
L'incerta identità e il probabile destino del modello sociale europeo

MAURIZIO FRANZINI

INTRODUZIONE

L'Europa viene spesso presentata come un continente in declino, perdente nel confronto con le altre grandi regioni mondiali e, in particolare, con gli Usa. Altrettanto spesso, la causa di questo declino viene individuata nel «modello sociale europeo» e in particolare nel tentativo, che sarebbe caratteristico dell'Europa, di correggere in modo profondo gli esiti ai quali conduce (o condurrebbe) il libero dispiegarsi delle forze di mercato. Proprio questo tentativo finirebbe per costituire il muro contro il quale ineluttabilmente si infrangerebbero le forze della crescita, alimentate dalle innovazioni e dallo spirito imprenditoriale.

Sul versante opposto non sono pochi coloro che considerano il «modello sociale europeo» un valore irrinunciabile, un elemento identitario dell'Europa da preservare e, possibilmente, rafforzare.

Entrambe queste posizioni possono essere interamente accettabili o interamente da rigettare, ma il fatto è che non risulta facile capire cosa si intenda, in ciascun caso, con un minimo di precisione, per «modello sociale europeo». Quello che appare chiaro è che non vi è risparmio nell'utilizzo retorico dell'espressione, con pochi vantaggi per la concreta comprensione dei problemi che abbiamo di fronte e delle possibili soluzioni.

Nelle pagine che seguono cercherò di illustrare le numerose accezioni che può assumere il termine «modello sociale europeo», cercherò di chiarire in che senso e con quali fini esso venga utilizzato in chiave retorica e, soprattutto, svilupperò qualche riflessione sul problema che dovrebbe essere considerato come il più importante. Cioè da cosa dipenda, nelle condizioni oggi prevalenti, la possibilità di realizzare il principale valore che, con diversa chiarezza, molti attribuiscono al «modello sociale europeo»: la realizzazione di un livello elevato non soltanto di benessere economico ma anche del più comprensivo *well being*, per il maggior numero di persone. In tale ambito sottolineerò l'importanza dell'insieme delle istituzioni e delle politiche, alleggerendo le responsabilità delle sole politiche di protezione sociale o di *welfare*. Esaminerò brevemente anche la possibilità che questo obiettivo

possa essere realizzato, nei vari paesi europei, sulla base di un modello unico e quale ruolo possa svolgere, a tal fine, l'Unione Europea, nella sua odierna strutturazione, cioè come potente istituzione priva del sostegno di una forte legittimazione democratica che, in questa materia, appare particolarmente necessaria.

IL «MODELLO SOCIALE EUROPEO» E LE SUE MOLTE ACCEZIONI

Il termine «modello sociale europeo» è largamente utilizzato e svolge un ruolo centrale nel dibattito sul presente e sul futuro dell'Europa. Probabilmente, esso è stato coniato da Jacques Delors con l'intento di sottrarre l'Europa all'attrazione che avrebbe potuto esercitare il «modello americano», troppo orientato a privilegiare l'individualismo e la competizione. Con il trascorrere del tempo, e per ragioni non sempre comprensibili, il «modello sociale europeo» ha acquisito, per molti, il valore di un elemento identitario al punto che il dibattito sulle radici comuni dell'Europa lo ha ripetutamente lambito se non direttamente coinvolto. Non vi è dubbio che il «modello sociale europeo» assume spesso la valenza di un artificio retorico utilizzato per evocare i valori o, all'opposto, per denunciarne i limiti. Ma di cosa si parla, quando si parla di «modello sociale europeo»?

Ciascuno dei termini che compongono l'espressione può essere inteso in numerosi modi con l'effetto di rendere possibile un insieme amplissimo di combinazioni e, dunque, di esporre a rischi molti alti di ambiguità semantica.

Quando si parla di «modello sociale» si può fare riferimento a valori molto generali (solidarietà, eguaglianza, individualismo temperato, e così via), oppure a specifiche istituzioni e politiche (le caratteristiche dei *Welfare States*, il funzionamento dei mercati, e così via), oppure ancora a ben individuati risultati economico-sociali (reddito *pro capite*, disuguaglianza, povertà e così via).

Anche il termine «europeo» non è privo di ambiguità. Secondo un'accezione ristretta, esso può riferirsi all'Unione Europea e riguardare in modo specifico l'attività in materia di fissazione di *standards* sociali comuni o di armonizzazione di leggi nazionali. Questa attività, come è noto, si è estesa e rafforzata nel corso degli ultimi decenni per effetto di alcune scelte qualificanti, pur restando marginale nei suoi effetti finali rispetto all'azione svolta dagli Stati nazionali nella loro piena autonomia.

Ma il termine «europeo», in questo contesto, può avere un'accezione più ampia: esso, infatti, può riferirsi al nucleo comune che i diversi Paesi membri avrebbero in materia di istituzioni e politiche sociali. Sulla natura di tale nucleo e perfino sulla sua esistenza le opinioni degli studiosi divergono e non mancano argomenti per dubitare

della possibilità di parlare, con adeguato fondamento, di «modello sociale europeo» in questo senso¹.

Questo ampio insieme di possibilità dovrebbe spingere a chiedersi, in ciascun caso, come venga inteso il termine, in modo da evitare malintesi e ambiguità. Ad accrescere ulteriormente la varietà semantica interviene la possibilità di collocare il discorso in ambiti temporali diversi. Il «modello sociale europeo» può essere un'eredità del passato, una realtà del presente oppure un progetto per il futuro. Quando viene inteso in quest'ultimo senso può, con ulteriori complicazioni, risolversi in un elenco di desiderabili obiettivi, rispetto ai quali difficilmente si potrebbe dissentire, oppure in un progetto più articolato che si preoccupi di indicare anche i mezzi attraverso i quali raggiungere quegli obiettivi.

Se, ad esempio, si ritiene, e con ragione, che la ben nota strategia di Lisbona, delineata nel Consiglio europeo del 2000, includa anche una visione del «modello sociale europeo» da costruire, allora si può lamentare qualche difetto nell'indicazione dei mezzi con i quali raggiungere i numerosi e molto ambiziosi traguardi assegnati in quella occasione al modello (crescita economica, occupazione, conoscenza, coesione sociale e anche altro). L'infelice destino di quella strategia può, almeno in parte, essere ascritta proprio al forte squilibrio tra le ambizioni e i mezzi per realizzarle.

Dunque, il rischio di non intendersi, quando si parla di «modello sociale europeo» è altissimo. D'altro canto, la gamma di questioni ad esso connesse è assai ampia e si rende necessaria una scelta. Quella che viene qui compiuta consiste nell'approfondire il dibattito relativo agli elementi che dovrebbero caratterizzare un sistema economico-sociale – e, dunque, non soltanto il suo modello sociale – che volesse realizzare, nelle condizioni oggi prevalenti a livello mondiale, alcuni dei valori normalmente considerati distintivi della cultura europea, e cioè, in particolare, un basso livello di disuguaglianza all'interno di un contesto caratterizzato da elevato dinamismo economico². Riflet-

¹ Va anche considerata la possibilità che alcuni degli elementi comuni non siano esclusivo appannaggio dei Paesi europei, generando un ulteriore problema. Per questi motivi l'ex commissario europeo Anna Diamantopoulou ha affermato che il «modello sociale europeo» non è esclusivamente europeo, non è interamente sociale e non è un modello. Cfr. ANNA DIAMANTOPOULOU, *The European Social Model – Myth or Reality?* Discorso alla Conferenza del partito laburista, Bournemouth, 29 settembre 2003 (http://www.ec.europa.eu/employment_social/speeches/2003/ad290903_en.dpf).

² Vale la pena di ricordare che la ridotta disuguaglianza è considerata in modo quasi unanime un elemento essenziale del «modello sociale europeo». Ad esempio

tendo su questi aspetti, sarà possibile anche individuare il ruolo da assegnare in modo specifico all'Unione Europea, in rapporto ai singoli Stati nazionali.

I MODELLI SOCIALI EUROPEI: UNA PLURALITÀ RIDUCIBILE?

E' oramai largamente accertato che in Europa sono presenti numerosi «modelli sociali» nazionali e che le loro *performances*, sotto il profilo economico e sociale, sono state molto diverse³. Al riguardo, la concezione più ristretta e classica è quella che identifica il «modello sociale» con il *Welfare State* nazionale. Sotto questo profilo il riferimento è al classico lavoro di Esping Andersen⁴, che distingueva tra modelli Anglo-Sassone, Continentale e Socialdemocratico (o Nordico).

Questa classificazione è stata oggetto di revisioni, ampliamenti ed anche critiche⁵. In particolare, è stata proposta l'introduzione di un quarto modello, denominato Mediterraneo, per cogliere meglio le differenze che separano tra loro Paesi come la Germania, da un lato, e la Grecia, il Portogallo e anche l'Italia, dall'altro.

Questa quadripartizione è, oggi, la più utilizzata. In termini più che stringati si può dire che il modello anglo-sassone si baserebbe largamente sull'individualismo ed è adottato in USA e in Gran Bretagna. Ad esso si contrapporrebbero, da un lato, il modello Nordico fatto di universalismo, egualitarismo e estesa cittadinanza sociale e, dall'altro, quello dell'area europea meridionale ove la sicurezza sociale si sarebbe fusa con il corporativismo e la sussidiarietà del cattolicesimo sociale. In una posizione per alcuni aspetti intermedia si

essa figura tra le caratteristiche che, secondo una recente definizione di Giddens, avrebbe quel modello: «uno Stato sviluppato e interventista finanziato da livelli di tassazione relativamente elevati; un robusto sistema di welfare, che fornisce un'efficace protezione sociale, in misura consistente per tutti ma in particolare per i più bisognosi; la limitazione, o il contenimento, della disuguaglianza economica e di altre forme di disuguaglianza». Cfr. ANTHONY GIDDENS, *L'Europa nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 4.

³ Per alcuni punti di vista la riguardo, cfr. FRITZ W. SCHARPF, *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, «Journal of Common Market Studies», 2002, 40, pp. 645-70; ANDRÉ SAPIR, *Globalization and the Reform of European Social Models*, in «Journal of Common Market Studies», 2006, 44, pp. 369-90; KARL AIGINGER, ALOIS GUGER, *The European Socioeconomic Model*, in A. GIDDENS, P. DIAMOND e R. LIDDLE (a cura di), «Global Europe, Social Europe», Cambridge, Polity Press, 2006.

⁴ GOSTA ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.

⁵ Si vedano tra gli altri: MAURIZIO FERRERA - MARTIN RHODES (a cura di), *Recasting European Welfare States*, London, Frank Cass, 2000; SAPIR, *Globalization*, cit.; SCHARPF, *The European Social Model*, cit..

colloca il modello continentale, il cui elemento distintivo è stato a lungo considerato l'esteso ricorso ai trasferimenti monetari alle famiglie in luogo dell'offerta di servizi sociali.

Questa classificazione coglie senz'altro alcuni importanti elementi di distinzione. Tuttavia, essa appare insufficiente a fornire elementi di valutazione accurati e a delineare con precisione realtà coerenti al loro interno e sufficientemente simili da risultare immediatamente distinguibili dalle altre. D'altro canto, le basi statistiche su cui questa distinzione si fonda sono ancora bisognose di approfondimenti, anche in considerazione dei cambiamenti intervenuti nei diversi Paesi che possono avere determinato situazioni nuove rispetto al decennio scorso.

Anche per questi motivi alcuni preferiscono adottare come termine di riferimento una concezione più estesa di «modello sociale», prendendo in esame numerose altre variabili riferite ad altri aspetti istituzionali e di *policy* e non soltanto ai *Welfare States* in senso stretto. Per dare risalto a questa diversa scelta, viene utilizzato il termine di «modello socio-economico»⁶.

Ciò che rileva è, comunque, il vasto accordo sull'idea che i Paesi europei siano caratterizzati da rilevanti differenze cosicchè parlare, al singolare, di «modello sociale europeo» è, come si è già detto, scarsamente giustificato. D'altro canto, con riferimento specifico all'Unione Europea, il progressivo allargamento connesso ai nuovi accessi ha determinato, in modo ovvio, un ulteriore ampliamento della varietà, generando, sotto questo profilo, una situazione molto diversa rispetto a quella che venne a realizzarsi al momento della nascita della Comunità Europea. Allora i Paesi fondatori disponevano di istituzioni e politiche sociali relativamente simili: in particolare, come osserva Scharpf tra gli altri⁷, i principi fondativi dei sistemi di *welfare* erano, per tutti, quelli di origine bismarckiana.

Benchè tutto questo risulti da molti studi e corrisponda alla percezione comune, la tendenza a parlare di «modello sociale europeo» persiste, largamente alimentata da intenti retorici. Nelle posizioni dei critici, l'intento sembra essere quello di ricondurre evocativamente al modello alcuni dei mali dei quali soffrirebbe l'Europa.

Più precisamente l'idea che si intende avallare è che l'alta protezione sociale distintiva del «modello sociale europeo» è responsabile, attraverso vari canali, ma soprattutto per effetto della sua elevata spesa sociale, di un ritmo della crescita economica che, con riferimento all'ultimo decennio in modo particolare, è considerato assai deludente, se comparato con quello degli Stati Uniti. Semplificando: un

⁶ AIGINGER - GUGER, *The European*, cit..

⁷ SCHARPF, *The European Social Model*, cit..

non meglio identificato «modello europeo» risulterebbe perdente nel confronto con il «modello anglo-sassone».

Mentre appare indiscutibile che, nel periodo indicato, i tassi medi di crescita della Unione Europea a 15 membri sono stati inferiori a quelli americani, la differenza di situazioni all'interno dei Paesi europei è tale da rendere quanto mai inappropriato il riferimento generico all'Europa. Il fatto che le migliori *performances* in termini di crescita, non distanti da quelle americane, siano state quelle dei Paesi nordici, notoriamente ad elevata spesa sociale, confuta alla radice la tesi secondo la quale un'estesa protezione sociale costituisce un sistematico impedimento all'elevata crescita economica⁸.

Queste considerazioni sono oramai largamente acquisite. Ad esempio, l'importante indagine storica di lungo periodo, condotta da Lindert⁹, fornisce prove e spiegazioni del fatto che la relazione tra estesa protezione sociale, da un lato, e crescita economica, dall'altro, non è necessariamente di tipo conflittuale. Numerosi altri elementi svolgono un ruolo di tale importanza da risultare decisivo nel definire quella relazione: dalla concreta forma che assume la protezione sociale, al modo in cui essa è finanziata, al ruolo di altri importanti segmenti del sistema istituzionale e del contesto economico-sociale.

Queste considerazioni forniscono elementi utili alla nostra indagine sulle caratteristiche che dovrebbe avere un «modello sociale» in grado di assicurare dinamismo economico e coesione sociale. E', infatti, superfluo ricordare che i Paesi nordici sono quelli in cui gli indicatori di coesione sociale e di eguaglianza risultano tra i più elevati al mondo. Proprio questi risultati hanno determinato una chiara presa di posizione a favore dell'estensione del «modello nordico» anche agli altri Paesi europei. Sarebbe, dunque, che questo possa essere il «modello sociale europeo» del futuro. Ma è proprio così?

SI POSSONO IMPORTARE «MODELLI SOCIALI»?

La tesi che i Paesi europei debbano proporsi di convergere sul «modello nordico» è stata di recente sostenuta da Sapir¹⁰. Classifican-

⁸ Un esame delle differenti *performances* di crescita europea e americana basato su elementi alternativi e in particolare sul ruolo della diversa capacità di innovazione, non condizionata dal modello sociale europeo, si trova in MAURIZIO FRANZINI, STEFANO SUPINO, *Il modello sociale europeo e la crescita economica*, in L. BARCA e M. FRANZINI (a cura di), «Legittimare l'Europa», Bologna, il Mulino, 2005.

⁹ PETER H. LINDERT, *Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century. Volume I: The Story*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

¹⁰ SAPIR, *Globalization*, cit..

do i vari modelli in base a due criteri assai ragionevoli e desiderabili, quali quello dell'efficienza e dell'equità, egli considera che sotto entrambi i profili i Paesi scandinavi ottengono i migliori risultati. Efficienza ed equità vengono, però, intese in modo assai riduttivo nel lavoro di Sapir. La prima consisterebbe, in definitiva, in alti tassi di occupazione (cioè in un elevato numero di persone occupate in relazione alla popolazione attiva); la seconda, semplicemente, in un basso rischio di cadere in povertà.

Nel dibattito economico, e non soltanto economico, efficienza ed equità sono di norma intese in modo ben più ampio e articolato. Non è detto che con accezioni più estese di quei termini non risulti confermato il risultato di Sapir¹¹. Tuttavia la sua scelta corrisponde a un orientamento che oggi è molto diffuso: cioè valutare i «modelli sociali» principalmente in funzione della loro capacità di assicurare un'elevata occupazione, spingendo gli individui sul mercato del lavoro, e una bassa povertà. Altri aspetti cruciali, quali ad esempio quelli connessi alla disuguaglianza (che è cosa diversa dalla povertà, in quanto riflette le distanze sociali e non solo l'accesso a un livello di reddito minimo per sopravvivere) recedono in secondo piano.

Per questi motivi l'aspetto maggiormente sottolineato dei Paesi nordici è la flessibilità introdotta nei mercati del lavoro che favorirebbe l'occupazione. Più specificamente il riferimento è il modello danese di *flexicurity* che combina "flessibilità e sicurezza". Si tratta di un sistema che non ostacola il licenziamento (la parte flessibilità), ma che assiste il disoccupato con trasferimenti monetari e soprattutto con formazione (la parte sicurezza) in modo da accrescere le sue probabilità di un rapido reinserimento nel mercato del lavoro. Per numerosi studiosi è questa la risposta corretta alle sfide della globalizzazione. Il modo di presentarla lascia talvolta pochi dubbi sul fatto che si tratti dell'unica scelta possibile. Anche la Commissione europea ha mostrato una grande attenzione per la *flexicurity* e recentemente ha emesso una comunicazione che si propone di definirne l'applicazione a livello europeo e di promuoverne la diffusione¹².

¹¹ Va, però, ricordato che alcuni dubitano di questo sottolineando, ad esempio, l'elevato livello di disoccupazione nascosta che sarebbe presente in quei Paesi e mascherata dall'elevata spesa pubblica. Per alcuni proprio questo sarebbe il motivo del recente risultato elettorale svedese che ha visto, dopo lunghissimo tempo, la sconfitta del partito socialdemocratico. Per un'esame del modello svedese e delle sue recenti evoluzioni, cfr. MONICA QUIRICO, *La socialdemocrazia svedese nell'Unione Europea: il dibattito su occupazione e welfare*, in «Meridiana», 2006, 55, pp. 201-221.

¹² COMMISSIONE EUROPEA, *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, COM(2007) 359, 27 giugno 2007.

Al di là delle questioni specifiche connesse alla *flexicurity* il problema più generale è se si possano importare modelli, cioè se l'adozione di misure che altrove sembrano avere prodotto risultati positivi può garantire esiti analoghi in altri contesti. La questione rilevante è quella delle condizioni complementari, la cui importanza spesso sfugge, in generale, a coloro che tendono ad attribuire l'intero risultato positivo a una o poche misure soltanto.

Ad esempio, c'è da chiedersi quali effetti potrebbe avere un sistema di *flexicurity* alla danese in un contesto produttivo come quello italiano, caratterizzato da una grande presenza di imprese di piccole e piccolissime dimensioni, con limitata capacità non soltanto di svolgere attività di formazione ma anche di occupare, in modo appropriato, lavoratori con elevato bagaglio di capitale umano¹³.

Ma il problema più generale è, come si è già detto, il ruolo di elementi istituzionali e culturali che svolgono funzioni complementari e che determinano l'*humus* nel quale possono eventualmente germogliare i frutti positivi originati dai nuovi innesti. La presenza o l'assenza di tali elementi complementari è decisiva e da essa dipende il successo o il fallimento dei modelli importati.

A questo riguardo si possono menzionare proprio i diversi effetti che la già avvenuta introduzione di elementi di flessibilità nel mercato del lavoro, sotto forma di estensione dei contratti atipici, sembra avere prodotto in contesti caratterizzati da differenze istituzionali, strutturali o culturali di varia natura.

Ad esempio, vi sono elementi di fatto che permettono di sostenere che la crescente flessibilità ha contribuito alla decelerazione della produttività – e, quindi, della crescita economica – in alcuni Paesi europei, tra cui il nostro. Ciò è avvenuto in conseguenza del fatto che la flessibilità così introdotta ha reso più conveniente per le molte imprese di piccole e piccolissime dimensioni che caratterizzano la nostra struttura produttiva, orientata peraltro in larga parte verso produzioni tradizionali, l'adozione di modelli di crescita sostenuti dalla riduzione del costo del lavoro e dall'aumento dell'occupazione piuttosto che dal ricorso a innovazioni e al capitale fisico. Queste considerazioni contrastano con l'idea prevalente secondo cui la flessibilità e la riduzione delle protezioni sociali favorirebbero i processi innovativi e la crescita della produttività¹⁴.

¹³ Riflessioni di questa natura e più in generale sull'adattabilità della *flexicurity* al contesto del nostro Paese, cfr. ELENA PISANO - MICHELE RAITANO, *La combinazione di flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro italiano*, in F. R. PIZZUTI (a cura di), «Rapporto sulla stato sociale, anno 2007», Torino, Utet, 2007.

¹⁴ Cfr., tra gli altri, BART VAN ARK et al., *Productivity in Europe and the United States. Where Do the Differences Come from?*, in «Cesifo economic studies», 2003, 49, pp. 295-318.

In ogni caso, come mostra quanto si è appena detto e come risulta da numerosi e accurati studi sui processi di crescita anche di Paesi in via di sviluppo, i complessivi assetti istituzionali contano e alcuni dettagli di architettura, quando si combinano virtuosamente con elementi culturali complementari (riguardanti ad esempio il modo di condurre le politiche, le convenzioni sociali e le norme non scritte ma codificate e giustificate dalla storia passata), risultano decisivi.

Per questo motivo la questione del «modello sociale europeo» non è soltanto una questione di protezione sociale, ma coinvolge il sistema economico nel suo complesso. Sotto molti profili, e per diverse ragioni, le politiche industriali che favoriscono le innovazioni, che incidono sulla specializzazione produttiva e anche sulle dimensioni delle imprese, costituiscono un complemento di grande importanza per le politiche più tradizionalmente sociali. Non è forse un caso che il nostro sia un Paese nel quale le politiche industriali hanno prodotto risultati largamente deludenti e talvolta decisamente distorsivi. Ma, come mostra l'esperienza di altri Paesi, questo non è l'esito necessario, iscritto nelle caratteristiche di quelle politiche. Chi le disegna e le gestisce determina, in larga misura, la loro concreta efficacia.

EGUAGLIANZA E COESIONE SOCIALE: I NUOVI PROBLEMI

Le questioni da affrontare per la definizione di un nuovo modello, nelle sue linee essenziali, non sono soltanto quelle connesse ai problemi di crescita economica e alle pressioni determinate in tal senso dalla globalizzazione. Sul ruolo di tali pressioni si possono adottare punti di vista differenti¹⁵ e, d'altro canto, il riferimento alla crescita come criterio unico di valutazione lascia insoddisfatti sotto diversi aspetti e per diversi motivi. Il principale tra tali aspetti è senz'altro l'associazione non cogente tra crescita economica come misurata dal Prodotto Interno Lordo e espansione del benessere sociale, inteso in molti ragionevoli modi. All'accrescimento in termini di reddito non corrisponde in modo sistematico un miglioramento del *well being* degli individui, soprattutto quando si fa riferimento al reddito *pro capite* senza tenere conto del modo nel quale si dispongono, anche sotto quel profilo, le posizioni dei singoli individui.

Non è inappropriato ritenere che sia coerente con i valori europei un'idea di benessere non appiattita interamente sul reddito e, dunque, sulla capacità di consumo di beni privati. Per questo, il pro-

¹⁵ Cfr. MAURIZIO FRANZINI - LUCIANO MILONE, *I dilemmi del Welfare State nell'epoca della globalizzazione*, in N. ACOCELLA (a cura di), «Globalizzazione e Stato Sociale», Bologna, Il Mulino, 1999.

blema del modello sociale deve essere più attento ad altre importanti dimensioni del benessere e deve, in modo particolare, cogliere gli elementi che riflettono in qualche modo le distanze economiche e sociali tra gli individui, cioè le disuguaglianze.

Per questo motivo vale la pena di soffermarsi su alcune trasformazioni, anche non connesse alla globalizzazione, verificatesi di recente, che aiutano a comprendere come si possa porre oggi – presumibilmente in termini più complessi che in passato – la questione dell'eguaglianza e della coesione sociale e dove si nascondano i maggiori rischi. Questa breve analisi ci permetterà anche di individuare ulteriori ragioni per le quali il nuovo modello sociale non può esaurirsi nella *flexicurity*.

Le trasformazioni da esaminare sarebbero numerose, ma mi limiterò a ricordare le più rilevanti. In primo luogo è in corso una rivoluzione demografica e nella struttura delle famiglie. Cruciale, a quest'ultimo riguardo, è il comportamento delle donne che aspirano all'indipendenza e a percorsi lavorativi dislocati sull'intero arco vitale. Questa evoluzione assieme a un mutato modo di concepire la famiglia ha, tra le altre conseguenze, quella di ridurre per molti bambini la probabilità di vivere la propria infanzia a contatto continuo con entrambi i genitori. Ne segue una possibile estensione dell'area dei rischi sociali che è l'altra faccia della medaglia dell'accresciuta libertà individuale di scelta.

Il secondo fattore di cambiamento riguarda il cambiamento tecnologico e l'affermarsi di un'economia post-industriale, largamente basata sul settore dei servizi. In questo settore, che è a sua volta molto segmentato tra attività avanzate e tradizionali, il lavoratore tradizionale, con basse qualifiche, difficilmente ha accesso a un lavoro stabile e ben pagato. Coloro che hanno *skills* inadeguati o limitate risorse sociali e culturali possono restare intrappolati in un percorso di bassi salari, disoccupazione e lavori precari lungo quanto il loro intero ciclo vitale. I rischi di esclusione sociale assumono, dunque, nuove forme; in particolare, prende corpo una figura di lavoratore ad alto rischio di povertà che rende superata la tradizionale identificazione della disoccupazione con lo stato di indigenza. Su tale identificazione, è bene ricordarlo, hanno eretto le proprie fondamenta molti *Welfare States* europei.

Nella *service economy* i lavoratori poveri di capitale umano hanno prospettive molto fosche: la disoccupazione o i bassi salari. Dunque, il momento della costituzione del capitale umano è decisivo per ridurre le disuguaglianze nell'arco della vita.

Queste trasformazioni hanno spinto molti autori a ritenere che la scelta obbligata da compiere sia quella di favorire l'accumulazione di capitale umano, che non soltanto permette di combattere i rischi del-

l'esclusione sociale ma estende anche le potenzialità della crescita a livello macroeconomico. In particolare è questa la tesi, sostenuta in un lavoro diretto a disegnare un nuovo Stato sociale, di Esping-Andersen e altri studiosi¹⁶. Un aspetto distintivo delle tesi da loro sostenute è che occorra preoccuparsi tempestivamente della capacità dei singoli di accumulare capitale umano e di renderlo produttivo. In particolare si sostiene – sulla base anche di quanto emerge da numerose analisi delle capacità cognitive degli individui – che l'efficacia della formazione nelle fasi avanzate della vita di un lavoratore può essere molto limitata in assenza di un'adeguata accumulazione originaria di capitale umano. In altri termini, occorre un intervento precoce, che incida fin dagli anni dell'adolescenza sulle possibili cause di quella persistente povertà che le evoluzioni recenti hanno reso un rischio più concreto per molte persone.

Queste considerazioni valgono anche a sottolineare una possibile ulteriore debolezza della *flexicurity* considerata in modo isolata, come distintiva del nuovo modello. Il ricorso a attività di formazione e alle cosiddette politiche attive in una fase avanzata del ciclo di vita potrebbe rivelarsi inadeguato a permettere un adeguato reinserimento produttivo dei lavoratori, in assenza di un adeguato investimento iniziale in capitale umano che dovrebbe essere compito del *Welfare State* realizzare.

L'attenzione alla formazione precoce sembra combinarsi felicemente anche con l'esigenza di limitare le trasmissioni intergenerazionali delle disuguaglianze che alcuni studi recenti, come soprattutto quelli contenuti nel volume curato da Corak¹⁷, vedono come particolarmente marcata negli Stati Uniti e in Gran Bretagna. Anche sotto questo profilo i Paesi nordici sembrano caratterizzati dalle migliori prestazioni: il destino dei figli dipende in modo poco rilevante dalla posizione dei padri. Il contrario accade invece, in base a questi dati, negli Stati Uniti, con buona pace della retorica dell'*American dream*.

Sarebbe, però, illusorio ritenere che questa misure eliminino da sole i rischi di una persistente disuguaglianza. Anche qui le politiche complementari sono essenziali. Per fare un solo esempio: se l'accesso alle posizioni più prestigiose nel mercato del lavoro è governato dalla rete di relazioni personali, e non dal funzionamento neutro del mercato, la possibilità dei figli di coloro che vantano relazioni sociali poco favorevoli riceveranno scarso impulso dal capitale umano accumulato

¹⁶ GOSTA ESPING-ANDERSEN con DUNCAN GALLIE, ANTON HEMERIJCK e JOHN MYLES, *Why we need a new Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

¹⁷ MILES CORAK (a cura di), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

anche in età precoce. E le disuguaglianze persisteranno. Un accettabile «modello sociale europeo» dovrebbe dare qualche garanzia che questo non accadrà. Anche per questo non potrà essere articolato su pochi elementi soltanto e non potrà trascurare gli aspetti di complementarità più volte richiamati.

QUALE RUOLO PER L'UNIONE EUROPEA?

L'Europa del mercato comune ha contribuito non poco a modificare i termini nei quali si pone il problema sociale nei Paesi europei.

La creazione del mercato unico ha determinato nuove convenienze e ha modificato il destino di molti, trasformando alcuni in vincitori e altri in vinti. Talvolta il processo di creazione del mercato unico si è scontrato con le reazioni dei Paesi che temevano di annoverare troppi perdenti tra le proprie file. E' questo certamente il caso della proposta creazione di un mercato unico dei servizi, associata al nome dell'ex commissario Bolkestein, che ha trasformato l'immagine dell'idraulico polacco in una sorta di incubo per molti.

Lo strumento principale utilizzato dall'Unione Europea per ridurre le distanze tra territori è la politica di coesione sociale, articolata negli interventi di carattere strutturale considerati precondizioni per il decollo economico. Benchè importanti, gli interventi di carattere sociale direttamente attivati dall'Unione non sono in grado di correggere in modo significativo le disuguaglianze che si generano all'interno dei Paesi e tra Paesi.

Queste ultime, vale la pena di sottolinearlo, in seguito all'allargamento e all'ingresso di Paesi poveri, hanno raggiunto livelli elevatissimi: il reddito pro-capite della Lettonia è circa un settimo di quello del Lussemburgo. Correggere queste disuguaglianze richiederebbe trasferimenti tra Paesi che è impensabile immaginare come compito dell'Unione Europea in assenza di una più profonda unione politica e della creazione di un vero e consistente bilancio europeo. D'altro canto, un'Europa che voglia presentarsi con una chiara identità sociale difficilmente può accettare che al proprio interno si manifestino e permangano disuguaglianze così rilevanti. Si tratta, come è evidente, di un dilemma di non facile soluzione.

Al momento all'Unione Europea si può, però, chiedere di rafforzare il proprio compito di armonizzazione delle politiche nazionali, nella speranza che questo riduca le distanze tra i cittadini europei, malgrado i confini nazionali. Come questo possa avvenire, non è facile a dirsi. Il «metodo del coordinamento aperto» che pure costituisce un'importante innovazione istituzionale introdotta dall'Europa, appare troppo debole per assicurare risultati significativi, anche ammesso che si trovi l'accordo sulle politiche da porre come riferimento per

l'azione di coordinamento. Per questo motivo Scharpf¹⁸ ha proposto di combinare, in campo sociale, il «metodo del coordinamento aperto» con il sistema delle direttive in modo da introdurre, attraverso queste ultime, quell'obbligatorietà che è assente nel «metodo». Un ulteriore elemento propositivo potrebbe essere quello che consiste nel rivolgersi a gruppi di Paesi con sistemi relativamente omogenei. Ma così sorgerebbe il problema, non privo di aspetti spinosi, della creazione di due o più "Europe".

Gli spazi per un'azione cogente dell'Unione Europea nel senso dell'armonizzazione sociale appaiono, in realtà piuttosto ristretti. Se, ed in che grado, questo sia un serio problema è difficile dire. Infatti, malgrado l'apparente attrattiva esercitata dall'armonizzazione e dal più probabile profilarsi di un concreto «modello sociale europeo», le ragioni di perplessità non mancano. In gran parte esse si riagganciano a quanto si è detto in precedenza ed in particolare al fatto che singole misure, identiche tra loro, possono produrre esiti diversi in contesti caratterizzati da istituzioni, politiche e culture ancora diverse. E' innegabile che queste diversità sono oggi presenti in modo esteso sul territorio dell'Unione Europea. Esse attraversano gli Stati e anche le regioni all'interno degli Stati e costituiscono la causa di una parte rilevante di quel federalismo verso il basso che assume, nelle forme più estreme e preoccupanti, le caratteristiche di una *devolution* non priva di aspetti devastanti, anche per l'Europa.

A rafforzare queste preoccupazioni interviene la considerazione specifica che alle minori disuguaglianze in termini di reddito possono spesso corrispondere maggiori disuguaglianze in termini di benessere. Si pensi a un modello europeo, in linea con le tendenze in atto, che attraverso la *flexicurity* o altre misure di per sé accettabili, determini, in un Paese privo di strutture assistenziali per l'infanzia o per gli anziani non autosufficienti, un forte afflusso di donne, specie nelle regioni meridionali, sul mercato del lavoro. Questo potrebbe facilmente accrescere il reddito familiare e contribuire a ridurre le disuguaglianze strettamente economiche tra ricchi e poveri ma difficilmente, in assenza di profondi interventi complementari, determinerebbe un significativo incremento di benessere per un gran numero di persone.

Questi limiti impediscono di nutrire troppe speranze nella possibilità che si affermi in breve tempo un vero «modello sociale europeo». Pur senza rinunciare ai tentativi di promuovere convergenza attorno a misure di comprovata rilevanza sociale, l'Unione Europea potrebbe contribuire più decisamente a quelle attività di ricerca e di innovazione, opportunamente mirate, dalle quali pure dipende il miglio-

¹⁸ SCHARPF, *The European Social Model*, cit..

ramento del benessere di molti. Su questo terreno la destinazione dei pur limitati fondi a disposizione del bilancio europeo appare quanto mai inappropriata, per effetto del peso esorbitante assunto dalle spese di sostegno alla cosiddetta politica agricola comunitaria. Una diversa ripartizione dei fondi, che avvantaggiasse i settori ricordati in precedenza, risponderebbe non soltanto a una logica economica stringente e più volte sottolineata (quella secondo cui in ambiti come la ricerca la centralizzazione degli interventi può facilitare il conseguimento di risultati di rilievo, evitando duplicazioni e sprechi), ma permetterebbe anche di rafforzare un canale molto importante di sostegno al benessere sociale.

Si pensi, ad esempio, al rilievo che potrebbe assumere una ricerca orientata a fronteggiare le sfide poste dai sempre più preoccupanti problemi ambientali e in particolare da quelli connessi ai cambiamenti climatici. L'Unione Europea, mostrando di interpretare al meglio la sensibilità verso il benessere sociale che le viene riconosciuta e che la sua storia in buona parte giustifica, si è data il compito, molto di recente, di svolgere un funzione di *leadership* a livello mondiale rispetto alle straordinarie modifiche da attuare nei sistemi produttivi, economici e sociali, per vincere la sfida del cambiamento climatico. Una felice interpretazione di questo ruolo richiede anche di rivolgere un impegno ben maggiore all'attività di ricerca. Le ricadute sul benessere non potranno mancare e di questo si avvantaggerà anche l'identità sociale e progressiva dell'Europa nel suo insieme. Malgrado l'assenza, che molti continueranno a rilevare, di un vero «modello sociale europeo».

CONCLUSIONI

In queste note si è cercato di sostenere che non esiste un «modello sociale europeo» ben individuabile in base a criteri dotati di un qualche grado di articolazione e precisione. Il riferimento al «modello sociale europeo» nasce spesso da intenti retorici che poco fanno progredire la reale conoscenza dei problemi e la definizione delle migliori misure per farvi fronte.

Partendo dall'esame delle nuove condizioni che si sono venute a determinare a livello mondiale e di importanti sviluppi anche di carattere sociale, si è cercato di individuare un insieme minimo di elementi che dovrebbero caratterizzare un modello sociale coerente con taluni valori, largamente considerati distintivi dell'Europa. In particolare sono stati esaminati il problema della flessibilità e dei suoi rapporti con la sicurezza, quello dei nuovi rischi sociali e dell'accumulazione di capitale umano, anche nella prospettiva di limitare la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze.

L'importanza che assumono, nel determinare esiti rilevanti sotto il profilo economico e sociale, quelle che sono state chiamate istituzio-

ni e politiche complementari, oltre alla specifica rilevanza di valori culturali non omogenei, suggerisce di guardare con cautela al progetto di definire un modello unico e, soprattutto, spinge a considerare gli importanti effetti che possono avere sul benessere sociale interventi che ricadono in aree diverse dalla protezione sociale.

Dunque, non è facile individuare un modello unico per l'insieme dei Paesi europei e non è facile comprendere come l'Unione Europea, così debolmente legittimata sul piano democratico, possa promuoverne la definizione e, soprattutto, l'adozione. In effetti, in questa materia che implica interventi direttamente o indirettamente redistributivi – i quali dovrebbero anche travalicare, per le forti disparità oggi presenti in Europa, i confini nazionali –, una piena legittimazione democratica appare indispensabile. Per questo motivo le prospettive di avere un unico «modello sociale europeo» si intrecciano profondamente con quelle di compiere seri progressi sulla strada dell'unione politica. E questo lascia ciascuno libero di immaginare quale sarà, nell'orizzonte temporale al quale abbiamo accesso, il destino del «modello sociale europeo».

All'Estero la *Rivista di Studi Politici Internazionali* si trova o ha lettori a: Aalsmeer, Algeri, Al Kuwait, Amburgo, Amman, Antibes, Atene, Banholt, Belgrado, Berlino, Berna, Bielefeld, Bonn, Boston, Bruges, Bruxelles, Bucarest, Budapest, Buenos Aires, Buffalo, Caen, Cambridge, Canberra, Carapachai, Castellon, Charlottesville, Chicago, Città del Messico, Città del Vaticano, Copenhagen, Crozon, Dublino, Francoforte, Gentilino, Gerusalemme, Ginevra, Grenoble, Hanover, Heidelberg, Helsinki, Hyog Ken, Il Cairo, Khania, Kinshasa, Kobe, Köln, L'Aja, La Plata, Lasne, La Valletta, Lisbona, Lisse, Londra, Losanna, Lubiana, Lugano, Lussemburgo, Maastricht, Madrid, Manila, Maribor, Maryland, Merida Yuc., Montevideo, Montreal, Mosca, Nanterre, Nashville, New York, Nicosia, Notre Dame, Osaka, Oslo, Osnabrück, Ottawa, Oxford, Palaiseau, Pamplona, Parigi, Pechino, Philadelphia, Pittsburgh, Presov, Rabat, Rio de Janeiro, Rosario, Salisburgo, San Francisco, San José di Costarica, San Paolo, Santa Barbara, Santiago de Compostela, Santiago del Cile, Seoul, Shanghai, Sofia, Stanford, Stoccarda, Stoccolma, Strasburgo, Sydney, Teheran, Thessaloniki, Tokyo, Tunisi, Vancouver, Varsavia, Vienna, Washington, Wellington, Wetherby, Yorks.