

Giuseppe Moro

Il Modello sociale europeo fra complessità e ibridazione

(doi: 10.1447/89540)

Autonomie locali e servizi sociali (ISSN 0392-2278)

Fascicolo 3, dicembre 2017

Ente di afferenza:

Università degli studi di Bari Aldo Moro (uniba)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Il Modello sociale europeo fra complessità e ibridazione

Giuseppe Moro

The European social model between complexity and hybridization

The article presents the complex and controversial concept of the European social model (Esm) through an analysis of not only its plurality of meanings. Even when the Esm was deeply challenged by the development of globalized competition and the economic crisis, the changes marking the various different European welfare models appeared to converge and push systems towards a hybridization. It is precisely the low level of rigidity with which the construction process of the Esm has been characterized that appears to provide added value as it provides national and local welfare systems with resilience.

Keywords: European social model, models of welfare, hybridization, Welfare State, European union.

1. Introduzione

Possiamo definire Modello sociale europeo (Mse) il tentativo messo in atto in molti paesi europei, anche in maniera differenziata, di far coesistere in modo originale economia di mercato e Stato sociale con l'obiettivo di assicurare sia la competitività economica che la solidarietà e la coesione sociale (Cavalli e Martinelli 2015). In estrema sintesi, esso sarebbe costituito da alcuni valori fondanti (diritti individuali, solidarietà, libertà di contrattazione, ecc.) e da alcuni tratti istituzionali caratteristici quali l'universalismo tendenziale del welfare, la regolazione del mercato del lavoro e del sistema delle relazioni industriali.

Il Mse è però un concetto che presenta anche molti aspetti di ambiguità perché in esso si sovrappongono una pluralità di significati, tanto che l'Europa sociale è stata considerata «uno dei concetti più elusivi degli studi europei e dei dibattiti politici sul processo di integrazione» (Ferrera 2016, 105).

Esso può assumere un significato normativo o uno positivo/interpretativo (Montanari *et al.* 2008, 788). Nel primo caso si auspica la convergenza

Giuseppe Moro, Università degli Studi di Bari Aldo Moro, Dipartimento di Scienze Politiche, via Suppa, 9, Bari; giuseppe.moro@uniba.it.

verso un unico modello delle istituzioni di protezione sociale presenti nei diversi paesi europei. Nel secondo caso, invece, si afferma che i diversi modelli istituzionali presenti in Europa convergono progressivamente verso l'assicurazione della stessa tipologia e dello stesso livello di prestazioni sociali.

Dal punto di vista analitico, invece, nel termine Mse si sovrappongono almeno due dimensioni (Hermann 2009). Una prima dimensione è quella istituzionale. Si ritiene che, al di là delle differenze nazionali e dei cosiddetti regimi di welfare, gli Stati sociali europei abbiano delle sostanziali similarità: il carattere universalistico del welfare; il ruolo importante svolto dallo Stato nel governo dell'economia anche con interventi diretti e attraverso la proprietà di banche, industrie e infrastrutture di servizio, tanto da poter parlare di economia sociale di mercato; la presenza di modelli sviluppati di regolazione del lavoro e di relazioni industriali.

La seconda dimensione è quella politica, probabilmente la più ambigua perché nel corso degli ultimi decenni il Mse è stato identificato dapprima con la visione socialdemocratica della società contrapposta all'ideologia neo-conservatrice dominante negli anni Ottanta soprattutto negli Usa e in Gran Bretagna. Mentre, successivamente, il Mse ha connotato per lo più il processo di convergenza degli Stati europei verso un modello di welfare attento ai principi della sostenibilità economica e della competitività dei sistemi economici su scala globale, anche in contrapposizione ai tradizionali welfare di impostazione socialdemocratica.

2. Le critiche al Modello sociale europeo

Le ambiguità insite nel concetto di Mse hanno portato alcuni analisti a negarne la stessa validità. L'esistenza di un Mse viene rimessa in discussione da chi sostiene che l'integrazione sociale sia stata sostanzialmente subordinata all'integrazione economica e sia stata connotata da molta retorica con un impatto molto debole sulla vita reale dei cittadini europei. Secondo questa prospettiva (Barbier 2013), la costruzione dell'Europa avrebbe riguardato quasi esclusivamente la dimensione economica e questo carattere originale sarebbe rilevante ancora oggi, con una chiara divisione della giurisdizione che attribuisce agli Stati nazionali le competenze quasi esclusive sulle materie sociali, compresa l'educazione.

Nel corso del processo di integrazione europea si sarebbe creata un'asimmetria fondamentale fra le politiche che sostengono l'efficienza del mercato e quelle che promuovono la protezione e l'uguaglianza sociale (Scharpf 2002). Mentre, infatti, a livello degli Stati nazionali, tali politiche sono in competizione avendo lo stesso rango costituzionale, nel processo di integrazione le politiche economiche si sono sempre più «europeizzate» mentre quelle sociali sono rimaste di competenza nazionale.

Chi sostiene queste posizioni ritiene che la convergenza dei diversi paesi europei verso un modello di protezione sociale omogenea e uniforme si fermi solo alla superficie e che la legislazione europea non abbia gene-

rato dei diritti nuovi e sostanziali, ma, al contrario, sia stata solo di tipo negativo e abbia cercato di rimuovere gli ostacoli, costituiti anche dalle legislazioni sociali nazionali, alla libertà di mercato e alla competizione.

Anche nella cosiddetta «epoca d'oro» dell'Europa sociale, il decennio iniziato dalla fine degli anni Ottanta, non si sarebbe mai andati oltre il coordinamento delle idee e dei quadri cognitivi che avrebbero influenzato solo marginalmente la sostanza della cittadinanza sociale. Pertanto in campi come quelli delle pensioni, della salute e dell'inclusione sociale, i programmi e le politiche nazionali, per quanto in parte coordinati a livello comunitario, sarebbero rimasti la variabile determinante e non si sarebbe modificata sostanzialmente la varietà delle istituzioni e dei modelli nazionali. Anche il coordinamento minimo, avviato in quell'epoca, sarebbe stato spazzato via nel periodo avviato a metà del primo decennio del nuovo secolo e culminato con la grande crisi economica iniziata nel 2008. Una serie di eventi quali l'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Est, la bocciatura del nuovo trattato costituzionale in Olanda e in Francia e del Trattato di Lisbona in Irlanda, la crisi del debito in Grecia avrebbero segnato il «quasi collasso» della dimensione sociale europea (Barbier 2013, 105).

Il processo di integrazione differenziata si è innestato, inoltre, su una realtà già caratterizzata da una profonda differenziazione fra i tre modelli di *Welfare Capitalism* individuati da Esping-Andersen (1990); differenziazione che si è accentuata ulteriormente con l'allargamento dell'Unione ai paesi del Sud, dapprima, e poi del Nord e dell'Est Europa. L'eterogeneità fra questi gruppi di paesi non riguarda solo differenze operative nei livelli di protezione sociale, ma attiene, soprattutto, alla differente concezione normativa del ruolo che lo Stato, il mercato e la famiglia devono svolgere nella produzione del welfare sociale. Ciascuno di questi modelli ha un forte consenso a livello delle singole opinioni pubbliche nazionali non solo perché ha radici profonde nelle rispettive tradizioni culturali, ma anche perché i cittadini hanno pianificato le loro esistenze sulla base dei sistemi di protezione sociale esistenti e oppongono resistenze a cambiamenti che li possano stravolgere radicalmente.

Così, ad esempio, per quanto riguarda l'assicurazione sociale, non vi sarebbe alcuna evidenza di una progressiva convergenza verso un unico modello istituzionale e i processi di ricalibratura o restrizione dei benefici non producono una ridefinizione della forma organizzativa di assicurazione sociale dominate in un paese (Montanari *et al.* 2008, 801). Similmente, non vi sarebbe alcuna evidenza empirica che vi sia una convergenza degli output delle prestazioni assicurative per quanto riguarda i livelli di sostituzione del reddito da lavoro in caso di disoccupazione e infortunio. Anzi, nei periodi di crisi che hanno a lungo segnato i paesi europei negli ultimi anni si è notato un allargarsi delle differenze poiché, pur essendosi ridotte ovunque le prestazioni sociali, i paesi che avevano storicamente più alti tassi di sostituzione del reddito hanno tagliato meno di quanto abbiano fatto i paesi con prestazioni meno generose. Sembra cioè essere prevalsa la *path dependency* prodotta dal coagularsi del supporto politico al mantenimento dei diritti sociali già conseguiti.

3. I valori politici dell'Europa sociale

Colin Crouch (1999) ha invece affermato che nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale, a partire dalla metà del Novecento, si è attuato un processo di convergenza verso un modello sociale basato sul compromesso e sull'equilibrio fra quattro caratteristiche:

- l'industrializzazione come base della struttura occupazionale e della produzione economica;
- un'organizzazione della proprietà di tipo capitalistico;
- una struttura istituzionale liberale che, in qualche modo, poneva dei limiti alle tradizionali istituzioni comunitarie;
- il riconoscimento generalizzato dei diritti di cittadinanza.

Una delle più importanti incarnazioni istituzionali di tale compromesso, in particolare per quanto riguarda il concetto di cittadinanza di massa, è stato il Welfare State che ha costituito forse lo strumento più rilevante di garanzia della stabilità sociale e della prosperità economica in quanto ha reso sostenibili le tensioni fra le quattro dimensioni del compromesso sociale raggiunto.

Nel modello europeo della seconda metà del Novecento, quindi, la cittadinanza sociale ha occupato un posto di assoluta preminenza in quanto ha limitato gli impatti negativi del mercato capitalista e dell'industrializzazione sulle forme di solidarietà tradizionali (in particolar modo sulla famiglia) e ha attenuato le disuguaglianze sociali mediante un'imposizione fiscale progressiva che è servita proprio a finanziare lo Stato sociale.

La presenza di Stati sociali forti è stata anche la conseguenza della pressione da parte di organizzazioni politiche, la cui cultura è stata contraddistinta da uno specifico riferimento di classe o di tipo religioso, che hanno sostenuto la diffusione di sistemi di protezione sociale estesi, seppure con caratteristiche istituzionali in parte differenti. Soprattutto, la presenza di culture politiche di classe ha fatto sì che le classi inferiori abbiano avuto una maggiore capacità di mobilitazione per perseguire i propri interessi e anche da questo è derivata, storicamente, una riduzione delle disuguaglianze a seguito dell'intervento degli Stati.

Si potrebbe quindi affermare che si è costruito un modello europeo di società il cui significato è più ampio di quello più marcatamente «welfarista» del Mse rappresentato solo come un insieme di priorità politiche centrate sul welfare, la concertazione sociale e l'economia mista. L'interpretazione più ampia del modello europeo di società, che comprende e non esclude quella più restrittiva, si sofferma sui valori e sui principi politici che sarebbero diventati patrimonio dell'Europa democratica.

Le due interpretazioni del Mse non sono contraddittorie, ma anzi si sostengono a vicenda. Si può dire che, attraverso percorsi storici differenti, nei diversi Stati che hanno formato l'Unione europea si è registrata la confluenza su alcuni valori etico-politici comuni: il metodo democratico, i diritti individuali, l'uguaglianza delle opportunità, la libertà di contrattazione e la solidarietà (Cavalli e Martinelli 2015, 246). Oppure, riproponendo l'elenco formulato da Giddens (2007): la spartizione dei rischi e delle oppor-

tunità nella società, la solidarietà e la coesione sociale, la protezione dei membri più vulnerabili della società, la concertazione nelle relazioni industriali, il riconoscimento di un'ampia gamma di diritti economici e sociali a tutta la popolazione.

Su questi valori si fondano alcuni tratti comuni dei sistemi sociali europei: un welfare non residuale che impegna una quota rilevante del Pil per la spesa sociale; una regolazione del mercato del lavoro che tenta di coniugare gli interessi delle imprese con i diritti dei lavoratori; un sistema istituzionalizzato di relazioni sociali.

Questa convergenza non è stata quindi registrata solo sui valori, ma il lungo percorso di espansione dei welfare nazionali iniziato con la fine della Seconda guerra mondiale ha portato gli Stati europei occidentali a condividere alcuni tratti comuni (Hermann e Hofbauer 2007). In primo luogo, i sistemi di welfare europei sono universalisti: ciò significa che i cittadini sono per principio titolati ad essere supportati in caso di bisogno e che il livello di copertura sociale è più alto degli altri paesi non europei, in particolare degli Stati Uniti dove una parte significativa della popolazione non ha accesso ad alcun tipo di beneficio. In secondo luogo, lo Stato svolge un ruolo fondamentale nel fornire i servizi ai cittadini, non solo quelli più strettamente legati all'assistenza sociale, ma anche quelli che promuovono in forma più ampia il benessere come la sanità, i trasporti pubblici, l'educazione. L'incrocio fra accesso universale ai benefici e la presenza di servizi pubblici produce la terza caratteristica dei welfare europei, quella che Esping-Andersen (1990) ha chiamato *decommodification*: l'aver cioè reso i cittadini europei meno dipendenti dal mercato, nell'assicurare il proprio benessere, rispetto ai cittadini degli altri paesi del mondo.

4. La costruzione del Modello sociale europeo: una storia controversa

Questi tratti comuni sono il risultato di un processo di convergenza che, seppure formalmente non predeterminato, è stato una conseguenza della formazione dell'Unione europea.

Nei primi trent'anni del processo di integrazione l'Unione europea non ebbe le competenze per promuovere una politica sociale comune che riflettesse l'evoluzione che si stava avendo in parallelo nei diversi Stati membri. Gli stessi articoli del Trattato di Roma (48, 51) che riguardavano la legislazione sociale europea si limitavano a garantire a livello europeo i diritti economici e sociali acquisiti dalle persone in quanto cittadini degli Stati nazionali, non a rafforzarli o promuoverli. Si potrebbe dire che si badava ad armonizzare i diritti sociali al più basso livello di standard possibile (Juhász 2006). In una prima fase quindi, dal Trattato di Roma agli anni Ottanta, si è avuta una forte espansione del welfare negli Stati membri senza un esplicito ruolo dell'Unione; anche se le risorse economiche necessarie per la crescita dei welfare derivavano dalla crescita economica favorita dalla liberalizzazione degli scambi nel Mercato comune. Sembrò funzionare in quegli anni il compromesso iniziale fra i paesi fondatori che

affidava all'Unione il compito di creare un mercato integrato e promuovere la libertà economica, e agli Stati nazionali la funzione di promuovere la libertà politiche e la coesione sociale: si verificò al contempo il miracolo economico e la creazione di welfare sempre più universalistici. Per alcuni versi ha ragione Maurizio Ferrera (2016) nell'affermare che questa divisione del lavoro fra Bruxelles e gli Stati nazionali fu un «peccato originale» che impedì di elaborare una cornice simbolica generale sulla missione sociale dell'Europa che si affiancasse alla missione di promuovere la libertà economica e il Mercato comune. Ma è anche vero che, fin dall'inizio, la costruzione dell'Europa fu un processo più ampio dell'unione economica.

La seconda fase, negli anni Ottanta e la prima parte degli anni Novanta, è stata caratterizzata da una forte accelerazione dell'integrazione economica, soprattutto monetaria, culminata con l'introduzione dell'euro nel 1999. L'attenzione quasi esclusiva rivolta a questo processo, la forza ideologica assunta dal pensiero nella Nuova destra e il pieno dispiegarsi della globalizzazione economica posero in secondo piano le politiche sociali.

Ma, paradossalmente, è stato negli anni in cui il tradizionale compromesso sociale europeo costruito dopo la Seconda guerra mondiale veniva minacciato che nel dibattito politico europeo si è iniziato a parlare esplicitamente di Mse, forse in reazione all'attacco ideologico della Nuova destra al Welfare State. Mentre lo stesso termine entrava ufficialmente nell'agenda dell'Unione europea a metà degli anni Novanta (Commissione europea 1994), il valore centrale del Mse era identificato nella solidarietà fra i diversi membri e gruppi della società, promossa da politiche di redistribuzione dei redditi e delle opportunità che avevano consentito lo sviluppo di Welfare State caratterizzati da sistemi di protezione sociale altamente sviluppata.

La terza fase del rapporto fra processo di integrazione europea e Mse si avvia negli anni Novanta e trova espressione, all'inizio del nuovo millennio, nella strategia di Lisbona che fu preceduta dall'inclusione del capitolo sociale nel Trattato di Amsterdam del 1997, dalla Strategia europea per l'occupazione del 1998 e dal Trattato di Nizza del 2001 con l'adozione della Carta dei diritti fondamentali.

Il Mse torna a essere parte integrante dell'identità europea e degli stessi trattati: nella Strategia di Lisbona le politiche sociali attive vengono considerate un fattore essenziale di competitività, non più contrapposta all'inclusione sociale.

In questa fase emerge però anche la tesi che i sistemi di protezione sociale hanno bisogno di essere riformati per essere considerati un fattore produttivo e non un costo. Molte proposte furono elaborate dalle istituzioni europee, ma gli attori politici principali di quella che può essere considerata una nuova visione lib-lab del welfare furono i partiti e le coalizioni di centro-sinistra che governarono vari paesi europei: dalla Gran Bretagna alla Germania, dall'Italia alla Spagna. Ferrera (2016) ha proposto di definire questa nuova visione come «neowelfarismo liberale» perché includeva al proprio interno elementi tipici della tradizione liberale (tutela della li-

bertà negativa, uguaglianza delle opportunità, non discriminazione, individualità, efficienza del mercato) e di quella socialdemocratica (solidarietà, redistribuzione, inclusione, universalismo).

Il riconoscimento dell'esistenza di un Mse che costituiva una dimensione fondamentale dell'identità europea non è stato perciò il frutto di un'evoluzione «naturale» dell'idea di Unione europea, ma il risultato di un preciso progetto politico che voleva costituire un'alternativa al modello della globalizzazione liberista e si proponeva l'obiettivo di costruire un'Europa sociale proprio nel momento in cui il welfare dei paesi europei, costruito nei cosiddetti Trent'anni gloriosi, appariva più in pericolo.

Lo stesso concetto di Mse è stato coniato da Jacques Delors, presidente della Commissione europea dal 1985 al 1995, e costituiva il cuore della sua visione social-democratica di un'Europa unita in un mondo globalizzato. Secondo tale visione, dopo la fine degli accordi di Bretton Woods con l'abolizione dei controlli sui capitali e l'internazionalizzazione dei mercati monetari, era impossibile realizzare una politica economica progressista e keynesiana a livello degli Stati nazionali (Hermann e Hofbauer 2007). Era invece necessario costruire a livello europeo un'alternativa al capitalismo liberista dominante nei paesi anglosassoni che negli anni Ottanta erano governati dalle forze neo-conservatrici: l'Europa doveva essere più di una semplice associazione economica e il progresso economico e sociale avrebbero dovuto essere due obiettivi ugualmente importanti. Similmente, un'Unione che avesse raggiunto il pieno successo a livello economico avrebbe dovuto avere anche una forte agenda di politica sociale e degli standard sociali e lavorativi europei di alto livello. Solo in questo modo, fra l'altro, si poteva pensare a una piena adesione dei cittadini al progetto europeo secondo la frase attribuita allo stesso Delors: «You cannot fall in love with a common market». L'Unione europea sarebbe stata in qualche modo l'erede delle politiche di intervento diretto e attivo dello Stato nella promozione dello sviluppo economico che erano rimesse fortemente in discussione a livello nazionale (Wilde 2007).

Questo progetto si è indubbiamente ridimensionato dopo la fine della presidenza Delors, soprattutto perché i cosiddetti parametri di Maastricht hanno richiesto che i paesi dell'Unione, in particolare quelli che hanno adottato l'euro, seguissero delle rigide politiche di controllo della spesa pubblica. Ma appare riduttivo comunque pensare che gli interventi di politica sociale siano stati solo degli *spill over* del completamento del mercato unico (Barbier 2013) o che il Mse sia stato solo una copertura che ha giustificato le politiche di *retrenchment* dei welfare nazionali.

Sono continuate, infatti, le politiche di integrazione positiva, ad esempio con la definizione di standard sociali uniformi a livello europeo e con l'azione dei vari organismi centrali dell'Unione che ha spinto verso la creazione di un nucleo di politiche sociali convergenti nel campo dell'occupazione, con l'adozione del dialogo sociale e del metodo di coordinamento aperto (Cavalli e Martinelli 2015). Tutto ciò ha prodotto delle realizzazioni concrete che hanno contribuito a creare uno spazio sociale europeo, certo imperfetto e sicuramente migliorabile, ma che ha comunque inciso sulla

vita dei cittadini europei e che forse oggi andrebbe difeso con più convinzione nei confronti di chi attribuisce all'Unione la responsabilità del ridimensionamento dei diritti sociali dei cittadini degli Stati europei. Potemmo elencare: le decisioni della Corte di giustizia e degli organi di governo europei che hanno mirato ad estendere da un paese all'altro i diritti sociali dei cittadini europei, il libero movimento dei lavoratori, la salute e sicurezza sul lavoro, l'uguaglianza di genere, il Fondo sociale europeo, la Carta dei diritti fondamentali, la legislazione sulla non discriminazione, la protezione contro il licenziamento, i trasferimenti sociali e i benefici fiscali per i non residenti, i processi di coordinamento aperto sull'occupazione, l'inclusione sociale e le politiche pensionistiche e sanitarie.

Si deve anche alla spinta dell'Unione europea la nuova visione delle politiche giovanili con le quali è stata superata l'idea che i giovani siano un problema o una minaccia e si è passati a considerarli una risorsa da promuovere attraverso politiche quali *Youth Guarantee*. Politiche che hanno, se mai, il limite di guardare all'investimento sociale sui giovani con un'ottica troppo economico-funzionalista, sottovalutando l'importanza di investire nella promozione dell'*agency* anche in ambiti più vasti come quello della partecipazione e della cittadinanza attiva (Martelli 2014).

5. Il Modello sociale europeo come sistema complesso

Pur riconoscendo che persistono forti divergenze fra i paesi europei, non si può non sottolineare che proprio negli ultimi tre decenni in cui è emersa con più forza l'egemonia culturale e politica del paradigma neoliberista, è apparso in modo altrettanto chiaro che persisteva una via europea per confrontarsi e risolvere i problemi sociali e che non si trattava di un approccio solo teorico, ma del riconoscimento a livello europeo di una serie di diritti sociali.

Questo modello europeo ha profonde radici nell'attenzione forte che gli Stati democratici europei, soprattutto quelli che hanno costituito il nucleo fondante dell'Unione, hanno storicamente avuto per il mantenimento della coesione sociale lungo tutto il corso del Ventesimo secolo (Servais 2001). Tale attenzione ha portato alla creazione di regimi complessi di sicurezza sociale la cui responsabilità ultima è ricaduta sullo Stato anche quando la loro gestione è stata affidata ai privati o al Terzo settore. E ha fatto sì che allo Stato fosse riconosciuto il diritto, o addirittura ne fosse affermato il dovere, di intervenire attivamente nelle materie economiche e sociali e di cercare un accordo con le parti sociali al fine di realizzare politiche sociali ed economiche condivise. Inoltre il Mse ha potuto contare su una cultura politica comune alla maggior parte dei cittadini europei che consideravano in modo negativo l'esclusione sociale e le disuguaglianze sociali troppo accentuate e che, di conseguenza, hanno legittimato l'intervento dello Stato per porre rimedio alle conseguenze negative del funzionamento del mercato. Tracce di questa cultura politica europea le possiamo forse ritrovare, seppure deformate, nel diffondersi negli ultimi anni

dei cosiddetti movimenti populistici in cui sono presenti l'attenzione al tema dell'integrazione sociale (anche se intesa in modo tradizionale ed esclusiva) e la critica verso il liberismo dei mercati e il ruolo subordinato assunto dagli Stati nei confronti del sistema economico.

Il Mse non è un sistema unitario, ma un insieme di valori, conquiste e aspirazioni sociali che si sono realizzate in forma e grado differente nei diversi paesi europei, ma con alcuni tratti comuni caratteristici che Giddens (2007) ha così sintetizzato: uno Stato interventista finanziato da alti livelli di tassazione; un sistema di welfare che fornisce un'efficace protezione sociale a tutti, in particolare ai più bisognosi, e la limitazione di tutte le forme di disuguaglianza sociale.

Ferrera (2005) ha osservato come si sia formato negli anni uno spazio sociale europeo la cui funzione è quella di promuovere il riadattamento delle condizioni istituzionali dei paesi europei e che consente una condivisione delle risposte alle sfide politiche ed economiche che emergono dall'approfondirsi dei legami economici in Europa.

Non si tratta di uno spazio fisso, ma di un processo continuo di ricalibratura del welfare che non ha però portato a un regime sociale europeo vero e proprio così come è avvenuto per il mercato e la moneta unica. I protagonisti di questo processo sono rimasti gli Stati nazionali la cui azione tuttavia è stata condizionata e modellata dalla regolazione sovranazionale, dal coordinamento delle politiche e dalla giurisprudenza della Corte europea di giustizia.

Lo spazio sociale europeo è composto da più pilastri, in primo luogo gli Stati nazionali ma anche gli attori sovranazionali, e si è sostanziato anche nella costituzione di network politici istituzionalizzati. Si tratta di uno spazio prevalentemente regolativo, con limitate capacità finanziarie e decisionali, basato sulla capacità di conciliare a lungo termine gli interessi in conflitto, in cui si bilanciano continuamente impegno comunitario e autonomia nazionale e in cui è presente una grande diversità di sistemi di welfare. Ma, aggiunge Hemerijck (2013), si è verificato comunque un processo storico di reciproco adattamento che ha fatto sì che lo spazio sociale europeo divenisse negli ultimi anni più comprensivo e coerente mediante una maggiore integrazione dei diversi livelli di cui si compone.

Sul piano empirico, accogliendo la recente proposta di Ferrera (2016), si può affermare che l'Europa sociale sia composta da cinque elementi costitutivi distinti e contraddistinti da logiche interne che possono anche entrare in conflitto fra loro:

- il primo elemento è costituito dagli spazi sociali nazionali, cioè i sistemi di protezione sociale dei paesi membri. Sono sistemi che si fondano sui principi comuni, ma che differiscono in parte fra loro per profili istituzionali e organizzativi e per le logiche di funzionamento;

- il secondo elemento è lo spazio della cittadinanza sociale, cioè il diritto acquisito dai cittadini europei, sulla base del principio di non discriminazione, di accedere alle prestazioni e ai servizi sociali del paese in cui risiedono;

- la terza dimensione è costituita dagli spazi sociali subnazionali: i welfare territoriali o locali che si sono creati in seguito ai processi di decentra-

lizzazione. Essi sono stati promossi e valorizzati anche dall'Unione europea divenendo oggetto di finanziamento da parte del Fondo sociale europeo e soggetti titolari delle politiche sociali in applicazione del principio di sussidiarietà;

– vi è quindi la vera e propria politica sociale dell'Unione europea, cioè l'insieme degli standard comuni a molte aree di politica sociale (ad esempio, pari opportunità, salute, congedi parentali, sicurezza nei posti di lavoro) e i finanziamenti europei destinati alle politiche sociali, di coesione e sviluppo territoriale;

– l'ultima componente è l'abbozzo di una costituzione sociale europea, cioè gli obiettivi e le norme di carattere sociale presenti nei trattati i quali, data la supremazia della legislazione europea, costituiscono un orientamento e un vincolo per le politiche nazionali e per le altre dimensioni dell'Europa sociale.

Ferrera (2016, 107) ritiene che queste cinque componenti siano fra loro eterogenee e che spesso si trovino in contrasto reciproco sia sul piano simbolico che su quello pratico, con conseguenze negative sulla coerenza interna dell'Europa sociale. Di conseguenza, sostiene che per superare gli squilibri nella coesistenza fra queste componenti sarebbe necessario attuare una strategia politica che: sostenga il reciproco adattamento degli spazi sociali nazionali; consolidi la cittadinanza sociale europea; sostenga il welfare locale con un'attenzione particolare alla dinamiche transfrontaliere creando spazi sociali comuni nelle regioni europee confinanti; espanda le politiche sociali sovranazionali; dia vita, anche sulla base delle proposte dell'ex ministro belga Frank Vandenbroucke (2013), ad una vera e propria Unione sociale europea sviluppando e sistematizzando gli obiettivi e le clausole sociali già previsti nel Trattato di Lisbona.

La coesistenza di componenti diverse nell'Europa sociale non è però solo causa di problemi, ma contribuisce a costruire l'originalità del Mse che non può essere considerato un modello perfettamente definito e coerente, ma è, piuttosto, un sistema complesso in cui ciascuna delle componenti finisce con l'influenzare le altre. Per cui, ad esempio, i sistemi di welfare nazionali sono divenuti europei perché sono chiamati ad interagire con tutti gli altri dovendo rendere concreto il principio della cittadinanza sociale europea, ricevendo finanziamenti europei anche sulla base dell'individuazione delle cosiddette *best practices*, seguendo il metodo del coordinamento aperto, dovendo assicurare gli standard previsti dagli accordi europei, dovendo rispettare il principio di sussidiarietà verticale.

6. I nuovi rischi sociali, la crisi e le trasformazioni del Modello sociale europeo

Di fronte alle sfide del mercato globale, all'emergere dei cosiddetti nuovi rischi sociali e alla lunga fase di recessione economica iniziata con la crisi finanziaria del 2008, gli Stati europei, pur ancora caratterizzati da modelli istituzionali storici differenti, hanno reagito seguendo delle tendenze

comuni e mostrando, anche in modo paradossale, come un Mse, seppure differente da quello sviluppatosi nei trent'anni gloriosi, continui ad esistere.

Si può pertanto osservare una convergenza che ha spinto i sistemi nazionali ad ibridarsi seguendo alcuni principi ispiratori comuni (Gilbert 2013):

– In primo luogo c'è stato uno slittamento crescente verso la privatizzazione delle attività di welfare attraverso l'acquisto di servizi forniti dai privati e la fornitura di benefit monetari e attraverso *vouchers* e crediti fiscali che consentono agli individui di effettuare scelte individuali in campi quali la salute, l'educazione, i servizi di cura e le pensioni. Si pensi soprattutto al *personal budget* presente nel Regno Unito fin dagli anni Novanta, ma anche ai vari voucher di conciliazione, assegni servizi o assegni badanti introdotti nei welfare regionali italiani seppure con una valorizzazione culturale o una caratura ideologica molto inferiore rispetto all'esperienza britannica (Stanzani 2014).

– In secondo luogo, è stato accettato quasi universalmente il principio che le politiche che forniscono un supporto passivo ai non occupati debbano essere sostituite progressivamente da politiche che promuovono il lavoro e che forniscono agli individui le competenze che li abilitano a partecipare al mercato del lavoro.

– La terza dimensione di cambiamento ha portato a un crescente *targeting* dei benefici con la diffusione della prova dei mezzi per l'accesso ai benefici sociali.

– Infine, ma forse è stato il cambiamento più importante, si è spostata l'enfasi dai diritti sociali dei cittadini a ricevere i provvedimenti di welfare per proteggerli dalle turbolenze e dalle ingiustizie del mercato, alla responsabilità di coloro che ricevono i benefici a contribuire attivamente e a divenire indipendenti il più velocemente possibile. L'enfasi sulla responsabilità individuale è stata importante perché ha ridefinito il ruolo dello Stato da agenzia che assicura e fornisce benefici pubblici ai titolari dei diritti di cittadinanza a ente che dà un supporto pubblico alla responsabilità individuale.

È interessante osservare come tali cambiamenti, che in molti casi hanno portato a un restringimento dei diritti sociali dei cittadini, abbiano interessato sia i paesi del Nord che del Sud Europa, considerati come poli contrapposti nella letteratura sui sistemi di welfare.

Il welfare dei paesi del Nord Europa, che hanno costituito il nucleo del cosiddetto modello social-democratico, negli ultimi anni diviene più simile a quello degli altri paesi europei, anche per confrontarsi con l'emergere dei nuovi rischi sociali come il maggior numero di famiglie mono-parentali, il pluralismo etnico, la mancanza di domanda di lavoro per i gruppi sociali a basso livello educativo (Harsløf e Ulmestig 2013). Così in molte aree di politica sociale si registra un maggiore affidamento dei servizi in *outsourcing* ai privati. Si fa strada l'idea che il sostegno pubblico debba essere dato a fronte di precisi impegni contrattuali da parte di coloro che lo ricevono e che l'attivazione sia lo strumento più adatto per venire incontro ai bisogni dei perdenti dello sviluppo post-industriale; mentre si stigmatizza

il comportamento «indesiderato» degli individui, ad esempio non proseguire nell'educazione scolastica, con il presupposto che essi debbano farsi carico delle conseguenze di tali comportamenti. Il nuovo sistema di management che premia le unità pubbliche o private (siano esse scuole, ospedali, centri privati di assistenza) sulla base delle loro performance porta al *creaming* nei migliori clienti, pazienti o alunni. Si accentuano i fenomeni di decentramento e regionalizzazione del welfare e del mercato del lavoro e, di conseguenza, in quelli che una volta erano welfare nazionali universalistici cresce il rischio della polarizzazione geografica. Più in generale, di fronte al parziale arretramento delle istituzioni universali di Welfare State, si apre un ampio spazio sociale in cui individui e gruppi competono per conquistare risorse di welfare e in cui cresce l'importanza delle scelte individuali e dei gruppi sociali nell'allocazione delle risorse e nella scelta delle condotte di vita: ad esempio la scelta di forme integrative di previdenza e assistenza o l'attenzione alla nutrizione e allo sport.

Anche i paesi del Sud Europa che formano il modello mediterraneo di welfare, considerato il più distante in senso negativo dal modello nordico socialdemocratico, si sono confrontati nel nuovo millennio con dei nuovi rischi sociali simili a quelli sperimentati dai paesi del Nord e che erano stati quasi del tutto assenti prima degli anni Novanta: instabilità delle famiglie e crescita delle famiglie monoparentali, precarietà dell'occupazione soprattutto per i lavoratori poco qualificati, carriere lavorative intermittenenti, difficoltà di conciliazione fra lavoro e responsabilità familiari. Le riforme del welfare realizzate negli ultimi anni nei paesi mediterranei hanno seguito per molti versi lo stesso percorso di quelle dei paesi nordici, pur partendo da assetti di welfare molto diversi, non fosse altro perché i loro governi sono stati quelli che più rigidamente sono stati costretti a seguire le direttive e le raccomandazioni delle istituzioni europee volte a modernizzare il Mse (Marì-Klose e Moreno-Fuentes 2013). Così, in positivo, ci sono state riforme degli schemi di assicurazione sociale rivolte ai lavoratori con contratti non standard o con carriere frammentate e si presta maggiore attenzione alla conciliazione fra lavoro e cura familiare con l'espansione dei servizi di cura per i bambini. Mentre, soprattutto dopo l'inizio della crisi, si sono diffusi l'introduzione di nuove misure di co-pagamento delle prestazioni di welfare e l'incoraggiamento a sottoscrivere assicurazioni private nella previdenza e nella sanità.

Ma, d'altro canto, nonostante il prodursi di questi processi di convergenza, si sono confermate, e per alcuni versi accentuate, le differenziazioni sia fra gli Stati nazionali che all'interno dei singoli Stati, con dei governi (nazionali e regionali) che hanno saputo o potuto fornire risposte innovative ai nuovi rischi sociali mentre altri si confrontavano con crescenti difficoltà finanziarie. L'Europa sociale è apparsa così ancora debole, soprattutto nel confronto con le altre dimensioni del processo di integrazione. In particolare è ancora prevalente l'identificazione degli individui come cittadini di uno Stato nazionale e quindi solo a questo livello sembra possibile agire in modo solidale con gli altri componenti di una comunità. In altri termini, vi è ancora un legame forte fra cittadinanza nazionale, solidarietà e giustizia

sociale mentre gli stessi sentimenti non sono condivisi a livello europeo. Segnali evidenti di tale mancanza di solidarietà sono stati la gestione della crisi dei paesi del Sud Europa, in particolare della Grecia, e l'atteggiamento di sempre maggiore ostilità presente, soprattutto ma non solo, nelle opinioni pubbliche dei paesi del Nord e dell'Est europeo nei confronti delle migrazione esterne, ma anche interne che hanno portato, fra l'altro, alla Brexit sul cui esito un ruolo non marginale ha avuto l'ostilità inglese a vedere riconosciuti i medesimi diritti sociali agli altri cittadini europei.

Nonostante questo, o forse proprio per questo, l'Europa sociale appare legata a un destino comune anche nei processi di riduzione delle politiche di welfare e di ridefinizione dei diritti sociali: si potrebbe dire che non esistono più isole felici e che l'illusione che i diritti sociali sarebbero più garantiti da un ritorno al nazionalismo è, appunto, un'illusione.

Hemerijck (2013) ha affermato che i sistemi di welfare nazionali che sono meglio riusciti ad adattarsi alle nuove condizioni, costituite prima dal pieno affermarsi dei processi di globalizzazione e dall'emergere dei nuovi rischi sociali e poi dalla lunga crisi iniziata nel 2008, sono stati quelli che hanno creato modelli ibridi prendendo in prestito caratteristiche che appartenevano alla tradizione di altri paesi. Forse, paradossalmente, la maggiore articolazione e flessibilità interna del Mse, in sintesi la sua complessità, potrebbero costituire un vantaggio nel momento in cui la rigida regolazione dello spazio economico europeo sembra renderlo prigioniero delle regole forti sull'austerità e sul controllo del debito pubblico che l'Europa si è data. Uno spazio sociale più resiliente e più capace di adattare le politiche sociali alle sfide della crisi o comunque dei mutamenti derivanti dai processi di globalizzazione potrebbe aprire invece nuove possibilità di riconciliazione fra le politiche economiche e quelle sociali, anche attraverso l'inclusione delle politiche nazionali di welfare all'interno della governance europea.

Riferimenti bibliografici

- Barbier, J.-C. (2013), *To What Extent Can European Union Deliver «Social Citizenship» to its Citizens*, in A. Evers e A.M. Guillemard (a cura di), *Social Policy and Citizenship*, New York, Oxford University Press, pp. 97-117.
- Cavalli, A., Martinelli, A. (2015), *La società europea*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione europea (1994), *European Social Policy – A Way Forward the Union: a White Paper*, COM (94)333, Luxembourg.
- Crouch, C. (1999), *Social Change in Western Europe*, New York, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- Ferrera, M. (2005), *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera, M. (2016), *Rotta di collisione. Euro contro welfare?*, Roma-Bari, Laterza.
- Giddens, A. (2007), *Europe in the Global Age*, Cambridge, Polity Press.
- Gilbert, N. (2013), *Citizenship in the Enabling State: the Changing Balance of Tights and Obligations*, in A. Evers, A.M. Guillemard (a cura di), *Social Policy and Citizenship*, New York, Oxford University Press, pp. 80-96.

- Harsløf, I., Ulmestig, R. (2013), *Changing Social Risks and Social Policy Responses in the Nordic Welfare States*, New York, Palgrave Macmillan.
- Hemerijck, A. (2013), *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Hermann, C. (2009), *The European Social Models: Contours of the Discussion*, in M. Frangakis, C. Hermann, K. Lorant (a cura di), *Privatisation against the European Social Model. A Critique of European Policies and Proposal for Alternatives*, London, Palgrave MacMillan, pp. 77-90.
- Hermann, C., Hofbauer, I. (2007), *The European Social Model: Between Competitive Modernisation and Neoliberal Resistance*, in «Capital & Class», 93, pp. 125-139.
- Juhász, G. (2006), *Exporting or Pulling Down? The European Social Model and Eastern Enlargement of the EU*, in «European Journal of Social Quality», 2, pp. 82-108.
- Mari-Klose, P., Moreno-Fuentes, F.J. (2013), *The Southern European Welfare Model in the Post-Industrial Order. Still a Distinctive Cluster?*, in «European Societies», 4, pp. 475-492.
- Martelli, A. (2014), *L'incerto statuto delle politiche giovanili*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 3, pp. 373-378.
- Montanari, I., Nelson, K., Palme, J. (2008), *Towards a European Social Model? Trends in Social Insurance among Eu Countries 1980-2000*, in «European Societies», 5, pp. 787-810.
- Scharpf, F.W. (2002), *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in «Journal of Common Market Studies», 40, 4, pp. 645-670.
- Servais, J.-M. (2001), *Quelques Réflexions sur un modèle social européen*, in «Relations Industrielles/Industrial Relations», 4, pp. 701-718.
- Stanzani, S. (2014), *Personalizzazione, benessere e personal budget. «L'eredità» del caso inglese*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 2, pp. 183-202.
- Vandenbroucke, A. (2013), *A European Social Union: Why We Need It, What It Means*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2, pp. 221-247.
- Wilde, L. (2007), *Europe and the Regulation of World Society: A Critique of Habermas*, in «Capital & Class», 93, pp. 47-66.