

## L'Europa è ancora sociale?

**Marco Accorinti**

RPS

*La crisi finanziaria internazionale del 2008 e la collegata nuova governance economica hanno spinto i paesi dell'Unione europea a significative riforme del welfare. Il nuovo libro di Luis Moreno si chiede però se gli indirizzi definiti a livello sovranazionale, accordati*

*tra governi nazionali e istituzioni europee, comportino nella loro implementazione cambiamenti di paradigma rispetto al modello definito nella cornice dello Stato sociale e democratico delle Costituzioni, in particolare in Italia e in Spagna.*

### *1. L'Europa dei trattati e della solidarietà*

Come è noto il 7 dicembre 2000 a Nizza (e poi a Strasburgo sette anni più tardi) è stata approvata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che consolida la prassi, fino ad allora garantita dalla Corte di giustizia, relativa ai principi e ai diritti fondamentali di diritto comunitario che comprende, tra gli altri, il principio di eguaglianza, la libertà sindacale, la protezione dell'affidamento legittimo, la certezza del diritto ecc. Quando fu istituita la Comunità, nel marzo del 1957, il Trattato di Roma, pur non contenendo alcun riferimento ai diritti, aveva previsto il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale all'interno degli Stati membri dell'Europa. Però è solo nei successivi anni duemila, dopo la Carta di Nizza, con il Trattato sull'Unione europea (Tue) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), che vengono introdotti negli obiettivi e nelle finalità dell'Unione anche altri principi «sociali» quali la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, adeguati livelli di protezione sociale, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane, la lotta contro l'emarginazione, la parità di retribuzione per uomini e donne e la creazione di un Fondo sociale europeo (Fse) utile a definire il quadro per l'attività specifica delle istituzioni comunitarie in materia di interventi sociali. Continuando a ripercorrere le principali tappe evolutive delle politiche sociali a livello europeo, nel 1974 il Consiglio europeo ha adottato il primo programma di azione so-

ciale e nel 1992 con il Trattato di Maastricht (Tue) è stato ufficialmente posto come mandato specifico della Comunità quello della promozione di un elevato livello occupazionale e di protezione sociale (ribadito nel 1997 ad Amsterdam). Ma nel marzo 2000, varando la Strategia di Lisbona, gli Stati membri estendono il Metodo aperto di coordinamento (Mac) dal lavoro e dall'occupazione anche alle pensioni, alla sanità e all'assistenza sociale e nel 2007 a Lisbona il Tdue all'articolo 9 inserisce la clausola sociale orizzontale secondo la quale «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana». In questa rapida rassegna non si può non citare l'Agenda sociale del luglio 2008 e la Strategia Europa 2020 oltre a tutti gli interventi di sostegno all'occupazione, di lotta contro la disoccupazione, di sviluppo delle competenze, per i giovani e contro la discriminazione promossi dalle istituzioni europee, fino ad arrivare a tempi più recenti, nell'aprile del 2017, quando la Commissione europea ha presentato una comunicazione molto importante che individua il Pilastro europeo dei diritti sociali (Epsr) attraverso il quale si definiscono venti tra principi e diritti per il mercato del lavoro e i sistemi di protezione sociale (articolati in tre categorie principali che sono: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione e inclusione sociale).

Sarà interessante analizzare il «quadro di valutazione sociale» associato al monitoraggio dei risultati raggiunti dall'Epsr; tuttavia a sessanta anni dall'istituzione dell'Unione sembra ancora corretto chiedersi se siano adeguati i livelli di protezione sociale in Europa e quale sia l'attuale forma del welfare state a livello unitario e dei singoli Stati.

È quanto viene fatto da Luis Moreno Fernández, dirigente di ricerca presso il Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Csic) di Madrid e *honorary fellow* presso l'Università di Edimburgo, nel volume di recente uscita per Aracne editore (Roma) dal titolo *L'Europa asociale*. L'autore, in maniera equilibrata e ragionata, parte dalle condizioni di crisi che hanno portato a una riconsiderazione del sistema di welfare negli Stati europei per analizzarne le derive collegate all'individualismo e alla globalizzazione e soprattutto per arrivare a capire se l'epoca presente sia preludio a un ritorno alla «preistoria del benessere» o se invece ci sia nei sistemi nazionali di welfare una capacità di reagire ai cambiamenti e in quali termini ciò sia fattibile.

Ma prima di arrivare alle considerazioni sui livelli di benessere in Eu-

ropa e alle conclusioni operative l'autore aiuta a descrivere l'evoluzione dei sistemi di welfare in una originale lettura sociologica del welfare state che merita un approfondimento in questa rivista.

La domanda di partenza è la seguente: in quale modo il welfare continua a definirsi come insieme di istituzioni statali che forniscono politiche volte a migliorare le condizioni di vita e a garantire opportunità ai cittadini? L'autore risponde a questa domanda ripercorrendo una ricca letteratura in materia (nel testo sono citati più di duecentocinquanta documenti, metà dei quali pubblicati negli ultimi dieci anni, patrimonio di riferimenti prezioso e utile) e concentrandosi sui testi classici (come gli scritti di Flora e Heidenheimer, 1983, o di Maurizio Ferrera, 1998), ma considera anche le evidenze empiriche della European Social Survey, ponendo l'attenzione in particolare sulla descrizione del crescente carattere asociale europeo, per cui gli individui vengono spinti da fenomeni economici globali verso un'autosufficienza personale lontana dai concetti di solidarietà e di benessere collettivo che hanno contraddistinto la nascita dei sistemi di protezione sociale.

## 2. Le basi dello sviluppo dei sistemi di welfare negli Stati europei

Parlare di welfare è anche esaminare le nozioni di cittadinanza, di associazione, di appartenenza a una collettività, di responsabilità condivise. Tuttavia esistono, sin dagli albori dell'istituzione degli Stati moderni e dell'Unione europea in particolare, teorici convinti che i governi dovrebbero essere garanti soprattutto delle responsabilità individuali e collettive nei diritti e nei doveri dei cittadini. In tale visione vengono meno i principi morali sulla cui base sono stati impostati i sistemi nazionali, ma soprattutto non si potrebbe cogliere il ruolo che proprio il welfare state ha avuto nel lungo processo di modernizzazione delle nazioni (secondo Moreno si limiterebbe a essere considerato un «epifenomeno della modernità»). Il pensiero liberaldemocratico (articolato in pensiero liberale classico e liberalismo sociale) si è scontrato con visioni conservatrici incarnate a livello europeo dai democratico-cristiani e con le ideologie socialdemocratiche, producendo effetti sul terreno dell'individualismo possessivo, sulla disaffiliazione (Castel, 2008), sul valore del lavoro, sul capitalismo, e non ultimi sull'asocialità dei cittadini.

Come è noto l'età dell'oro dello sviluppo del welfare (*Golden Age* o

*Trente Glorieuses*, identificabili con gli anni tra il 1945 e il 1975) rese possibile ai sistemi di protezione sociale europei di basare la propria espansione su quattro elementi: tasse alte, lavoro degli uomini, azione complementare delle famiglie, lavoro di cura affidato alle donne. È stato a seguito della crisi del petrolio degli anni settanta che il welfare si evolse in un'età dell'argento (*Silver Age*) tra il 1975 e il 2007 in cui si evidenziarono i limiti intrinseci ai sistemi che non garantivano più né la piena occupazione, né la crescita demografica. In quegli anni la spinta ideologica neoliberale ha messo in discussione e delegittimato le basi sui cui si era sviluppato il welfare europeo che si è andato sempre più diversificando nei paesi membri nell'Unione tra sistemi che garantivano ai cittadini un reddito minimo (senza far caso al valore sul mercato del lavoro e della proprietà), altri che riducevano al minimo l'insicurezza specificandola in termini di rischi vitali come la malattia, la disoccupazione o la vecchiaia, altri che hanno provveduto a un insieme di servizi e interventi sociali a cui i cittadini potevano accedere senza alcuna restrizione. Anche facendo riferimento agli studi di Esping-Andersen (1990), dalla sua istituzione fino al 2000, anno del vertice di Lisbona, l'Unione si caratterizzava per sostanziali differenze dei sistemi nazionali di welfare nella correlazione tra valori sociali e attitudini rivolte al benessere: Stati «benevolenti» (Paesi Scandinavi e Paesi Bassi) con alti livelli di fiducia interpersonale, Stati «rassicuranti» (paesi continentali) con livelli di protezione dei cittadini dai rischi attraverso meccanismi di previdenza e risparmio, Stati «progressisti alla Robin Hood» (paesi sud europei) caratterizzati da una relazione complessa con la tradizione e l'autoritarismo e Stati «tradizionali alla Robin Hood» (paesi del Centro e dell'Est) con un'associazione positiva con il tradizionalismo cui corrispondeva una disposizione favorevole allo statalismo. A fianco delle scelte nazionali si è diffusa l'affermazione delle politiche neoliberali cui si collegavano minacce alla coesione sociale e alla legittimità democratica. Non esistendo quindi un unico «modello sociale europeo» era tuttavia possibile notare, dai dati *survey*, che gli europei sostenevano le iniziative redistributive e si preoccupavano del benessere delle persone anziane, in contrasto con le politiche sviluppate in paesi come gli Stati Uniti d'America, caratterizzati da una «mercificazione della vita pubblica».

Nel passaggio dall'epoca dell'oro a quella dell'argento si sono create quindi le condizioni per un riadattamento del welfare a causa principalmente di fattori esogeni (in particolare la globalizzazione finanziaria) ed endogeni (inefficienze o effetti perversi suoi propri). Moreno al

riguardo chiarisce che, nonostante i discorsi neolibéristi e neoconservatori provenienti dalla nuova destra nel Regno Unito e negli Usa, discorsi che avevano prodotto una sorta di consenso con riflessi evidenti nella deregolamentazione, nella liberalizzazione delle politiche pubbliche, nella internazionalizzazione dei mercati e nella promozione di un individualismo consumista in Europa, il welfare degli anni ottanta e novanta non è retrocesso nell'agenda politica, anzi ha costretto a un nuovo adattamento le politiche sociali già esistenti con la progressiva configurazione di un *welfare mix* che ha integrato altri attori sociali. Pressioni di natura endogena, quali l'aumento della domanda di cura, l'invecchiamento della popolazione, la disoccupazione persistente e le cosiddette «trappole del welfare» (Ferrera, 1998) hanno manifestato nuovi rischi sociali (Nrs) e resa imperativa una riforma dell'ossatura del sistema. Di conseguenza i welfare europei dovettero affrontare una fase di consolidamento da una parte e di ristrutturazione dall'altra, con situazioni di *retrenchment* in alcuni paesi (tipo la Svezia) costretti a rendere meno generose le prestazioni tradizionalmente erogate, oppure a uno sviluppo considerevole del settore privato assistenziale. Sono stati gli anni in cui, anche a seguito di orientamenti dell'Unione, si è affermato il paradigma dell'attivazione che comportava una trasformazione nell'attribuzione delle responsabilità: dallo Stato che garantiva la copertura di diritti sociali si è passati a interventi pubblici che responsabilizzano i cittadini fornendo loro gli strumenti per aumentare la propria occupabilità; in altre parole dalla solidarietà (responsabilità collettiva) legittimante l'azione pubblica alla responsabilità dell'individuo, che diventa sempre più l'unico colpevole delle proprie decisioni sbagliate (Bauman, 2000). L'impatto di queste scelte è stato differente in ogni Stato membro; ad esempio in Spagna, tra i paesi del sistema di welfare mediterraneo, l'esistenza di pratiche familiari generose ha fatto sì che, anche se in forme precarie di equilibrio, si mantenesse una certa coesione sociale a discapito soprattutto del lavoro di cura e di quello familiare delle donne.

I nuovi rischi sociali legati ai cambiamenti sociali nel ruolo delle donne, nelle case e nelle strutture familiari, nel mercato del lavoro e quelli prodotti a causa dell'espansione dei servizi privati hanno determinato una nuova articolazione degli incastri del welfare tra lo Stato, le famiglie e i mercati. L'Europa ha quindi orientato la propria azione nel contrastare l'esclusione sociale attraverso programmi di lotta contro la povertà e puntando a costruire nuove «reti sociali» che rendano possibile l'integrazione, principalmente lavorativa. Tuttavia indagini locali

hanno mostrato che non sempre le «reti ultime» o le «maglie di sicurezza» hanno garantito adeguate configurazioni di protezione sociale: gli aiuti familiari, la solidarietà comunitaria, l'altruismo organizzato, la beneficenza tradizionale o le attività economiche non regolate sono state, tra le altre, le risorse impegnate dai cittadini per risolvere situazioni di sussistenza materiale e di isolamento sociale, dice Moreno, senza che però sia migliorato il livello di civilizzazione e di sviluppo raggiunto dalle società, misurato attraverso il grado di solidarietà impegnata dei cittadini. Non stupisce allora ricordare che dalla fine degli anni ottanta il Basic Income Earth Network abbia insistito sul fatto che i diritti economici basati sulla cittadinanza devono concretizzarsi in determinate politiche che diano una risposta precisa ai problemi della precarietà sociale (Domènech e Raventós, 2004). L'azione del settore pubblico sarebbe stata fondamentale in quegli anni, mentre si è andata spesso caratterizzando per una rigidità degli accessi che ha perso di vista i cittadini con un livello maggiore di precarietà e che richiedevano maggiore assistenza. A costoro si sono aggiunti gli immigrati, in molti paesi europei criminalizzati come «parassiti» del welfare, che prendono più di quanto apportano. Partendo stranamente dai paesi senza una forte pressione migratoria si è venuto ad affermare in Europa un dibattito concentrato su due aspetti: anzitutto come stabilire i limiti della popolazione beneficiaria della protezione sociale e, secondariamente, in che modo legittimare i meccanismi di solidarietà collettiva su cui si basano le politiche contributive in un contesto transculturale. Il volume esplicita chiaramente che la migrazione è funzionale, tra gli altri elementi, per il basso tasso di fecondità di molti paesi europei, ma riporta il discorso sul processo di salvaguardia del modello sociale nel contesto della mondializzazione economica.

### *3. Il modello sociale europeo e gli scenari di benessere*

Se fino all'inizio degli anni duemila non si poteva ancora parlare di modello sociale europeo, Moreno individua nella presente «età del bronzo» (2008-?) un progetto politico articolato intorno a valori quali l'equità sociale (uguaglianza), la solidarietà collettiva (redistribuzione) e l'efficienza produttiva (ottimizzazione), che possano rappresentare le caratteristiche principali della linea europeista del welfare. Tuttavia avverte pure che il pericolo populista potrebbe rappresentare una zavorra per i processi di sintesi del Vecchio Continente. L'idea che i

paesi del Sud Europa approfittino della forza trainante delle economie del Nord ha fortemente condizionato il dibattito politico, ma anche altri argomenti come la stabilità di bilancio e l'acquisto degli Eurobonds hanno distolto l'attenzione dei decisori e di coloro che sono chiamati a gestire le linee di *policy* europee. Secondo Moreno gli interventi comunitari – tipo Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale), Fse (Fondo sociale europeo), Fc (Fondo di coesione), Feaog (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia), Pac (Politica agricola comune) – sono stati cruciali per sviluppare una visione e un'identità comuni, così come per evidenziare la solidarietà attraverso i sussidi comunitari e, in definitiva, i trasferimenti di reddito tra cittadini europei e per generare capitale relazionale basato sulla reciprocità. Solo l'esistenza di uno Stato-nazione, nella visione statalista del welfare, può garantire il mantenimento del welfare nel futuro (Sotelo, 2010), e quindi la maggiore competenza nell'elaborazione e nella dotazione delle politiche sociali continua a essere responsabilità esclusiva degli Stati membri, anche se proprio la regolamentazione comunitaria a cui si è fatto cenno ha reso elusivi i confini delle competenze intorno al welfare state europeo. Del resto se il welfare viene inteso come qualcosa proprio di ogni nazione, si indebolisce l'idea di unità e di coerenza del modello sociale e solo la scelta federalista sembra – secondo l'autore – praticabile come conciliazione delle unità e delle diversità attraverso un patto politico tra i paesi che costituiscono l'Unione. Ma le dispute sono ancora in corso, e le concezioni nazionalistiche si alimentano anche grazie alle differenze interne tra i welfare europei. Tuttavia, malgrado le diversità, Moreno non parla di differenti modelli sociali europei, ma di «diverse traiettorie interne, con basi morali e assiologiche condivise»: «La Spagna, ad esempio, è considerata un paese rappresentativo della varietà mista nella categoria del capitalismo coordinato, ma lo svolgersi delle strategie di economia politica e sociale durante gli ultimi decenni è stato simile a quello di altri paesi capitalisti coordinati europei (Germania, Francia o Italia, ad esempio)». (Moreno, 2017, p. 143). Le società europee condividono la convinzione che i pubblici poteri si debbano impegnare nel proteggere l'uguaglianza delle opportunità e la coesione sociale, anche attraverso elevati carichi fiscali e sistemi di tassazione progressivi. Sicuramente il modello sociale europeo dovrà essere rinnovato e aggiustato, ma dovrà essere al contempo sempre più socializzato in un'Europa caratterizzata da un'economia competitiva e dinamica.

È stato infatti il trasferimento graduale di potere e di autorità dagli

Stati ai mercati internazionali, unito alla globalizzazione, a far superare il ruolo di arena centrale dello Stato-nazione, creando forme di competizione tra le democrazie. A partire da ciò l'impatto sul welfare non è stato di poco valore, in quanto l'aumento della disparità nella distribuzione dei redditi e della polarizzazione nei mercati del lavoro mina il principio «genetico» della piena occupazione alla base dello Stato di benessere. Di fronte ai «nuovi» attori internazionali finanziari i cittadini europei si percepiscono costretti, secondo Moreno, a sottoscrivere un nuovo contratto sociale che possa preservare i loro diritti e le loro conquiste sociali. Per questo l'autore parla di «età del bronzo» come del risultato di una «scommessa», così viene definita, i cui termini temporali non sono ancora conclusi e per la quale l'Europa deve riuscire a mantenere i propri essenziali elementi identificativi dei sistemi di welfare a fronte dei cambiamenti sistematici e strutturali che ne negano la sopravvivenza.

La crisi economica ha rappresentato certamente una occasione per premere verso una Europa che fosse a-sociale, o meno sociale. Di fronte all'ondata ideologica neoconservatrice (proveniente dagli Usa) sia le forze di centro-sinistra sia quelle di centro-destra, che proteggevano il welfare state europeo, si sono dimostrate incapaci nel contrastare le proposte di riforma profonda delle politiche sociali governative secondo linee di individualismo accaparratore e consumista. Come alternativa si voleva far svolgere un ruolo maggiore al *welfare mix* e alle nuove forme di protezione, articolandole nelle pratiche di responsabilità sociale delle imprese (ad esempio). Moreno ritiene che il ruolo delle imprese o di tutte le iniziative sociali promosse dal settore *non-profit*, seppure fuori dal raggio di azione delle grandi *corporate* industriali, rappresentino un ambito cruciale per rinnovare un patto implicito nel modello sociale europeo, ma l'azione su scala minore, locale, può avere valore solo se riesce a neutralizzare le inconsistenze e le impunità politiche dei grandi interessi finanziari e delle *majors* mediatiche.

Cosa fare dunque? Le conclusioni richiamano alla necessità di rieditare un grande accordo sociale come quello della metà del ventesimo secolo (*mid-century compromise*, Crouch, 2001) articolato in tre scenari possibili. Il «futuro possibile» è quello che auspica il ritorno ai cinque grandi mali (*evils*) di lord Beveridge e alle forme ottocentesche di beneficenza, disciplina sul lavoro e paternalismo sociale per rispondere a bisogni, malattie, ignoranza, miseria e ozio. Tale scenario ha come sponda la lamentela delle classi medie nell'utilizzo dei servizi sociali pubblici, per cui se avessero maggiore disponibilità di reddito, i citta-

dini potrebbero ricorrere all'acquisto individuale di servizi privati. Il secondo, il «futuro probabile», vede un ritorno ai sistemi di protezione sociale che provvedono a forme di copertura di base ai «vecchi rischi sociali» (quali analfabetismo, invalidità, pensioni ecc.) e un protagonismo del terzo settore nella gestione dei «nuovi rischi sociali», soprattutto per le nazioni del regime mediterraneo del welfare. Sarebbe però necessario evitare la disgregazione politica europea e la dissoluzione dell'euro. Il terzo, il «futuro desiderabile», si caratterizzerebbe per il mantenimento dei servizi e delle prestazioni con un investimento nella cura e nella tutela dei bambini e dei giovani (per fornire loro condizioni lavorative e fiscali che li rendano effettivamente partecipi in qualità di cittadini) secondo prospettive che contrastino l'egocentrismo, la smobilitazione e l'anomia. Nei paesi mediterranei, come la Spagna e l'Italia, il ruolo della famiglia rappresenterà sempre la risorsa effettiva, affidabile, ultima, ma in generale il *welfare mix* sarà la modalità di ottimizzazione degli interventi sociali grazie all'integrazione con tutti gli attori del benessere come le imprese e i cittadini organizzati.

La conclusione quindi non può essere che una sfida politica per il futuro del modello sociale europeo e dei sistemi di welfare, ovvero il passaggio dalla dimensione nazionale statale a quella continentale europea. Come, secondo Moreno? Attraverso l'europeizzazione dei partiti politici e degli attori rappresentativi degli interessi organizzati, in quanto il solo intervento della Banca centrale europea non può garantire crescita economica solidale né miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini: solo un accordo tra le grandi correnti politiche europee (democristiane e socialdemocratiche) è in grado di realizzare un cambiamento di rotta.

Il volume di Luis Moreno Fernández, *L'Europa asociale*, aiuta ad analizzare il passato e soprattutto il presente del welfare state, del modello sociale europeo e dei fondamenti della stessa Unione europea nel contesto della globalizzazione attraverso un'articolata concettualizzazione, ma mantenendo sempre una chiarezza espositiva, che lo rende un testo potenzialmente utile sia per i *policy makers*, sia per tutti coloro che sono interessati al futuro del sistema di welfare in Europa.

### Riferimenti bibliografici

- Bauman Z., 2000, *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano.
- Castel R., 2008, *La discriminazione negativa*, Quodlibet, Macerata.
- Crouch C., 2001, *Sociologia dell'Europa occidentale*, il Mulino, Bologna.
- Domènech A. e Raventós D., 2004, *La renta básica de ciudadanía y la poblaciones trabajadoras del primer mundo*, «Le Monde Diplomatique», edizione spagnola, luglio, n. 105.
- Esping-Andersen G., 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Flora P. e Heidenheimer A.J., 1983, *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, il Mulino, Bologna.
- Ferrera M., 1998, *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Moreno Fernández L., 2017, *L'Europa asociale*, Aracne, Roma.
- Sotelo I., 2010, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Trotta/Fundación Alfonso Martín-Escudero, Madrid.