica europea. Sigmar Gabriel ha difeso la sua linea facendo riferimento alla posizione economica della Germania nel 2003. In particolare, ha ricordato come la promessa di implementazione del pacchetto di riforme *Agenda 2010* avesse allora dato la possibilità alla Germania di guadagnare tempo ed evitare le sanzioni previste del Patto di stabilità. Se la politica interna tedesca, in particolare la struttura del governo di coalizione, rappresenta un disincentivo al cambiamento di una politica del risparmio, il nuovo assetto di governi internazionali rappresenta una costellazione di incentivi per un cambio di strategia di politica economica europea. L'analisi che si riscontra in molti editoriali e commenti riguardo al dibattito mette in relazione la posizione di Gabriel con la vittoria di Matteo Renzi in Italia e la *débâcle* di François Hollande in Francia. Nel primo caso è la larga vittoria del Partito social-democratico a rappresentare l'incentivo per la presa di posizione della SPD, nel secondo è il rischio di un ulteriore sfondamento del Front National di Marine Le Pen.

L'allentamento dei criteri del Patto di stabilità, lo «scambio» tra *riforme* e *tempo*, non sono però rimasti appannaggio dei partiti di coalizione. Jens Weidmann, presidente della Banca centrale tedesca, è intervenuto nel dibattito tramite un editoriale apparso il 24 giugno sulla «Süddeutsche Zeitung». Weidmann si è opposto a qualsiasi allentamento dei criteri del Patto di stabilità e ha anzi ribadito la necessità di rafforzarne il rispetto. La politica dei bassi tassi d'interesse praticata della Banca Centrale Europea sarebbe già di per sé una concessione di tempo agli Stati in crisi. A detta di Weidmann, anche il Consiglio centrale della BCE confermerebbe che le ragioni della crisi possono essere abbattute soltanto tramite un consolidamento fiscale e all'interno dei paesi colpiti dalla crisi. Inoltre, «le regole fiscali – anche in occasione delle riforme più recenti – non si sono mostrate in alcun modo estremamente rigide. Per esempio, in Francia – paese dal quale ora si urla con forza per un allentamento dei parametri – in 9 anni su 15 [di vigenza del Patto di stabilità] il deficit fiscale si è attestato al di sopra del 3 per cento e, dal 2001, il monte debiti è salito, tranne che in un anno. Lo stesso accadrà quest'anno, con un deficit del 4 per cento. Non si può certo parlare di dettato del risparmio [*Spardiktat*]» (Weidmann 2014). Weidmann ne trae la

conclusione che le regole fiscali dovrebbero essere rafforzate e non allentate e che il ricorso agli aiuti e alle politiche fiscali sarebbe un errore.

In realtà, l'allentamento dei criteri del Patto di stabilità può essere considerato una misura *market-correcting* soltanto in maniera indiretta. Il tempo concesso sarebbe infatti funzionale a un processo di riforme interno al paese. Non è detto che queste riforme vadano nella direzione di un rafforzamento dei diritti sociali ed economici dei cittadini. La domanda quindi è: si è sviluppato un dibattito in Germania sull'opportunità di politiche di *market-correcting* a livello europeo? Sebbene Martin Schulz abbia fatto della lotta alla disoccupazione giovanile in Europa il suo principale obiettivo politico (ARD. Das Erste 2014b), la risposta è negativa. In una doppia intervista, comparsa sulla «Süddeutsche Zeitung» il 7 maggio 2014, Schulz e Juncker hanno entrambi indicato come irrealistica l'eventualità di creare un'assicurazione europea contro la disoccupazione (Gammelín 2014).

Al contrario dei due candidati, dopo le elezioni il commissario europeo László Andor ha invece ribadito la necessità di realizzare un'assicurazione europea contro la disoccupazione. Nella proposta del commissario, tutti gli Stati membri finanzierebbero un fondo comune e ne riceverebbero una parte, a seconda del tasso di disoccupazione nazionale (Demling 2014). Secondo Andor, «gli anni passati hanno dimostrato la mancanza di misure che potessero automaticamente stabilizzare l'economia dell'eurozona. Per questo oggi ci sono più disoccupati del normale. Un'assicurazione collettiva darebbe finalmente un volto umano all'Unione monetaria» (*ibidem*). Andor ha anche spiegato che non tutti i costi della disoccupazione verrebbero assorbiti tramite questo fondo, ma soltanto la parte legata alla congiuntura economica. Non verrebbero inclusi i costi derivanti da problemi strutturali. Inoltre, l'assicurazione dovrebbe «correggere un errore di costruzione dell'eurozona: prima gli Stati potevano svalutare e pertanto aggiustare la loro bilancia commerciale. Oggi hanno bisogno di altri strumenti per sostenere le loro economie in momenti di crisi» (*ibidem*).

Fuori dal mondo istituzionale, anche la società civile si è mobilitata attorno al problema della disoccupazione. Peter Hartz<sup>7</sup>, ex manager della Volkswagen ed ex consigliere di Gerhard Schröder in materia di mercato del lavoro, ha infatti preso posizione nel dibattito sulla disoccupazione giovanile. Tramite l'iniziativa Europatriates<sup>8</sup>, che raggruppa esponenti del mondo accademico e aziendale, ha realizzato un documento programmatico con cui affrontare la disoccupazione giovanile in Europa. Il programma si basa su alcuni punti fondamentali tra cui la «diagnosi dei talenti» e il «monitoraggio delle possibilità d'impiego» per i giovani. Tramite diversi network locali di appoggio, chi si trova in una situazione di disoccupazione sarebbe re-indirizzato, a seconda delle sue competenze (diagnosi dei talenti) e delle richieste del mercato (monitoraggio delle possibilità d'impiego), in un percorso di formazione professionale in uno dei paesi dell'Unione. Il finanziamento del progetto non sarebbe soltanto a carico dei singoli Stati membri, ma dovrebbe anche godere dell'appoggio della Banca Europea per gli Investimenti (BEI): se un'azienda in seguito al periodo

<sup>7</sup> Peter Hartz è stato uno dei principali ideatori del pacchetto di riforme del mercato del lavoro, *Agenda 2010*, realizzato dal governo socialdemocratico di Schröder nel 2004. Per una parte dell'opinione pubblica tali riforme sarebbero state alla base degli squilibri creatisi prima della crisi finanziaria nelle bilance commerciali dei paesi del Sud Europa. Per una valutazione degli effetti di *Agenda 2010* sul mercato del lavoro tedesco cfr. Jacobi e Kluge 2006.

<sup>8</sup> <http://www.europatriates.eu/index.php/it/>.

di formazione assumesse un giovane, otterrebbe un prestito proprio dalla BEI e potrebbe, in caso di crisi, proporre un orario di lavoro ridotto (*Kurzarbeit*). Il progetto si chiama «Europatriates» proprio perché, nelle intenzioni degli ideatori, vuole «trasformare l'Europa intera nella casa dei giovani anche da un punto di vista lavorativo» («Süddeutsche Zeitung» 2014).

## 5. RIFLESSIONI FINALI

Le quattro aree tematiche abbinate alle fratture politiche descritte nell'introduzione non hanno avuto la stessa salienza nel dibattito pubblico tedesco che ha caratterizzato le elezioni parlamentari europee del 2014. In particolare, il dibattito sulla *libertà di movimento* e sullo scontro tra *prerogative sovranazionali e nazionali* sembra aver avuto un maggior peso durante la campagna elettorale. Il dibattito sulla condivisione dei costi delle riforme strutturali e del debito dei paesi del Sud (frattura *core/periphery*) è invece rimasto nell'ombra. Infine, la discussione sulle politiche economiche, ovvero sulle alternative tra politiche *market-making* e *market-correcting*, è emerso come tema centrale soltanto dopo la tornata elettorale. L'*Annex* descrive l'evoluzione del dibattito pubblico tedesco intorno al tema dell'austerità avvenuto nei mesi successivi al voto europeo, in relazione alle scelte dei commissari da parte di Juncker, alle dichiarazioni di Draghi e al posizionamento dei principali attori della società civile tedesca rispetto all'introduzione di un'assicurazione di disoccupazione a livello europeo.

Sebbene possa esserci un problema di selezione delle notizie da parte dei media (*agenda setting*), si è cercato di limitare questo rischio attraverso il monitoraggio di fonti che coprono l'intero spettro politico-ideologico. Si possono formulare delle spiegazioni alternative rispetto ai motivi della salienza variabile delle quattro fratture. In particolare, sembrano aver giocato un ruolo importante il numero degli attori non politici che hanno preso posizione riguardo a un certo tema e la capacità degli attori politici stessi di cavalcare una data frattura/tematica.

Per esempio, la frattura tra politiche *market-making* e *market-correcting* ha assunto una rilevanza maggiore dopo le elezioni parlamentari. In particolare, la presenza di attori internazionali «d'appoggio» ha permesso alla SPD di far emergere la tematica anche nel dibattito pubblico tedesco. Posizioni radicali, come quelle della CSU e dell'AfD, combinate con l'intervento di una pluralità di attori non politici (OECD, Unione federale delle associazioni comunali, Corte europea di Giustizia) possono spiegare invece la prevalenza della discussione sulla libertà di circolazione nel dibattito pubblico tedesco pre-elettorale.

Anche la capacità di calcare discorsivamente una frattura gioca un ruolo importante. L'AfD non ha semplicemente introdotto concetti euroscettici nel dibattito, ma è stata capace di legare pretese politiche con *idee* e *valori* condivisi. Si pensi, per esempio, all'uso del concetto di *democraticità* e *sovranità* per giustificare un risoluzione del rapporto fra istituzioni comunitarie e Stato nazionale a favore del secondo.

Maurizio Ferrera ha sottolineato come la condizione per l'uscita dall'equilibrio negativo in cui si trova l'Europa dipenda da una riqualificazione politico-intellettuale che permetta di trasformare la classe dirigente continentale in una leadership europea responsabile e lungimirante, motivata a superare i blocchi e le fratture create dalla crisi. Ancora più im-

portante è che questa riqualificazione, a sua volta, è una funzione di *risorse intellettuali*, da un lato, e della presenza di appropriati *incentivi politici*, dall'altro (Ferrera 2014). L'analisi svolta può anche essere riletta seguendo queste due variabili. Si è visto, per esempio, che entrambi i candidati di punta (*Spitzenkandidaten*), Schulz e Juncker, hanno escluso la possibilità di realizzare un'assicurazione europea contro la disoccupazione durante la campagna elettorale. Allo stesso tempo, però, la posizione di Andor dimostra come in realtà esistano le *risorse intellettuali* per creare un discorso coerente sulla necessità di introdurre riforme *market-correcting*. Nelle sezioni 2 e 4 si è anche visto come i due principali partiti tedeschi abbiano tenuto un comportamento strategico, piuttosto che lungimirante e responsabile. Nei casi del dibattito sulla *libertà di circolazione* e sul *rapporto fra prerogative nazionali e sovranazionali*, i leader dei due partiti maggioritari, SPD e CDU, hanno assunto un atteggiamento opportunistico. Nel primo caso Merkel ha attinto alla retorica della destra euroscettica, nel secondo Schulz ha cercato di giocare la carta nazionalista. Si considerino a proposito i due slogan: «L'UE non è un'Unione sociale» e «Soltanto se voti Martin Schulz un tedesco può diventare presidente della Commissione europea». In altri termini, nella competizione elettorale gli *incentivi politici* hanno rafforzato le fratture, invece di ricomporle.

Dall'altra parte, la scarsa coerenza all'interno delle stesse formazioni politiche sembra lasciare un ampio spazio di manovra per una riqualificazione intellettuale. Basta confrontare la retorica «dei compiti a casa»<sup>9</sup>, utilizzata da Angela Merkel nel suo discorso di chiusura della campagna elettorale a Görlitz, il 20 maggio 2014, e le parole di Juncker in un'intervista rilasciata il giorno prima delle elezioni:

Sono dell'opinione che non dovremmo continuare a mantenere queste linee divisorie, per esempio tra nuovi e vecchi Stati dell'Unione. Negli ultimi dieci anni sono entrati nell'UE 13 paesi. Credo che parlare ancora di Stati «nuovi» sia un'offesa. Non credo nemmeno che gli Stati virtuosi si trovino soltanto al nord e quelli deboli e peccaminosi al sud. Per questo dico: costruiamo consenso, costruiamo un ponte. Io sono un fanatico del consenso, fino a quando un compromesso può determinare una soluzione. Ma sono contrario ai compromessi di facciata. È vero che senza compromessi non può esserci democrazia. Ma non ci può essere nemmeno democrazia senza dare una risposta alle questioni di fondo. Per questo non ci si può accontentare di compromessi deboli, ma soltanto di quelli risolutivi (Mayer 2014).

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alternative für Deutschland (2014), *Mut zu Deutschland. Für ein Europa der Vielfalt*, Manifesto per le elezioni parlamentari europee 2014, <http://www.alternativefuer.de/>  
Andor L. (2014), *End of Restrictions on Free Movement of Workers from Bulgaria and Romania*, Press Release European Commission, MEMO/14/1, 1° gennaio

<sup>9</sup> «Abbiamo sempre detto chiaramente che siamo disposti ad aiutare chi è in difficoltà, ma in cambio pretendiamo che i paesi che non hanno mantenuto le loro promesse facciano i loro compiti a casa, si assumano la propria responsabilità e mettano ordine là dove non lo hanno fatto. Non vogliamo nessuna condivisione del debito e non vogliamo gli eurobond. La responsabilità [per il risanamento] risiede là dove ci sono le competenze per effettuare il cambiamento» (Phoenix 2014).

- Bearder M. e Kammholz K. (2013), *Angst vor Ansturm auf das deutsche Sozialsystem*, «Die Welt», 2 dicembre, <http://www.welt.de>
- Beck U. (2013), *Europa tedesca. La nuova geografia del potere*, Bari, Laterza
- Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (2014), *Forderungen an das neugewählte Europäische Parlament*, [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/presse/2013/2014\\_bv\\_forderungen\\_ep.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/internet/presse/2013/2014_bv_forderungen_ep.pdf)
- Demling A. (2014), *Eu. Kommissar will europäische Arbeitsversicherung* (intervista al commissario europeo per l'Occupazione, gli Affari sociali e l'Inclusione), «Der Spiegel» online, 13 giugno, <http://www.derspiegel.de>
- Die Linke (2014), *Eurokrise und Eurorettung. Positionspapiere/Aktuelles Argument*, <http://www.die-linke.de>
- Ferrera M. (2014), *Solidarity in Europe after the Crisis*, «Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory», 21, 2
- Gammelin C. (2014), *Alter ist kein Privileg und Jugend keine Schande* (doppia intervista a Martin Schulz e Jean-Claude Juncker), «Süddeutsche Zeitung», 7 maggio, <http://www.sueddeutsche.de>
- Gauck J. (2013), *Rede zur Perspektiven der europäischen Idee*, 22 febbraio, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2013/02/130222-Europa.html>
- (2014), *Einbürgerungsfeier anlässlich 65 Jahre Grundgesetz*, 22 maggio, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2014/05/140522-Einbuengerung-Integration.html>
- Hampel L. (2014), *Herr Hartz hat einen Plan*, «Süddeutsche Zeitung», 23 giugno, <http://www.sueddeutsche.de>
- Hickmann C. (2014), *Steinmeier attackiert CSU-Pläne zur Armutsmigration*, «Süddeutsche Zeitung», 2 gennaio, <http://www.sueddeutsche.de>
- Jacobi L. e Kluge J. (2006), *Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Discussion Paper no. 2100
- Mayer T. (2014), *Ich weiss dass Merkel mich im EU-Rat unterstützen wird* (intervista a Jean-Claude Juncker), «Der Standard», 23 maggio 2014, <http://www.derstandard.at>
- Minkmar N. (2014), *Europa wird ins Hartz getroffen* (intervista a Jürgen Habermas), «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 30 maggio, <http://www.faz.de>
- Müller P. (2014), *Cdu streitet über Umgang mit der Afd*, «Der Spiegel» online, 18 maggio, <http://www.derspiegel.de>
- OECD (2014), *Is Migration Really Increasing? Migration Policy Debates*, maggio, <http://www.oecd.org/berlin/Is-migration-really-increasing.pdf>
- Rath C. (2014), *Hartz IV für Arbeitslose Eu-bürger?*, «Die Tageszeitung», 19 marzo, <http://www.taz.de>
- Riese D. e Sona Z. (2014), *Abschottung und Platzangst*, «Die Tageszeitung», 10 febbraio, <http://www.taz.de>
- Rösmann T. (2014), *Nicht jedes Problem in Europa ist auch ein Problem für Europa*, «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 30 aprile, <http://www.faz.de>
- Roßmann R. (2013), *CSU plant Offensive gegen Armutsmigranten*, «Süddeutsche Zeitung», 28 dicembre, <http://www.sueddeutsche.de>

- Schimtz G.P. (2014), *Martin Schulz sollte sich schämen*, «Der Spiegel» online, 27 maggio, <http://www.derspiegel.de>
- Schlitz C.B. (2014), *Eu warnt vor hysterischem Stopp der Freizügigkeit*, «Die Welt», 4 gennaio, <http://www.welt.de>
- Traufetter G. (2014), *Gabriel fordert Abkehr vom Spardiktat*, «Der Spiegel» online, 16 giugno, <http://www.derspiegel.de>
- Von Altenbockum J. (2014), *Im Sumpf der Städte*, «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 23 maggio, <http://www.faz.de>
- Weidmann J. (2014), *Europa darf den Stabilitätspakt nicht aufweichen*, «Süddeutsche Zeitung», 24 giugno, <http://www.sueddeutsche.de>
- Weiland S. (2014), *Csu bezichtigt Gabriel der Mausechlei*, «Der Spiegel» online, 17 giugno, <http://www.derspiegel.de>

• Articoli redazionali

- Das Verfassungsgericht nimmt sich zurück*, «Die Zeit», 18 marzo 2014, [www.zeit.de](http://www.zeit.de)
- Der Kümmerner als neue Beschäftigungsform*, «Süddeutsche Zeitung», 23 giugno 2014, <http://www.sueddeutsche.de>
- Deutschland kann Eu-Ausländern HartzIV verweigern*, «Der Spiegel» online, 20 maggio 2014, <http://www.derspiegel.de>
- Europawahl 2014*, «Der Spiegel» online, 26 maggio 2014, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/europawahl-2014-grafiken-und-analysen-im-ueberblick-a-971828.html>
- HartzIV für Zuwanderer: Csu-General schimpft über Selbstbedienungsladen Deutschland*, «Der Spiegel» online, 10 gennaio 2014, <http://www.derspiegel.de>
- Kabinett für Gesetz gegen Sozialleistungsmisbrauch*, «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 24 maggio 2014, <http://www.faz.de>
- Seehofer verteidigt Stimmungsmacher gegen Zuwanderer*, «Der Spiegel» online, 1° gennaio 2014, <http://www.derspiegel.de>
- Thousands of Bulgarians Set for UK Move, Bulgarian Ambassador Says*, Bbc News online, 25 novembre 2013, <http://www.bbc.com>.

• Audio e video

- ARD. Das Erste (2014a), *Die Schweiz stoppt die Zuwanderer*, talk show televisivo *Hart aber fair*, 10 febbraio, Colonia, <http://www1.wdr.de/daserste/hartaberfair/sendungen/schweizstopptzuwanderer100.html>
- (2014b), *Wahlarena mit Martin Schulz und Jean-Claude Juncker* (video), 20 maggio, <http://www.daserste.de/information/nachrichten-wetter/ard-sondersendung/videos/wahlarena-mit-martin-schulz-und-jean-claude-juncker-104.html>
- Bloomberg tv (2014), *Schäuble Says Won't Create Preconditions for OMT* (audio), 21 maggio, [http://www.bloomberg.com/video/schaeuble-says-won-t-create-preconditions-for-omt-jiPI\\_OInRES0GCBKQlu5Hw.html](http://www.bloomberg.com/video/schaeuble-says-won-t-create-preconditions-for-omt-jiPI_OInRES0GCBKQlu5Hw.html)
- Phoenix (2014), *Europawahl: Wahlkampfrede von Angela Merkel in Görlitz vom 20.05.2014* (video), [https://www.youtube.com/watch?v=QN\\_W7LwYolU](https://www.youtube.com/watch?v=QN_W7LwYolU)
- ZDF (2014), *Maybrit Illner: Gekommen, um zu bleiben. Neue Zuwanderer, alte Probleme?*, 5 giugno, <http://www.zdf.de/maybrit-illner/gekommen-um-zu-bleiben-neue-zuwanderer-alte-probleme-33453662.html?mediaType=Artikel> (video non più disponibile)

## ANNEX

Come illustrato nella sezione 4 dell'articolo, la frattura tra avvocati dell'*austerità* e delle *politiche degli investimenti* non ha rivestito un ruolo chiave durante la campagna elettorale valida per le elezioni parlamentari europee di maggio 2014. La discussione sull'opportunità di cambiare approccio nelle politiche economico-sociali in Europa ha però caratterizzato il dibattito pubblico tedesco da giugno a settembre, trovando una sua logica d'esistenza anche in relazione all'articolarsi di alcune dinamiche politiche e istituzionali sovranazionali, come, per esempio, la scelta dei nuovi commissari europei da parte di Jean-Claude Juncker. Inoltre il tema della possibile introduzione di un'assicurazione di disoccupazione europea è rimasta sul tavolo dei ministri delle finanze dell'UE e ha chiamato a esprimersi gran parte della società civile tedesca.

*Investire in Germania, investire in Europa*

In occasione del dibattito parlamentare sull'adozione del bilancio nazionale per il 2015, Gregor Gysi, deputato al Bundestag della Die Linke, ha condannato la politica di risparmio del governo di coalizione guidato da Angela Merkel, affermando che il cancelliere si è deciso per una politica che «rimanda qualsiasi investimento per il futuro» («Die Zeit», 10 settembre 2014). Il richiamo di Gysi a una politica degli investimenti nazionale non è il primo nel dibattito pubblico tedesco. Già nel 2013 diverse inchieste avevano indicato le condizioni di degrado delle infrastrutture di trasporto tedesche. Angela Merkel ha però ribadito che una politica del risparmio non «è fine a se stessa, ma rappresenta la base per spazi di manovre economiche future». Inoltre, nella stessa occasione il cancelliere ha ribadito che «ciò che vale per la Germania “vale” immutabilmente anche per il resto dell'Europa» («Die Zeit», 10 settembre 2014). Anche Ronald Pörner, rappresentante dell'Unione dell'industria ferroviaria tedesca (VBD), ha accusato la politica nazionale per i mancati finanziamenti al settore, specificando che, allo stato attuale, sarebbero necessari investimenti per 1,2 miliardi di euro su base annua per mantenere intatta l'infrastruttura ferroviaria tedesca.

Se una parte dell'opinione pubblica lamenta quindi un deficit di spesa pubblica, Jens Weidmann, presidente della Bundesbank, ha criticato la realizzazione della riforma tedesca delle pensioni, progetto di legge su cui SPD e CDU hanno trovato un accordo a luglio. La riforma prevede la riduzione dell'età di pensionamento a 63 anni per chi abbia alle spalle 45 anni di contribuzione. Secondo le previsioni del ministero del Lavoro, la riforma inciderebbe sul bilancio pubblico per 163 miliardi fino al 2030. Il presidente della Banca centrale tedesca non ha tardato a criticare la riforma definendola un «passo indietro» in confronto alle modifiche introdotte in Germania durante l'ultimo decennio; e «incoerente» rispetto alle condizioni imposte ai paesi che sono stati soccorsi finanziariamente durante la crisi del debito sovrano. In particolare, Weidmann ha sottolineato l'erroneità di tale scelta nel quadro di una tendenza di invecchiamento della popolazione, a causa della quale «l'economia tedesca non crescerà più ai tassi precedenti» («Die Zeit», 13 luglio 2014). Se il dibattito pubblico riguardo alle scelte di politica economica interna si è svolto lungo l'asse «governo-opposizione parlamentare-Bundesbank» e tali scelte possono essere interpretate come una conseguenza degli equilibri interni alla coalizione di governo, la dimensione

europea del dibattito sulla necessità di una politica di investimenti è stata più ampia e ha coinvolto anche attori della società civile, del mondo accademico e la classe politica dei *Länder*.

Theresia Bauer, ministro per la Ricerca del Baden Württemberg, ha severamente criticato il taglio delle risorse per la ricerca scientifica concordato a livello europeo (tra il 2007 e il 2013, il Baden Württemberg ha ricevuto ben 1,5 miliardi di euro dei 7 complessivi destinati alla Germania) per il budget 2014-2020. Bauer ha accusato sia il Consiglio europeo che il Governo tedesco. Quest'ultimo sarebbe colpevole di incoerenza, perché «da un lato propone una strategia di sviluppo hi-tech per la Germania e, dall'altro, taglia i fondi per la ricerca» («Der Spiegel», 12 settembre 2014). Prima del ministro si erano già espressi sia la Conferenza nazionale dei rettori delle scuole superiori, sia Lesley Wilson, portavoce dell'Unione delle università europee. Entrambe le organizzazioni avevano puntato il dito contro la disparità del volume degli investimenti previsti per il 2015 per il settore agricolo e la ricerca scientifica.

In un articolo pubblicato su «Die Zeit», Christoph Bals, Carlo C. Jaeger e Klaus Milke dell'Istituto German Watch hanno invece esortato l'Europa e la Germania a investire soprattutto nei sistemi di formazione. Secondo gli autori, «diversi studi hanno mostrato che uno degli elementi più importanti della competitività delle imprese tedesche è dato dal fatto che la maggioranza dei dipendenti ha ricevuto una formazione professionale. Ciò è un merito del sistema duale tedesco che collega la formazione scolastica a quella professionale» («Die Zeit», 10 settembre 2014). Secondo i ricercatori, la poca chiarezza in merito ai titoli delle qualifiche a livello europeo ha determinato un sistema farraginoso e una diversificazione eccessiva dei percorsi di studio che crea problemi di *matching* tra il mondo della scuola e del lavoro. Nell'ottica di German Watch, la Germania, insieme ad altri paesi caratterizzati da sistemi di educazione duali, dovrebbe opporsi a questo trend e rafforzare la formazione professionale degli studenti. In particolare, sarebbe importante focalizzare l'attenzione su alcuni settori chiave: tecnologie informatiche, medico-sanitario ed energie rinnovabili. Ma una ristrutturazione dei sistemi educativi non sarebbe una condizione sufficiente se non combinata con un massiccio piano di investimenti. Visto che il finanziamento pubblico è bloccato dalle politiche di austerità, Bals, Jaeger e Milke propongono di mobilitare capitali privati. German Watch prende spunto da Michael Diekmann, presidente del gruppo assicurativo Allianz, che ha proposto di far lavorare insieme pubblico, privato e assicurazioni per trovare una soluzione *win-win-win* alla mancanza di investimenti in Germania. Diekmann ha spronato il Governo affinché crei un quadro legislativo chiaro, tale da permettere alle grandi compagnie assicurative e ai privati – interessati a investimenti di lungo periodo – di rinnovare le infrastrutture e riconvertire il sistema energetico («Manager Magazin», 23 settembre 2014). Il presidente della Allianz ha quindi accusato il Governo tedesco di non investire abbastanza nel futuro del paese, criticando anche i recenti accordi tra CDU e SPD sulle riforme delle pensioni e del salario minimo. Secondo German Watch, se si riuscisse a replicare un simile programma di investimenti a livello europeo (insieme alla riforma dei sistemi educativi) si potrebbe creare un nuovo orizzonte di possibilità per le generazioni colpite dalla crisi. Inoltre, i ricercatori di German Watch invocano un ampliamento della tipologia di attori da coinvolgere in questi progetti di investimento: imprese, sindacati, centri di ricerca, organizzazioni e rappresentanti della società civile dovrebbero consolidarsi in «club» e «alleanze» transnazionali contribuendo al

funzionamento di quelli che vengono definiti *Innovationsklubs*. Questi «club di innovazione» sarebbero delle realtà istituzionali in cui regioni e *Länder* di diversi Stati nazionali potrebbero instaurare fruttuose collaborazioni e, con l'aiuto dei sopracitati «club transnazionali», sviluppare corsi di formazione legati a professioni che siano sostenibili nel tempo.

#### *Le esternazioni di Draghi e la nomina di Moscovici*

La messa in discussione delle politiche di austerità ha caratterizzato anche alcune dinamiche politiche e istituzionali europee e, in particolare, la discussione pubblica svoltasi in occasione della selezione dei commissari europei da parte di Jean-Claude Juncker e delle esternazioni del presidente della BCE, Mario Draghi.

Le nomine dei commissari europei da parte di Juncker sono state al centro della critica di diversi partiti tedeschi. Nel quadro della discussione pubblica sulle politiche di austerità, la nomina di Pierre Moscovici a commissario europeo agli Affari economici ha scatenato reazioni discordanti nell'arena politica tedesca. Hans Michelbach, responsabile per la politica fiscale della CSU, ha definito Moscovici come un «rischio per la stabilità dell'euro» («Die Zeit», 11 settembre 2014). Anche dalle file della CDU sono state mosse critiche pesanti alle scelte di Juncker. Klaus Peter Willsch, deputato al Bundestag per la CDU, ha affermato che «la nomina di un tale costruttore di deficit rappresenta uno schiaffo in faccia a tutti coloro che, durante la crisi, hanno seguito una politica di pareggio del bilancio». Se il Governo non si è pubblicamente esposto nel gioco delle nomine, Martin Schulz ha difeso il collega francese. In realtà, Moscovici stesso ha cercato di rassicurare la classe dirigente tedesca ribadendo di non aver preso decisioni importanti in materia economica e finanziaria, durante il suo incarico da ministro del Governo francese, senza essersi prima consultato con il suo «amico», Wolfgang Schäuble. Inoltre, ha aggiunto che le critiche avanzate dai politici tedeschi nei suoi confronti da Berlino e da Bruxelles «dovrebbero essere un tabù, viste le strette relazioni che corrono fra Germania e Francia».

Se nel caso della designazione dei commissari il Governo tedesco ha pubblicamente rispettato l'autonomia di scelta di Juncker, le relazioni con il presidente della BCE hanno dato luogo a uno scontro ideologico più aperto sull'opportunità di condurre politiche di austerità in Europa. Durante i mesi estivi, il presidente della BCE ha infatti ribadito a più riprese il suo scetticismo nei confronti dell'efficacia delle politiche di risparmio. In occasione della conferenza di Jackson Hole di fine agosto, Draghi ha sottolineato come, in Europa, la crisi del debito abbia disattivato l'uso degli stabilizzatori macroeconomici classici. Contestualmente ha suggerito di adottare un *mixed approach* nella conduzione delle politiche economiche – composto da politiche sia di domanda sia di offerta, a livello nazionale ed europeo – per risolvere il problema occupazionale dell'UE. Questo approccio dovrebbe comprendere tre azioni complementari: lo sfruttamento dei margini di flessibilità previsti all'interno del Patto di stabilità e crescita per intraprendere una politica fiscale orientata alla crescita, un maggiore coordinamento tra le politiche fiscali dei singoli Governi dell'eurozona e un piano di investimenti a livello europeo. Le esternazioni di Draghi hanno provocato una chiara presa di posizione da parte del Governo tedesco, che, secondo «Der Spiegel» (agosto 2014), avrebbe chiesto al presidente della BCE rassicurazioni rispetto a un proseguimento del corso di austerità in Europa.

*L'assicurazione di disoccupazione europea*

Da un punto di vista di policy, invece, il dibattito si è incentrato sulla possibilità di realizzare uno schema di assicurazione contro la disoccupazione a livello europeo. Se, in occasione della campagna elettorale valida per le elezioni del Parlamento europeo, sia Martin Schulz sia Jean-Claude Juncker avevano smentito la possibilità di realizzare un tale programma, l'ex commissario europeo per l'Occupazione, gli Affari sociali e l'Inclusione, László Andor, aveva invece indicato la razionalità dell'introduzione di un simile strumento di politica sociale (vedi sezione 4). Nei mesi successivi, il dibattito si è slegato dall'arena prettamente politica. A metà agosto, infatti, un fronte compatto – composto dalla Federazione sindacale tedesca (DGB), dal presidente dell'organizzazione sindacale dei datori di lavoro tedeschi (BDA), Ingo Kramer, e dal rappresentante del Consiglio tedesco degli esperti economici (SVR), Christoph M. Schmidt – ha escluso la possibilità di introdurre un qualsiasi meccanismo di trasferimenti tra Stati nazionali, sul modello proposto da Andor.

Schmidt ha ribadito che un'assicurazione europea, a differenza dell'Unione bancaria, istituirebbe «incentivi sbagliati» per il corso di riforme che dovrebbe essere intrapreso nei paesi colpiti dalla crisi. Il DGB ha invece affermato che, da una prospettiva «redistributiva e sociale», sarebbe sbagliato scaricare il costo della crisi in questo modo, in quanto un'azione del genere danneggerebbe in primo luogo le realtà produttive medio-piccole («WirtschaftsWoche», agosto 2014), principali finanziatori dei fondi pensione.

L'Istituto di ricerca economica tedesco (DIW) si è invece schierato a favore dell'introduzione di un'assicurazione europea. In particolare, secondo Ferdinand Fichtner, economista del DIW, questo strumento sarebbe necessario per la stabilizzazione dell'eurozona, «un'area valutaria in cui non è possibile garantire la stabilità congiunturale tramite un'unica politica monetaria». L'assicurazione europea sarebbe un meccanismo di stabilizzazione dell'economia reale e costituirebbe il complemento dell'Unione bancaria e dell'ESM, strumenti volti a stabilizzare piuttosto il lato finanziario («WirtschaftsWoche», settembre 2014).

La proposta di Andor è anche tornata sul tavolo dei ministri delle Finanze europei durante un incontro organizzato dalla presidenza italiana del Consiglio europeo, svoltosi a Milano a inizio settembre. In particolare, il Governo italiano ha commissionato a Guntram Wolff, economista del *think tank* Bruegel di Bruxelles, la realizzazione di un rapporto sulla fattibilità di una tale assicurazione. Wolff ha sottolineato come tale politica implicherebbe una serie di modifiche fondamentali: il coordinamento dei sistemi nazionali di assicurazione sociale tramite la definizione di uno standard minimo comune; la creazione di un'apposita agenzia europea; la contrattazione tra parti sociali a livello europeo. In quell'occasione, Schäuble, pur avendo definito lodevole l'iniziativa italiana, ha escluso che una tale assicurazione possa realizzarsi nel breve periodo («Süddeutsche Zeitung», 15 settembre 2014).