

L'Europa sociale. Il modello “ideale”

Eduardo Barberis*

1. Crescita economica e coesione sociale

Da sociologo che si occupa di welfare, mi interessa porre l'accento sui fondamenti di cultura politica e istituzionale che possono costituire dei mattoni per una idea di costituzione sociale europea. L'idea di una “Europa sociale”, nel processo di sviluppo istituzionale delle Comunità Europee, ha avuto un forte impulso in particolare con la Presidenza della Commissione di Jacques Delors – a partire dalla definizione di un modello sociale continentale basato sul dialogo sociale e sulla definizione di diritti fondamentali comuni.

Parallelamente, negli ultimi decenni le scienze politiche e sociali hanno concepito il modello sociale europeo principalmente come una forma di calmieramento delle tensioni dei mercati grazie all'istituzionalizzazione della solidarietà che passa tramite il welfare. L'economia sociale di mercato, la contrattazione collettiva, la definizione di diritti sociali di base per contrastare le disuguaglianze – seppur con mix piuttosto differenziati fra Paese e Paese del continente – costituivano mattoni fondamentali, che nella costruzione del progetto europeo vedevano un coordinamento aperto pensato per ridurre le distanze e garantire standard minimi comuni.

L'idea di fondo era che l'Europa dovesse avere una crescita equilibrata, dove cioè la crescita non dovesse minare la coesione sociale. Un modello che si poneva alternativo a quello liberale americano ed anglosassone, dove le forze di mercato erano considerate più libere di agire, con minori vincoli istituzionali: ivi potevano sussistere cicli di crescita e decrescita che potevano lasciare indietro i “perdenti” del gioco del mercato. L'idea di un modello sociale europeo, dunque, accettava anche una crescita meno avventurosa e strabiliante, ma a vantaggio di una sua maggior distribuzione, e di un “crollo” ammortizzato nelle fasi recessive. La coesione sociale, infatti, garantirebbe nel lungo periodo successo economico e progresso (Hemerijck 2002).

Un modello che doveva assumere una dimensione non solo staticamente “europea” (cioè: basarsi sul fatto che tale concezione fosse condivisa dalla gran parte degli stati-nazione dell'Europa Occidentale, benché gestita autonomamente da ognuno di essi), ma anche “europeizzata” (cioè – in particolare da Delors in avanti – diventare un pilastro della costituzione europea, come modo specifico di affrontare le sfide della globalizzazione, cfr. Ferrera 1993).

Un modello, anzi, che non era confinato alle élite politico-istituzionali, entro le quali pur aveva una lunga storia carsica che riaffiorava a tratti, e che possiamo far risalire sino al Manifesto di Ventotene. Infatti, tutte le indagini sull'opinione pubblica condotte negli ultimi decenni hanno evidenziato come gli europei, tendenzialmente, preferiscano

* Eduardo Barberis, sociologo, è ricercatore t.d. in Sociologia dell'ambiente e del territorio nell'Università di Urbino Carlo Bo.

più uguaglianza a più libertà: in un continuum fra eguaglianza e libertà, fra stato e mercato, si tende a privilegiare di più la prima polarità rispetto alla seconda, con un maggior supporto per le politiche redistributive (Alesina e Glaeser, 2004).

Questo modello “macro” e ideale, tuttavia, è rimasto – appunto – un modello ideale. Certo, ci si potevano riconoscere alcuni aspetti comuni, ma il passaggio da un modello europeo ad uno europeizzato ha scontato – nonostante le innegabili conquiste – una distanza fra i progetti, le aspettative e gli effettivi successi (cfr. Crouch 1999), portando ad un edificio meno splendido di quello progettato (Ferrera, Hemerijck e Rhodes 2000). La concretizzazione della dimensione sociale dell'Unione europea e dei paesi che la compongono sconta una differenziazione interna *ab origine* già nel momento della costruzione del *welfare state* nazionale keynesiano, quindi nei trenta anni gloriosi del *welfare state* dove pure si erano avviati processi di convergenza nelle società e nelle istituzioni continentali.

2. Dal *welfare state* al *workfare state*

Nell'ultimo decennio diversi fattori hanno contribuito a rendere più difficoltoso il raggiungimento di un comune denominatore per la dimensione sociale dell'Europa. Per esempio, l'allargamento ad est ha comportato una moltiplicazione dei modelli sociali, una complessificazione delle relazioni comunitarie ed uno spostamento dell'equilibrio fra principi di libertà ed eguaglianza.

Ma la questione è esplosa con il passaggio, per usare le parole di Bob Jessop (1993), da un *welfare state* keynesiano ad un *workfare state* schumpeteriano: da un modello di protezione, redistribuzione e riequilibrio (efficace o meno), ad uno improntato ad innovazione, competitività e flessibilità, più coerente con il modello del capitalismo globale post-fordista.

Lo “svuotamento” dell'autorità statale verso il basso e verso l'alto – verso i livelli sovra- e infra-nazionali – lungi dall'implicare che lo Stato perda il suo ruolo centrale nel determinare gli sviluppi socio economici nel proprio territorio, mette tuttavia in gioco nuovi equilibri (Brenner 2005). Nuovi equilibri che, nella trasformazione dello stato sociale novecentesco, non derivano solo dalla dimensione della globalizzazione dei mercati. Sarebbe riduttivo: la trasformazione della dimensione territoriale (*rescaling*), il riequilibrio dei rapporti territoriali, riguarda anche quello che c'è sotto il livello statale, il livello subnazionale.

Questi processi hanno una ricaduta fondamentale nel complessificare e trasformare anche i diritti e le pratiche sociali, perché sempre più il locale diventa un “terzo livello” proprio per la definizione e l'esigibilità delle tutele: si creano così mosaici variabili e complicati di accesso e godimento dei diritti, che possono diventare dei puzzle dove il gioco di incastro delle tessere crea dei pieni e dei vuoti (Kazepov 2010). Ci possono essere sovrapposizioni e complementarità di tutele, ma anche e non infrequentemente sfide per la coesione sociale, smagliature e frammentazioni che rendono più difficile affrontare le nuove e vecchie vulnerabilità sociali (Andreotti, Mingione e Polizzi 2012; Ranci, Brandsen e Sabatinelli 2014). Conseguentemente, la presenza o l'assenza dei diritti e la loro accessibilità si complicano molto rispetto al più “semplice” rapporto fra Stato nazionale e dimensione sovranazionale europea. Infatti, nel modello di *workfare state* schumpeteriano, oltre alla competizione fra Stati ci sono altre forze centrifughe, che derivano dalla competizione fra i territori, che smontano

anche le solidarietà nazionali. Le cronache recentissime dalla Catalogna e dalla Scozia, nonostante finora non ci siano state rotture radicali, evidenzia molto chiaramente la legittimazione di queste solidarietà territorializzate, benché tutte da costruire da un punto di vista istituzionale.

3. Le sfide della crisi

Dobbiamo contestualizzare questi andamenti nell'attuale periodo di crisi, che comporta la messa in discussione dei meccanismi di redistribuzione nazionali ed europei. Ci sono dunque sfide molto estese per la coesione sociale: non solo per i Paesi più fortemente in crisi, per i quali Giubboni, nel suo contributo, ha fornito cenni interessanti.

Se guardiamo al buon numero di ricerche comparative recenti sul funzionamento dei *welfare state* nazionali e locali e sulle trasformazioni legate alla crisi economico-finanziaria, che sono state fatte da studiosi delle scienze sociali e politiche nell'ultimo lustro, osserviamo che le difficoltà per la coesione sociale hanno una geografia ben più variabile e plurale, che non riguarda solo i Paesi comunemente ritenuti deboli o in difficoltà (Parreira do Amaral *et al.* 2013; Oosterlynck *et al.* 2013; Matsaganis e Leventi 2014; Bigos *et al.* 2014).

Questo dovrebbe far riflettere più approfonditamente sul significato, l'estensione e l'intensità del modello sociale europeo: un po' per l'oggettivo livello di comunitarizzazione, un po' per gli interessi specifici dei relatori, molto spesso gli interventi di questo volume si sono concentrati su alcuni settori, come i diritti fondamentali e del lavoro, che non esauriscono però i meccanismi di redistribuzione. Le politiche educative e di assistenza sociale, per esempio, nella loro infinita variabilità e frammentazione, ci fanno vedere quanto servirebbe un'Europa più sociale anche per questi aspetti, che sono parte integrante dei *welfare* nazionali e mattoni portanti della coesione e della mobilità sociale.

Se non guardiamo ad ampio spettro alla questione sociale europea e agli effetti complessivi delle trasformazioni neoliberali anche nei Paesi dove il *welfare state* è più strutturato e radicato, perdiamo la visione d'insieme dei rischi sociali: le vulnerabilità attraversano i *welfare* e anche quelli più attrezzati incontrano difficoltà ad affrontare alcuni choc, ad identificare strumenti idonei per fronteggiare la diversificazione dei rischi sociali – le nuove forme familiari, la diversità culturale, l'impoverimento dei ceti medi, la radicalizzazione della questione abitativa, i mercati della cura, del lavoro e della casa sempre meno imbrigliati in un'economia sociale di mercato... (Kazepov 2010; Ranci, Brandsen, Sabatinelli 2014).

Se analizziamo la capacità delle economie e delle società continentali di ritornare ad un equilibrio non solo in termini di crescita, ma anche in termini di equità dopo la recente crisi economico-finanziaria, vediamo che c'è più di una Europa sociale e che ci sono forze centrifughe che spezzano i processi di convergenza che si erano andati lentamente manifestando: l'indebolimento dell'uguaglianza e della mobilità sociale, la trasformazione neoliberale delle politiche sociali e di interesse generale avviene anche in paesi a *welfare state* più consolidato.

Per fare qualche esempio, abbiamo Paesi, come la Svezia, in cui l'integrazione della società e la mobilità sociale stanno attraversando una fase critica, specie nel garantire uguaglianza di trattamento ai figli dell'immigrazione – come dimostrano

episodicamente le rivolte urbane e strutturalmente i fallimenti del sistema scolastico, (Schierup e Ålund 2011; Malmberg, Andersson e Östh 2013; Heath e Brinbaum 2014).

La questione del fronteggiamento delle diseguaglianze e della costruzione di un modello di sviluppo che coniughi equità e coesione sociale, dunque, è un tema che riguarda sotto vari aspetti anche i Paesi considerati più solidi in Europa (Goedemé *et al.* 2014).

Se guardiamo gli effetti della crisi economico-finanziaria in termini di resilienza – un concetto recentemente adattato per descrivere le risposte istituzionali agli choc, e che possiamo definire come la capacità delle istituzioni “di mitigare gli impatti negativi in termini di livelli di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale” (Bigos *et al.* 2014) – si può osservare che quasi tutti i Paesi dell’Unione, ad esclusione di Germania e Austria hanno subito seri contraccolpi non ancora recuperati in termini di disoccupazione, povertà ed esclusione sociale, soprattutto per i giovani e gli immigrati (*ibidem*).

Le fragilità dei soggetti colpiti rischia di avviare dinamiche di svantaggio di lungo periodo – anche intergenerazionali – con pressioni nuove pure su quei sistemi di *welfare* che fino ad oggi si sono difesi meglio (Ranci, Brandsen e Sabatinelli 2014): anzi, già nel Paese più performante del continente, la Germania, si affaccia il rischio di una classe sociale intrappolata nei *minijobs*, con limitati diritti sociali e previdenziali. Se questo nel breve periodo ha ridotto la disoccupazione, migliorando le condizioni reddituali, in particolare dei disoccupati di lungo periodo, l’effetto delle riforme Hartz rischia di spostare il problema, avendo incrementato il dualismo del mercato del lavoro (Garz 2013; Amable e Françon 2014) e producendo povertà pensionistica (Hinrichs 2012).

L’allontanamento dall’idea di un modello sociale europeo, dunque, si collega ad un arretramento della coesione sociale e dell’equità sia a livello nazionale (e intranazionale), che a livello internazionale. Dati i punti di partenza diversi e gli impatti segmentati della crisi, nel breve periodo la questione è più visibile ora in alcuni Paesi, ma se guardiamo alle nuove vulnerabilità legate alle trasformazioni della società e del mercato del lavoro, anche i modelli sociali nazionali solidi scricchiolano, vantaggi e svantaggi si frammentano a livello territoriale – regione per regione, città per città – in Italia come in Germania, Francia o Svezia (Kazepov 2010, Ranci, Brandsen e Sabatinelli 2014, Minas *et al.* 2014).

4. Il nuovo particolarismo

L’indebolimento di un’idea viva e attiva di modello sociale europeo la vediamo nelle risposte alla crisi, a queste vulnerabilità, che gli indicatori di resilienza ci indicano come inefficaci a vari livelli. E la crisi economico-finanziaria si riversa dunque anche in una crisi di regolazione: di efficacia delle risposte istituzionali, di capacità di creare alternative coerenti con un modello di coesione ed equità.

Abbiamo risposte in termini di austerità, che hanno contribuito a peggiorare le condizioni di equità e povertà nei Paesi più colpiti dalla crisi (Matsaganis e Leventi 2014), sommando effetti recessivi ed impatti squilibrati. E abbiamo una reazione che è profondamente difensiva: molto spesso a livello politico abbiamo quello che possiamo chiamare – usando le parole di Raymond Williams, così come riprese da David Harvey (2001) – di ‘particolarismo militante’. Abbiamo, cioè, dei sistemi di *welfare* con protezioni estese, anche universalistiche – ma tendono a proteggere in modo particolaristico quanti sono considerati i fondatori e utenti “legittimi” del sistema stesso. In modo, dunque,

tutt'altro che universalistico. Lo vediamo a livello nazionale con l'esclusione dei migranti e dei richiedenti asilo dalle condizioni del benessere; lo vediamo a livello internazionale nelle resistenze ad armonizzare i sistemi nazionali e costruire un modello di solidarietà europea che accompagni l'uropeizzazione economico-finanziaria.

Il tentativo di difendere le premesse del *welfare state*, portato avanti da una parte del mondo politico-accademico europeo, purtroppo, assume anch'esso un atteggiamento difensivo di retroguardia – almeno per quel che si può vedere nelle scienze politiche e sociali. Sto parlando in particolare dell'idea del *social investment state*, che – facendola breve – suggerisce di riprendere il *welfare state*, di salvare i diritti sociali come una forma di investimento sociale, considerandone i ritorni economici positivi di medio periodo (Morel, Palier e Palmer 2012). Condizionare i diritti ad un approccio funzionalistico è rischioso, una strategia al ribasso che imbecca un percorso di mercificazione dei diritti sociali, che li rende difendibili solo se utili. Quindi, si tratta di una difesa del modello sociale europeo che al contempo rischia di incrinarlo: non protegge l'idea di una Europa sociale coesa di per sé, o che coniughi sviluppo e coesione. Rende, anzi, la coesione ancillare alla crescita. Le evidenze empiriche ci mostrano che questo è già più di un rischio: è un problema concreto che indebolisce i diritti, specialmente per i soggetti più marginali (Cantillon 2011; Heyes 2013).

Per fare un esempio si può fare il caso delle politiche del lavoro per uscire dalla crisi, su cui si dibatte a livello nazionale ed europeo. In un'ottica di investimento sociale, le politiche attive sono considerate il paradigma di riferimento, da adottare e adattare in tutti i contesti continentali. Quale idea di coesione sociale, però, sta dietro ad un set di politiche che – in una situazione di crisi – non sono di fatto pensate per creare lavoro (Calmfors e Skedinger 1995)? Le politiche attive, infatti, sono principalmente politiche di *matching*, che aiutano l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, agendo sostanzialmente sulla modificazione dell'offerta... Ma in un contesto di crisi, in cui è carente l'altro lato, la domanda, che effetto possono avere (Gilbert e Besharov 2011)?

Ecco, l'investimento comunitario su questo campo, riprendendo il discorso precedente, a mio modo di vedere è una forma di particolarismo militante, perché è un investimento su una politica che aiuta i più forti. Non aiuta né i Paesi deboli, che avrebbero invece bisogno di una politica industriale capace di creare lavoro, né – all'interno di ogni Paese – i soggetti più deboli che non risultano “attivabili”.

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A., Glaeser, E.L. (2004) *Fighting poverty in U.S. and Europe: A World of Difference*. Oxford University Press, Oxford.
- Amable, B., Françon, B. (2014) The Effect of the Hartz Reform on Unemployment Duration and Post-Unemployment Outcomes, *Centre d'Economie de la Sorbonne Working Papers*, 20.
- Andreotti, A., Mingione, E., Polizzi, E. (2012) Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, 49(9): 1925-1940
- Bigos, M., Qaran, W., Fenger, M., Koster, F., van der Veen, R. (2014) Labour market resilience in Europe. Erasmus University, Rotterdam.
- Brenner, N. (2005) *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press, New York.
- Calmfors, L., Skedinger, P. (1995) Does Active Labour Market Policies Increase Employment? *Oxford Review of Economic Policy*, 11(1): 91-109
- Cantillon, B. (2011) The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5): 432-449.
- Crouch, C. (1999) *Social Change in Western Europe*. Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera, M. (a cura di) (1993) *Stato sociale e mercato. Il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione?* Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Ferrera, M., Hemerijck, A., Rhodes, M. (2000) Il futuro dell'Europa sociale, *Il Mulino*, 4: 730-741
- Garz, M. (2013) Labour Market Segmentation: Standard and Non-Standard Employment in Germany, *German Economic Review*, 14(3): 349-371.
- Gilbert, N., Besharov, D. (2011) Welfare states amid economic turmoil: adjusting work-oriented policy, *Policy and Politics*, 39(3): 295-308.
- Goedemé, T., Collado, D., Meeusen, L. (2014) Mountains on the move: recent trends in national and EU-wide income dynamics in old and new EU Member States, *Improve Working Papers*, 5.
- Harvey, D. (2001) Militant Particularism and Global Ambition: The Conceptual Politics of Place, Space, and Environment in the Work of Raymond Williams. In: D. Harvey, *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Edinburgh University Press, Edinburgh.
- Hemerijck, A. (2002) The Self-Transformation of the European Social Model(s), in: G. Esping-Andersen (ed.) *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Heath, A., Brinbaum, Y. (eds.) (2014) *Unequal Attainments. Ethnic educational inequalities in ten Western countries*. Oxford University Press, Oxford.
- Heyes, J. (2013) Flexicurity in crisis: European labour market policies in a time of austerity, *European Journal of Industrial Relations*, 19(1): 71-86.

- Hinrichs, K. (2012) Germany: A Flexible Labour Market Plus Pension Reforms Means Poverty in Old Age. In: K. Hinrichs, M. Jessoula (eds.) *Labour Market Flexibility and Pension Reforms. Flexible Today, Secure Tomorrow?* Palgrave-Macmillan, New York.
- Jessop, B. (1993) Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. *Studies in Political Economy*, 40: 7-39.
- Kazepov, Y. (ed.) (2010) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Ashgate, Farnham.
- Malmberg, B., Andersson, E., Osth, J. (2013) Segregation and Urban Unrest in Sweden. *Urban Geography*, 34(7): 1031-1046.
- Matsaganis, M., Leventi, C. (2014) Distributive effects of the crisis and austerity in seven EU countries. *Improve Working Papers*, 14.
- Minas, R., Bäckman, O., Jakobsen, V., Korpi, T., Lorentzen, T., Kauppinen, T. (2014) Rescaling inequality? Welfare reform and local variation in social assistance payments. *Stockholm University – Department of Social Work Working Papers*, 2.
- Morel, N., Palier, B., Palme, J. (eds.) (2012) *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies, challenges*. The Policy Press, Bristol.
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F., Sarius, T., Leubolt, B. (2013) The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics. *Improve Working Papers*, 13.
- Parreira do Amaral, M., Walther, A., Litau J. (2013) *Governance of Educational Trajectories in Europe. Access, Coping and Relevance of Education for Young People in European Knowledge Societies in Comparative Perspective*. Goethe University, Frankfurt.
- Ranci, C., Brandsen, T., Sabatinelli, S. (eds.) (2014) *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Schierup, C-U., Ålund, A. (2011) The End of Swedish Exceptionalism? Citizenship, neo-liberalism and politics of exclusion. *Race and Class*, 53(1): 45-64.