

Andrea Barbieri, Enzo Bartocci, Antonella Ciocia,
Annabella Corcione, Umberto Lamparelli,
Giuseppe Ponzini, Giovanni Restivo, Sandro Turcio

LO STATO SOCIALE IN ITALIA

Rapporto Iridiss-Cnr 1996

a cura di Enzo Bartocci



DONZELLI EDITORE

Indice

p.	IX	Introduzione di Enzo Bartocci
		I. La dimensione sociale dell'Unione europea di Giuseppe Ponzini
	3	1. L'Europa economica e l'Europa sociale
	5	2. Il dilemma della cittadinanza europea
	11	3. Politica sociale e sviluppo dell'Unione europea
	15	4. L'Europa delle differenze
	19	5. L'Europa dei confini
	23	6. L'Europa sociale e lo scenario post-industriale
	27	7. Conclusioni
	30	Bibliografia
		II. I sistemi previdenziali nei paesi dell'Unione europea di Antonella Ciocia
	35	1. I processi di globalizzazione e la politica sociale
	39	2. Le funzioni di coordinamento dell'Unione europea in tema di protezione sociale
	41	3. La sicurezza sociale: tipologia di prestazione
	79	4. La previdenza complementare nei paesi dell'Unione europea
	89	5. Spesa e fonti di finanziamento
	91	6. Conclusioni
	96	Bibliografia
		III. Lavoro e occupazione: una ipotesi d'intervento di Andrea Barbieri
	107	1. Introduzione
	109	2. Società del lavoro, società della cittadinanza e stato sociale

- 112 3. Dalla società fordista-keynesiana alla società post-industriale
 120 4. I modelli e le ricette
 122 5. Gli scenari tendenziali futuri
 129 6. Cambiamenti nei modelli di produzione e di occupazione: il caso
 italiano
 134 7. Le tendenze del mercato del lavoro
 137 8. Le politiche attive per la piena occupazione
 145 9. Come non lavoreremo domani
 158 Bibliografia

IV. Condizioni di salute e consumo sanitario

di Annabella Corcione

- 175 1. Introduzione
 177 2. Le concezioni di salute-malattia e il ruolo del paziente
 187 3. La domanda sanitaria in Italia: l'indagine Istat del 1990-91
 202 4. Alcune considerazioni finali
 210 Bibliografia

V. Sistemi sanitari in transizione: le prospettive della Medicina di base

di Sandro Turcio

- 213 1. Introduzione
 216 2. La «ri-sperimentazione» in politica sanitaria
 235 3. La Medicina di base nel contesto europeo
 245 4. Conclusione: per un rilancio della Medicina di base in Italia
 250 Bibliografia

VI. Stato sociale e terzo settore

di Umberto Lamparelli e Giuseppe Ponzini

- 259 1. Un «nuovo» attore sulla scena delle politiche sociali
 265 2. Terzo settore e welfare mix nel contesto europeo
 279 3. Ossevazioni conclusive
 280 Bibliografia

VII. Volontariato e politiche sociali: dalla legislazione sociale alla legge-quadro n. 266/1991

di Giovanni Restivo

- 283 1. Welfare state e politiche sociali in Italia: tra selettività e universalismo
 290 2. Gli anni ottanta: nascita di una teoria del volontariato
 299 3. Alcuni cenni significativi sul dibattito politico-parlamentare
 in tema di volontariato
 302 4. Analisi della legge-quadro n. 266/1991 sul volontariato:
 una proposta di lettura

- 315 5. Alcune conclusioni
319 Bibliografia

VIII. Quali sbocchi alla crisi dello stato sociale?

di Enzo Bartocci

- 327 1. Premessa
330 2. Segnali di cambiamento
332 3. Il «dicembre francese»
335 4. Il caso tedesco
337 5. Fine della concertazione?
340 6. Cosa sta cambiando nelle politiche europee di welfare
343 7. I nuovi orientamenti del Partito laburista inglese
345 8. Innovazione tecnologica e globalizzazione dei mercati
347 9. Componenti demografiche e occupazionali nella crisi del welfare
349 10. Come è cambiata la natura dei conflitti
352 11. Prime considerazioni di sintesi
358 12. Conclusioni
361 Bibliografia
- 365 Gli autori

I. La dimensione sociale dell'Unione europea

di Giuseppe Ponzini

1. *L'Europa economica e l'Europa sociale.*

Le questioni relative alla definizione e all'applicazione di politiche sociali comunitarie, così come quelle che riguardano l'introduzione e i contenuti (sociali, ma anche politici e civili) di un diritto di cittadinanza europea, sono oggetto di un dibattito che, avviato da tempo, ha trovato in questi ultimi anni nuovi stimoli a partire dagli accordi e dalle dichiarazioni che hanno sancito la nascita dell'Unione europea. Gli esiti fin qui raggiunti da tale dibattito, tuttavia, sembrano denotare una sostanziale ambivalenza di giudizio (quando non proprio un orientamento dichiaratamente pessimistico) circa l'effettiva praticabilità del percorso che dovrebbe portare alla compiuta realizzazione dell'*Europa sociale*.

Le maggiori riserve vengono dalla constatazione che la Comunità, fin dal 1957, ha identificato il suo asse fondamentale nel processo di integrazione economica, rispetto alla quale agli obiettivi sociali è stata assegnata una valenza meramente strumentale. E che «il 1992 non ha fatto segnare, malgrado alcuni elementi innovativi registrati a Maastricht, significativi progressi in materia di politiche sociali»; al contrario, «ancora una volta, questo settore delle politiche comunitarie resta uno dei più controversi e dei più residuali nei confronti di un processo finalizzato, innanzitutto, alla costruzione di un mercato unico di 320 milioni di consumatori, il più grande dell'area occidentale» (Bartocci 1993, p. 467).

L'*Europa sociale*, in ragione del ruolo subordinato che di fatto riveste rispetto all'*Europa economica*, non rappresenterebbe dunque un obiettivo concretamente raggiungibile nel breve e forse nemmeno nel medio periodo. Tale opinione è condivisibile, considerato che gli ostacoli da superare sono ancora molti, e

notevoli: da quelli collegabili alla specificità e alla rigidità dei modelli nazionali di welfare e di regolazione del mercato del lavoro, a quelli connessi alle differenze tra i sistemi produttivi dei vari Stati, a quelli che derivano dalla sostanziale divergenza degli interessi politici ed economici di alcuni dei paesi appartenenti all'Unione (si pensi, ad esempio, alla contrapposizione tra aree forti e aree deboli).

D'altro canto occorre ricordare che l'azione comunitaria, fin dagli anni settanta, benché orientata unicamente alla creazione di un mercato europeo – anzi, proprio per favorire il conseguimento di tale obiettivo – ha concorso a determinare un insieme di «diritti spettanti agli individui non già in quanto cittadini dell'uno o dell'altro Stato membro, ma come cittadini della Comunità: con il risultato di creare uno *status* giuridico soggettivo per il lavoratore comunitario che non trova riscontro in altri ordinamenti giuridici, nazionali o internazionali»¹ (Saulle 1989, p. 162). E occorre anche sottolineare che, allo stato attuale, «le dinamiche relative alla creazione di un mercato unico rendono sempre più difficile escludere le questioni sociali dall'agenda della Comunità europea» (Leibfried - Pierson 1993, p. 44). Queste considerazioni trovano conferma in una ricerca condotta da Esping-Andersen, le cui conclusioni si potrebbero riassumere dicendo che l'evoluzione delle società industriali ha reso sempre più stretto il rapporto tra obiettivi economici e obiettivi sociali, tanto che «non è esagerato sostenere che oggi i mercati del lavoro non possono funzionare senza una politica sociale» (Esping-Andersen 1991, p. 222).

All'interno di questo scenario, tra i meccanismi dell'integrazione economica e quelli dell'integrazione sociale potrebbero così stabilirsi nuovi nessi di interdipendenza, in grado di determinare equilibri e condizioni di compatibilità differenti da quelli attuali, sia rispetto ai processi che muovono quei meccanismi, sia rispetto agli obiettivi di tali processi; anche se – come vedremo meglio in seguito – non è affatto certo che la risultante di simili mutamenti debba necessariamente essere interpretata, a priori, come l'instaurazione di un circolo virtuoso tra sviluppo economico e benessere sociale.

¹ Tale status comprendeva il riconoscimento della stessa precedenza nel collocamento di cui beneficiavano i lavoratori nazionali, la parità di trattamento e l'esclusione di discriminazioni basate sulla nazionalità, l'elettorato attivo e passivo in ambito sindacale, il diritto alla previdenza sociale, forme di sostegno per favorire l'inserimento del lavoratore e dei suoi familiari nel contesto sociale dello Stato dove prestava lavoro. Sulla sicurezza sociale si veda, in particolare, il Regolamento 1408/71 del 14 giugno 1971 e i successivi emendamenti, relativamente all'introduzione del principio del cumulo dei periodi previdenziali maturati attraverso prestazioni lavorative nei vari Stati membri della Cee (Saulle 1989, pp. 163-6).

In ogni caso, il ruolo che l'Unione europea vorrà, saprà o dovrà esercitare (o *non esercitare*) in materia di politiche sociali appare, in questa prospettiva, potenzialmente rilevante: almeno dal punto di vista delle conseguenze che potrebbero derivarne.

Sembrerebbe quindi utile, e forse anche necessario, interrogarci su quali scenari siano o potrebbero essere possibili in rapporto allo sviluppo delle politiche sociali su scala europea, al di là dei ritardi e delle carenze che pure sono attualmente riscontrabili – e anzi proprio in ragione di tali carenze e di tali ritardi. A questo scopo, appare interessante l'indicazione proposta da Leibfried e Pierson, secondo la quale tale sviluppo potrebbe essere misurato secondo due dimensioni principali: quella dell'estensione di interventi che, collegando i benefici di welfare a diritti assegnati all'individuo in quanto tale, determinerebbero la misura in cui le politiche sociali «incorporano l'idea di una cittadinanza sociale europea»; e quella connessa al superamento o meno, nei vari ambiti, di una concezione «negativa» dell'integrazione (interpretabile come semplice «abbattimento» di misure e vincoli nazionali) in favore di una concezione «positiva» (definibile come «la progettazione e la realizzazione di un regime di politiche sociali specificamente europeo») (Leibfried - Pierson 1993, p. 47).

2. *Il dilemma della cittadinanza europea.*

Del Trattato sull'Unione europea, siglato a Maastricht il 7 febbraio 1992, si è detto molto. Si è detto, ad esempio, che grazie ad esso sono state poste le precondizioni per la definitiva realizzazione del progetto di unificazione europea. D'altro canto, molti osservatori hanno segnalato i limiti dell'accordo, troppo evidentemente sbilanciato in favore della creazione di un *mercato* piuttosto che di uno *Stato* europeo, e quindi destinato a scontare le conseguenze di quello che è stato talvolta definito un *deficit politico e democratico*.

Secondo l'opinione di Stone (1992), a Maastricht si è assistito a uno spettacolo paragonabile a quello che avrebbe potuto essere offerto dalle coorti romane: come in un assedio, commissioni armate di proposte e di fascicoli – e orientate secondo venticinque punti di vista diversi – hanno tentato di far prevalere un qualche ambito prioritario di intervento della futura politica europea. Con il risultato che le linee guida del progetto complessivo, che pure in questi anni si erano venute precisando, si sono diluite e dissolte in un coacervo di documenti, pro-

poste, emendamenti. L'immagine è forse eccessivamente ironica, ma rende abbastanza bene l'idea circa la sostanziale divergenza di interessi che ha sovente caratterizzato l'orientamento e le scelte degli Stati aderenti all'Unione europea. In questo senso, che i «punti di vista» – nell'occasione specifica – fossero esattamente venticinque, poco importa: essi comunque esprimevano, appunto, interessi diversi, in corrispondenza di diverse esigenze nazionali, locali o settoriali, e ciò ha fortemente limitato le possibilità di far emergere concretamente una qualche linea comune sufficientemente solida da poter essere acquisita anche come interesse *comunitario*.

Che il Trattato di Maastricht non abbia segnato un momento di particolare coesione lo dimostra il fatto che la sua ratifica sia stata bocciata, il 2 giugno 1992, dal 50,7% degli elettori danesi (rendendo così necessaria l'adozione di alcune clausole in deroga, fissate nel corso del vertice di Edimburgo dell'11 dicembre 1992, grazie alle quali la Danimarca, con un nuovo referendum, si è espressa – con il 57% dei voti – a favore dell'Unione europea nel maggio 1993). Lo dimostra anche l'esigua maggioranza con la quale gli elettori francesi, il 20 settembre 1992, hanno approvato l'adesione al Trattato (51%). Ma lo dimostra soprattutto, almeno secondo la prospettiva nella quale ci poniamo in queste pagine, il fatto che il Protocollo sulla politica sociale – annesso al Trattato – non rechi la firma della Gran Bretagna.

In realtà, gli altri otto sottoscrittori dell'accordo sull'Unione europea hanno espresso un'adesione assai meno contrastata di quanto non abbiano fatto Danimarca, Regno Unito e Francia¹. Tuttavia, le riserve avanzate, in vario modo, da questi ultimi paesi sembrano riflettere l'importanza dell'evento e della posta in gioco.

È significativo, a questo proposito, il caso del Regno Unito, dove il governo Major non solo ha dovuto accettare che la ratifica parlamentare avvenisse dopo il secondo referendum danese, ma è anche stato costretto a porre la questione di fiducia nella votazione finale. Altrettanto, se non anche più significativo, è il caso della Danimarca, dove la procedura di ratifica (peraltro avviatasi, il 13 maggio 1992, con un voto parlamentare² che aveva registrato 130 favorevoli, 25 contrari e 20 astenuti) si è realizzata, come appena ricordato, attraverso due referendum. Tra le due consultazioni, inoltre, il percorso è stato piuttosto

¹ La tabella 1 riporta, in sintesi, i principali passaggi del processo di ratifica del Trattato da parte degli Stati membri.

² Si tratta del voto sul progetto di legge di ratifica del Trattato di Maastricht.

accidentato. Si sono infatti registrati un Libro Bianco del governo danese (ottobre 1992), nel quale venivano proposte otto opzioni possibili per l'ingresso della Danimarca nell'Unione europea; un accordo di «compromesso nazionale» tra sette degli otto partiti presenti nel Parlamento danese (rapidamente fatto proprio dal governo); una proposta britannica (dicembre 1992); e infine una serie di documenti approvati nel corso del già richiamato vertice di Edimburgo del dicembre 1992, che riguardano questioni come la cittadinanza, l'unione monetaria, la politica della difesa, la giustizia, la politica sociale. Ciò che è importante sottolineare è che gli accordi raggiunti a Edimburgo, pur non rappresentando una formale modifica dei contenuti del Trattato di Maastricht, forniscono una sorta di interpretazione autentica del significato da anettere ad alcune sue disposizioni. Tale circostanza non è priva di conseguenze in rapporto ai temi dei quali ci occupiamo qui. In particolare, per quanto concerne la cittadinanza, è stato precisato che il diritto di cui parla il Trattato sull'Unione europea ha funzione complementare, che non si sostituisce in alcun modo alla cittadinanza del singolo Stato, al cui diritto nazionale spetta in modo esclusivo la competenza in materia. Ed è stato sottolineato che l'articolo 8E del Trattato (che prefigura la possibilità di un'estensione del contenuto del diritto di cittadinanza europea) richiede l'unanimità del Consiglio e la ratifica dei dodici Stati membri. Analoghi distinguo sono stati avanzati per quanto riguarda le politiche sociali (Curti Gialdino 1993).

Malgrado ciò, Maastricht – o, più precisamente, il percorso che dall'Atto Unico del 1986 ha portato all'Unione europea – ha segnato un momento di svolta importante: se non dal punto di vista delle acquisizioni immediate, almeno da quello della proposizione (sia pure in termini interlocutori piuttosto che promotivi) di un progetto che appare per certi versi innovativo rispetto al disegno sulla base del quale la Comunità economica europea era dapprima nata e si era successivamente sviluppata.

La novità principale riguarda l'attenzione dedicata al tema dell'integrazione politica e sociale. Benché nella sostanza si tratti soltanto dell'enunciazione di intenzioni o talvolta di proposte, e benché manchi ancora la base istituzionale e ordinamentale minima per poter tradurre in pratica le dichiarazioni di principio, nondimeno alcune rilevanti questioni sociali sembrerebbero essere state acquisite alla discussione come obiettivi strategici del processo di unificazione. Come argomenti, cioè, dotati di una propria autonoma rilevanza, e non semplicemente come utili accorgimenti per favorire l'unificazione economica.

Il principale di questi argomenti parrebbe essere – malgrado le resistenze e le divergenze d'opinione alle quali si è accennato in precedenza – quello della *cittadinanza europea*.

In effetti il Trattato sancisce – almeno formalmente – l'istituzione della cittadinanza dell'Unione, stabilendo che essa spetta a chiunque sia cittadino di uno Stato membro³. Si tratta, quindi, di una cittadinanza di secondo livello, che deriva dal possesso della cittadinanza di uno degli Stati membri, alle cui legislazioni è evidentemente rinviata la norma concernente le modalità di acquisizione della cittadinanza stessa. Peraltro, si tratta di una cittadinanza che, ove acquisita, comporta il diritto di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve soltanto le disposizioni previste dal Trattato e quelle adottate in applicazione dello stesso. È inoltre previsto, sia pure salvo possibili deroghe («ove problemi specifici di uno Stato membro lo giustifichino»), l'esercizio dei diritti politici da parte dei cittadini europei in tutti gli Stati dell'Unione. Ed è previsto il riconoscimento della cittadinanza europea nei confronti di paesi terzi, attraverso l'estensione della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro a favore dei cittadini dell'Unione che non possano contare sulla presenza di una rappresentanza diplomatica del proprio paese di residenza. Si affida infine al Consiglio europeo, con il vincolo dell'unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, il compito di adottare disposizioni intese a completare i diritti previsti dal Trattato.

Malgrado quest'ultima disposizione (che lascerebbe intuire la possibilità di un'estensione del contenuto del diritto di cittadinanza senza per questo richiedere una modifica del Trattato, ma che – come si è visto – è stata oggetto di ulteriori limitazioni attraverso le decisioni adottate a Edimburgo), la cittadinanza europea così come è stata definita a Maastricht appare monca. Il solo astratto diritto alla cittadinanza europea sembra essere garantito, mentre sussistono plausibili dubbi circa la sua effettiva estensione e i suoi contenuti.

Facendo riferimento alla classica tripartizione dei diritti di cittadinanza (civili, politici e sociali) dobbiamo probabilmente concludere che l'Unione europea non è attualmente in grado di garantirne pienamente alcuno. Secondo la nota interpretazione di Marshall (1950), infatti, le tre componenti della cittadinanza prevedono alcune condizioni necessarie per la loro effettiva rea-

³ Trattato sull'Unione Europea, Titolo II, *Disposizioni che modificano il Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea per creare la Comunità Europea*, Parte II, *Cittadinanza dell'Unione*, artt. da 8 a 8E.

lizzazione. La cittadinanza civile, cioè l'insieme delle libertà individuali, è realizzata se è garantita da un sistema giudiziario fondato sul principio dell'uguaglianza di fronte alla legge. La cittadinanza politica si traduce nel diritto di partecipare all'esercizio del potere politico, come elettori o come membri di organismi dotati di reale autorità politica, a livello nazionale o locale. La cittadinanza sociale – che comprende il diritto a un minimo di benessere e sicurezza economica, quello di essere pienamente inserito nel tessuto sociale, quello di vivere secondo gli standard prevalenti nella società di cui si è parte – richiede infine che venga garantito, in termini universalistici, l'accesso al sistema educativo e a quello della protezione sociale. L'Unione europea, tuttavia, non sembra disporre di simili requisiti. L'applicabilità del diritto comunitario appare spesso incerta; il Parlamento europeo non può essere definito, in senso proprio, un organismo dotato di effettiva autorità politica; e il sistema formativo così come quello di welfare, che in ambito comunitario sono per il momento costituiti semplicemente dall'accostamento, più o meno coordinato, dei vari sistemi nazionali, mostrano rilevanti differenze per quanto riguarda la qualità e l'accessibilità dei servizi.

Il «Parere sull'Europa dei cittadini» espresso dal Comitato economico e sociale il 23 settembre 1992 sembra suffragare questa interpretazione. Come osserva il Comitato, «la conferma della valenza storica e politica delle conclusioni alle quali i governi sono pervenuti al Vertice di Maastricht» richiede iniziative capaci di coinvolgere i cittadini nella «costruzione dell'Unione europea». A tale fine occorre, tra le altre cose, che il Trattato incorpori la Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali del Parlamento europeo e che l'Unione aderisca alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa; che vengano adottate disposizioni specifiche che vietino discriminazioni motivate da sesso, colore, razza, opinioni o convinzioni religiose; che vengano affermati uguali diritti e doveri per tutti i cittadini dell'Unione, a partire dall'eliminazione degli ostacoli ancora presenti e dall'applicazione pratica delle *quattro libertà* – libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali; che venga rafforzato il ruolo del Parlamento europeo (anche introducendo un sistema elettorale uniforme che consenta adeguata rappresentanza delle diverse espressioni politiche) e garantita la piena applicazione del diritto comunitario; che le disposizioni derivanti dagli accordi sulla politica sociale vengano correttamente applicate a tutti i cittadini interessati nell'intera Comu-

nità e che sia dato corso a un impegno analogo per la tutela di diritti civili e sociali più ampi (Assemblea Consultiva Economica e Sociale 1993, pp. 89-90).

Nonostante ciò, l'Unione europea è l'unica organizzazione sovranazionale che si sia spinta fino al punto di dichiarare l'istituzione di una forma di cittadinanza propria; e si tratta di un particolare di non poco conto.

La questione non è infatti riducibile soltanto al problema, pur essenziale, se tale dichiarazione abbia già trovato, o possa più o meno rapidamente trovare, realizzazione concreta. Da questo punto di vista gli ostacoli sono prevedibilmente certi, come abbiamo già accennato e come del resto dimostra la difficoltà di applicare – e di estendere – l'accordo di Schengen⁴. La questione è che la dichiarazione di principio sembra sottendere una valenza utopica il cui rilievo risiede (o potrebbe risiedere) nel fatto di trovare riscontro nella storia di questi anni. In realtà, l'Unione europea è anche l'unica organizzazione sovranazionale dotata di un Parlamento elettivo (benché con scarsi poteri). E l'introduzione del tema della cittadinanza, dei diritti e dei doveri – che sono esplicitamente richiamati pur senza definirne direttamente il contenuto – potrebbe essere interpretata come il segnale del confuso emergere di una nuova sensibilità e forse anche di una nuova cultura.

Come è stato osservato, mentre il processo della globalizzazione sta mutando il concetto stesso di democrazia, l'Unione europea è l'unica struttura transnazionale che mostri qualche apparenza di processo democratico. «Soltanto la Comunità europea», in questo senso, «dà segno di accogliere il seme di una crescita sovranazionale». Soltanto in essa «sono vagamente visibili le iniziali istituzioni di una comunità politica transnazionale *democratica*». Per tale motivo, «sebbene il corpo dei suoi cittadini sia di gran lunga più vasto di quello degli Stati Uniti, il governo centrale della Comunità potrebbe non essere molto più distante dai suoi cittadini di quanto non lo sia il governo nazionale americano dagli americani» (Dahl 1994, pp. 20-1). Naturalmente, dire che il governo comunitario *potrebbe* non essere distante dai suoi cittadini non significa asserire che attualmente non lo sia. Tuttavia, l'esigenza di un'efficace comunicazione tra organismi comunitari e «cittadini d'Europa» è

⁴ In base a tale accordo, dal 26 marzo 1995 i cittadini di Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna possono spostarsi liberamente nell'ambito di questi paesi. Tuttavia, perché il principio della libertà di movimento all'interno dell'Unione trovi realizzazione, tale norma dovrebbe essere estesa anche agli altri otto paesi per i quali attualmente non è in vigore.

avvertita, da parte del Comitato economico e sociale, come un elemento indispensabile per favorire il processo di integrazione; tanto che «l'uso di un linguaggio semplice e chiaro», sia nei documenti giuridici che in quelli politici, viene assunto come «linea politica ufficiale» dell'Unione – e anche come un obiettivo, visto che per il momento chiarezza e semplicità sembrano rappresentare più un'aspirazione che non una pratica⁵.

3. *Politica sociale e sviluppo dell'Unione europea.*

La stessa Commissione europea ha recentemente preso atto dell'insieme di questi problemi attraverso il Libro Bianco sulla politica sociale¹, in apertura del quale viene sottolineato che

come il resto del mondo industrializzato, l'Europa sta attraversando un periodo di profondi cambiamenti. La globalizzazione degli scambi e della produzione, l'enorme impatto delle nuove tecnologie sul lavoro, sulla società e sui singoli individui, l'invecchiamento della popolazione e il perdurare di elevati livelli di disoccupazione sono tutti fattori che, combinandosi, sottopongono a tensioni senza precedenti il tessuto socio-economico di tutti gli Stati membri. [...] L'Europa ha bisogno di una politica sociale ben fondata, innovativa e progressista se vuole affrontare con successo le sfide che l'attendono nel futuro. La creazione di posti di lavoro deve continuare a occupare il primo posto nella lista delle priorità. [...] Ma la politica sociale va al di là dei meri aspetti occupazionali. [...] Per l'immediato futuro il nostro obiettivo dev'essere di preservare e sviluppare il modello sociale europeo all'approssimarsi del XXI secolo, di assicurare ai cittadini dell'Europa quella peculiare miscela di benessere economico, coesione sociale ed elevata qualità della vita in generale che si è raggiunta nel periodo postbellico.

Perché il progresso sociale possa realizzarsi – prosegue il Libro Bianco – è tuttavia indispensabile stabilire un rapporto di cooperazione che, a partire da una «concezione positiva e attiva della sussidiarietà», coinvolga l'Unione europea, gli Stati membri, le parti sociali e i cittadini. L'intervento comunitario, in questa prospettiva, verrebbe posto in essere «soltanto se, e nella misura in cui, gli obiettivi non possono essere raggiunti adeguatamente dagli o negli Stati membri mentre possono essere meglio conseguiti in ragione della scala o degli effetti dell'azione proposta» (Commissione Europea 1994).

Il richiamo sembrerebbe essere, qui, a un ampio patto sociale sulla base del quale spostare l'accento dalla sussidiarietà passiva,

⁵ Si veda in proposito il Parere d'iniziativa del Comitato economico e sociale sul tema *Impiego di un linguaggio semplice e chiaro* (documento Ccs 797/95).

¹ Tale documento, pubblicato il 27 luglio 1994, segue e riprende analoghi interventi, come il Libro Bianco su *Crescita, competitività, occupazione* (Rapporto Delors) e il Libro Verde su *La politica sociale in Europa*.

cioè dalla formale subordinazione delle aree di intervento comunitario agli ambiti di autonoma potestà statale, a un intreccio più intensamente dialettico tra l'azione dell'Unione europea e quella degli Stati membri, fondato su obiettivi comuni e finalizzato a raggiungerli. La sussidiarietà, che pure non viene messa in discussione, non dovrebbe quindi rappresentare – come spesso è stato fino a oggi – un pesante vincolo alla realizzazione delle politiche comuni, ma uno strumento per favorire e promuovere l'equilibrato sviluppo del processo di integrazione.

Che il significato da annettere alla proposta di una «sussidiarietà attiva» possa essere questo lo si comprende da quanto viene detto subito dopo. Se è vero che in Europa l'espansione dell'occupazione è stata inferiore a quella registrata negli Stati Uniti e in Giappone, tuttavia l'Europa conserva livelli di solidarietà sociale comparativamente più elevati. Il problema nasce dal fatto che questa solidarietà ha un «carattere essenzialmente passivo», essendo orientata in primo luogo al mantenimento del reddito di grandi gruppi sociali. La redistribuzione dei redditi e il trasferimento delle risorse, tuttavia, non appaiono più strumenti sufficienti per fronteggiare fenomeni come il «costante declino della popolazione attiva». Da questo punto di vista, «il trasferimento delle risorse deve essere ora gradualmente integrato e sostituito da una migliore distribuzione delle opportunità», cioè da politiche attive capaci di sostenere incrementi di produttività e di qualità che rendano possibile conciliare, in futuro, elevati standard sociali con la capacità di competere sui mercati mondiali.

Il concetto viene ribadito, con estrema chiarezza, in un passaggio successivo. Se la disoccupazione – che nell'ultimo decennio si è attestata su un valore medio del 10%, ma che supera il 20% tra le classi giovanili – deve essere considerata il più grave problema sociale in tutti i paesi europei, sorge «la necessità di ampliare notevolmente l'accesso al lavoro, di allargare il concetto di lavoro e di creare una nuova solidarietà. Tale solidarietà – viene sottolineato – deve fondarsi sull'uso degli incrementi di produttività per creare nuovi posti di lavoro piuttosto che per aumentare i salari di coloro che un lavoro ce l'hanno già».

Il tema dell'occupazione, dunque, deve essere considerato come la «priorità assoluta» dell'intervento comunitario. In questa direzione occorre inoltre passare da un atteggiamento concentrato unicamente sulla gestione della disoccupazione (come è stato fin qui) a uno, più attivo, inteso soprattutto a promuovere la creazione di nuovi posti di lavoro. Tale obiettivo è tuttavia intrinsecamente legato, da un lato, al raggiungimento di più elevati livelli di competitività da parte dell'Unione e, dall'altro,

alla creazione di un mercato del lavoro europeo in grado di garantire alti standard di protezione sociale.

Ciò che è particolarmente significativo è che il catalogo degli interventi ritenuti necessari per coniugare competitività e coesione sociale a livello comunitario, oltre a questioni già da tempo oggetto di discussione (centralità degli investimenti nell'istruzione e nella formazione, esigenza di estendere e rafforzare le politiche di protezione dei lavoratori, garantire l'effettiva realizzazione di pari opportunità tra i sessi), comprende alcune indicazioni che sembrerebbero porre sul tappeto, come snodo essenziale del dibattito, il problema della creazione di un modello di welfare europeo. La possibilità della costruzione di un mercato del lavoro europeo, ad esempio, viene collegata all'effettiva praticabilità della cittadinanza dell'Unione introdotta a Maastricht. E si aggiunge che

un'adeguata protezione ad opera delle disposizioni a livello di Unione nel campo della sicurezza sociale è condizione essenziale per poter fare un uso reale del diritto di spostarsi e stabilirsi nell'Unione. Senza tale protezione, le attuali disparità tra i sistemi di sicurezza sociale dei diversi Stati membri avrebbero ripercussioni negative per le persone che si spostano da un paese all'altro. Esse infatti rischierebbero di perdere, in tutto o in parte, i diritti acquisiti o in via di acquisizione in virtù della legislazione nazionale (ad esempio pensioni, assicurazione sanitaria, indennità di disoccupazione, prestazioni familiari) allorché lasciano il loro paese per andare a lavorare, a cercare lavoro, a risiedere o a dimorare in un altro paese dell'Unione.

È quindi necessario impostare una strategia – orientata non tanto ad armonizzare i sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, quanto piuttosto a stabilire «un efficace coordinamento di tali sistemi su tutto il territorio dell'Unione» – capace di «istituire una nuova sinergia tra due funzioni della società: quella solidaristica e quella volta alla creazione di ricchezza».

Soltanto in questo modo, si sostiene nel Libro Bianco, l'Europa potrà affrontare problemi che appaiono ormai ineludibili, quali il mutamento della struttura demografica e l'invecchiamento della popolazione, la trasformazione della struttura familiare, l'emarginazione e l'esclusione sociale, l'immigrazione da paesi terzi.

Occorre perciò incoraggiare il contributo attivo e creativo degli anziani alla società, assicurando nel contempo adeguati strumenti di tutela per coloro che diventano non autosufficienti².

² Come viene sottolineato dalla Commissione europea, la quota di persone oltre i 60 anni passerà dal 20 al 23% nel 2010, mentre parallelamente la proporzione di giovani con meno di 20 anni scenderà dal 24 al 21%. Secondo altre stime, la percentuale di ultrasessantenni nei paesi europei è destinata a raggiungere livelli tra il

Occorre, ancora, adeguare i sistemi di protezione sociale ai nuovi modelli di famiglia, tenendo conto del fatto che «sempre più famiglie si costituiscono al di fuori del matrimonio», che «i bambini arrivano sempre più tardi» e che «le unioni sono spesso meno stabili»³.

Occorre affrontare il problema dell'esclusione sociale, che se pure «è un fenomeno endemico derivante dai mutamenti strutturali che interessano le nostre economie e società», tuttavia «minaccia la coesione sociale di ciascuno Stato membro e dell'Unione nel suo complesso»⁴.

La conclusione è che «la politica sociale europea si trova ad uno spartiacque». Se pure molto è stato fatto, è evidente che molto resta ancora da fare. In particolare, è necessario «che si compia un ulteriore passo avanti con la definizione dei diritti sociali fondamentali dei cittadini quale elemento costituzionale dell'Unione europea». La realizzazione di una «Europa delle opportunità per tutti», infatti, non può prescindere dal fatto che tutti i cittadini europei «siano consapevoli dei loro diritti sociali fondamentali e siano in grado di esercitarli».

Il richiamo è, tutto sommato, all'esigenza di coniugare benessere economico, coesione sociale e libertà politica in quel *Primo Mondo* – per utilizzare l'espressione di Dahrendorf – che si prefigura poter essere il più densamente popolato, e il più internamente differenziato *luogo* della storia dei prossimi anni, e nel quale, a causa del processo di globalizzazione che è comune a tutti i paesi dell'Ocse, «benessere economico, sociale e politico sono legati in modo nuovo e inquietante» (Dahrendorf 1995, pp. 18-9). Globalizzazione che appare associata, da un lato, a nuovi tipi di esclusione sociale (*ibid.*), e dall'altro all'emergere di una diffusa tendenza a porre all'ordine del giorno lo smantellamento del welfare state (*ibid.*).

25 e il 30% entro il 2025 – e l'Italia farebbe segnare la proporzione di anziani più alta (30%), mentre la più bassa (nella ex-Cecoslovacchia) non scenderebbe sotto il 22% (Macura, Eggers, Frejka 1995, pp. 24-5).

³ Le nascite fuori dal matrimonio sono in aumento. Nel 1993, secondo i dati Eurostat, la quota di nascite fuori dal matrimonio sul totale delle nascite è stata del 49,5% in Svezia, del 46,4% in Danimarca, del 33,2% in Francia e del 30,8% nel Regno Unito. Su livelli inferiori alla media europea (pari al 20%) si sono collocati la Germania (14,6%), i Paesi Bassi (13,1%) e soprattutto i paesi del bacino mediterraneo – Spagna (10%), Italia (7,2%) e Grecia (2,7%) – nei quali sembra conservare maggiore stabilità il modello tradizionale di famiglia (solo il Portogallo appare in controtendenza, con il 17%). Per l'analisi dell'andamento del fenomeno tra il 1965 e il 1991 cfr. Hantrais 1995, p. 85.

⁴ Secondo Eurostat, nell'Unione europea oltre 52 milioni di persone si troverebbero al di sotto della soglia di povertà. Il calcolo è stato effettuato ponendo la soglia di povertà in corrispondenza di una spesa pro-capite inferiore alla metà del livello medio nazionale.

4. *L'Europa delle differenze.*

Se il tema della cittadinanza può essere assunto – secondo quanto si è tentato di illustrare fin qui – come uno dei passaggi cruciali del percorso verso l'integrazione europea, al tempo stesso è necessario sottolineare l'*aut-aut* che esso sottende.

Riprendendo ancora Dahrendorf, la pienezza dei diritti di cittadinanza non sembra essere compatibile con le differenze determinate dal privilegio, e fino a che la partecipazione sociale e politica sarà riservata soltanto ad alcuni, costoro non ne potranno essere considerati legittimamente i depositari. Nella situazione presente, «le disuguaglianze economiche restano per molti il segno di una promessa chimerica di cittadinanza» (Dahrendorf 1995, p. 7).

La questione si pone in termini particolarmente allarmanti se il riferimento è alle disuguaglianze estreme, cioè all'emergere – in Europa come in tutte le società industriali – di ampie sacche di esclusione sociale. Infatti – osserva in un altro suo saggio lo stesso autore – non sembra di poter cogliere un qualche interesse generale, da parte delle classi «ufficiali» delle società avanzate, a fare qualcosa a sostegno delle *underclasses*. Le classi più abbienti possono tranquillamente convivere (e tanto più tranquillamente quanto più sono ricche, come accade in Germania) con una *underclass* del 5, del 10 o anche del 15%, senza preoccuparsi troppo per il fatto che coloro che appartengono a questa fascia della popolazione sono esclusi dal mercato del lavoro e più in generale dalla vita sociale e politica. Tuttavia, tollerare una simile situazione mentre si professano valori come quelli della famiglia e del lavoro (come appunto fanno le classi che sono al riparo da condizioni di disagio o di povertà) significa accettare l'esistenza di un gruppo non trascurabile di persone che non partecipa dei valori socialmente condivisi. E non ci si può quindi sorprendere se la popolazione in condizioni di marginalità (e via via anche molti altri) mette sempre più in discussione tali valori, né del fatto che, per questa via, quei valori cominciano a diventare sempre più labili e precari: molto più di quanto sia sostenibile per il mantenimento della coesione sociale (Dahrendorf 1992).

Peraltro, anche prescindendo dal riferimento alle forme estreme di povertà, dobbiamo riconoscere che la disuguaglianza è, da molti punti di vista, un tratto distintivo della società europea.

Secondo i dati Eurostat, ad esempio, i 17 milioni di disoccupati stimati al giugno 1994 non sono distribuiti uniformemente

nei vari paesi. Così, quasi un quarto (23%) della popolazione attiva spagnola risulta senza lavoro, mentre tale quota scende a circa un decimo in Italia (12%), Francia (11%) e Regno Unito (9%); e a poco più di un ventesimo in Germania (6%) e in Portogallo (6%). La disoccupazione giovanile – fino a 25 anni di età – interessa il 37% degli spagnoli e il 23% dei francesi, e solo il 5% dei tedeschi. In alcune aree, come la Campania, o Ceuta e Melilla in Spagna, tale valore arriva a punte allarmanti, ma la situazione non appare meno preoccupante in Vallonia (Belgio), a Bruxelles, in tutte le regioni finlandesi e spagnole e in alcune regioni francesi. In tutta Europa, inoltre, salvo che nel Regno Unito, la disoccupazione femminile è maggiore di quella maschile¹. Parallelamente, la retribuzione del lavoro femminile è pari a una quota della retribuzione maschile che varia dal 65% (Lussemburgo) all'83% (Italia) nel caso del lavoro manuale, e dal 54% (Regno Unito) all'85% (Danimarca) nel caso del lavoro non manuale².

Neppure la durata media della settimana lavorativa è uniforme e – come risulta dalle rilevazioni Eurostat riferite al 1992 – a fronte di un valore medio pari a 40,3 ore si registra un minimo di 38,2 ore in Belgio e un massimo di 43,4 ore nel Regno Unito (unico paese dove l'orario di lavoro è aumentato nel corso degli ultimi dieci anni)³.

Anche dal punto di vista delle risorse destinate ai sistemi di welfare nel loro complesso le differenze sono notevoli. Benché tra il 1980 e il 1992 tali risorse siano cresciute in modo significativo in tutti i paesi, nel 1992 il rapporto tra la spesa pro-capite per protezione sociale più elevata (Danimarca) e quella più bassa (Grecia) è stato di sei a uno⁴.

La questione merita qualche approfondimento. Osservando la distribuzione del Pil pro-capite (indicizzato in rapporto alla

¹ CEC, *Employment in Europe* (vari anni).

² Sull'argomento cfr. COM (94) 6. Per un'analisi dettagliata cfr. Meulders, Plasman, Vander Stricht 1993, in particolare il capitolo 4.

³ Per un'analisi dell'andamento della settimana lavorativa media dal 1983 al 1992 cfr. Eurostat 1995a, 1.

⁴ Cfr. Eurostat 1994, 5. Si può aggiungere che anche l'incidenza del carico fiscale e la struttura dei sistemi contributivi appaiono fortemente differenziate. Nel 1994 il valore medio relativo all'intera Comunità della quota di imposte e contributi sociali rispetto al Pil è stato pari al 41,7%; con variazioni, però, dal 33,8% del Regno Unito al 51,2% della Danimarca (l'Italia ha fatto registrare un valore pari al 40,7%; non risultano disponibili dati per Grecia e Portogallo). Disaggregando il dato, la quota minore di imposte sul reddito e il patrimonio si registra in Francia (10,1%) e la più alta in Danimarca (49,5%); per i contributi sociali, il valore più elevato è quello relativo ai Paesi Bassi (19,8%) mentre quello più basso è relativo alla Danimarca (1,7%); la media comunitaria è, nei due casi, pari rispettivamente al 26,8% e al 15% (Eurostat 1995b, 8).

media europea)⁵ possiamo rilevare che Francia, Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi e Lussemburgo fanno registrare valori superiori alla media; che il Regno Unito si colloca appena al di sotto della media; e che Spagna, Irlanda, Portogallo e Grecia sono invece attestati su valori abbondantemente inferiori alla media (tab. 2). Disaggregando il dato per regioni, e con riferimento alla popolazione delle regioni stesse, risulta peraltro che:

– l'indice relativo al Pil pro-capite non denota scostamenti regionali superiori al 20% in più o in meno rispetto alla media europea in tre paesi (Paesi Bassi, Regno Unito e Belgio);

– una quota significativa di popolazione residente in regioni con un Pil pro-capite superiore di oltre il 20% alla media europea è presente solo in Germania, Italia e Francia (oltre che nel piccolo Lussemburgo, dove tale quota è pari al 100%); in Germania e in Italia, tuttavia, è presente anche una quota rilevante di popolazione residente in regioni in cui il Pil pro-capite è inferiore di oltre il 20% alla media europea (tutte le regioni dell'ex-Germania Est e tutte le regioni del Mezzogiorno italiano), mentre tale quota è pressoché trascurabile in Francia (e riguarda, tra l'altro, la Corsica e i territori d'oltremare);

– in altri quattro paesi (Spagna, Irlanda, Portogallo e Grecia) non si registrano regioni ricche, e anzi la maggioranza della popolazione (o tutta, nel caso della Grecia e dell'Irlanda) vive in regioni nelle quali il Pil pro-capite è inferiore di oltre il 20% alla media europea.

Complessivamente, su una popolazione di circa 370 milioni di abitanti, quasi 200 milioni vivono in regioni nelle quali il Pil non si discosta dalla media di più o meno del 20%. Nelle regioni più ricche vivono circa 64 milioni di persone. Gli abitanti delle regioni più povere sono 80 milioni, pari al 23,5% del totale⁶.

Soltanto sette regioni denotano un Pil pro-capite da 1,5 a 2 volte maggiore di quello medio europeo, e sono tutte collocate nell'area centrale del continente: Amburgo (196), Bruxelles (174), Ile de France (169), Vienna (166), Alta Baviera (157), Brema (155) ed Hessen (149). Indici inferiori alla metà della media europea si registrano invece in dodici regioni, quasi tutte com-

⁵ Si tratta di elaborazioni su dati BEI relativi al 1992. L'indice è calcolato ponendo il Pil pro-capite medio dei 15 paesi aderenti all'Unione europea uguale a 100. I valori regionali non sono peraltro disponibili per tutti i paesi (mancano per Danimarca, Austria, Finlandia e Svezia), mentre Irlanda e Lussemburgo sono considerati come un'unica regione.

⁶ Si può osservare che la situazione non appare molto cambiata rispetto a quella rilevata un decennio prima. Cfr., sull'argomento, Padoa-Schioppa 1987, in particolare l'Appendice E: *Le regioni meno favorite della comunità*, pp. 269-80.

prese nella ex-Germania Est e nell'Europa meridionale: Turingia (38), Alentejo (41), Azzorre (41), Mecklenburgo-Pomerania anteriore (41), Sassonia (42), Sassonia-Anhalt (43), Brandeburgo (44), Madera (44), territori francesi d'oltremare (45), Egeo settentrionale (45), Epiro (47), Portogallo centrale (48).

Per quanto riguarda l'Italia, tutte le regioni del Centro-Nord fanno segnare indici superiori a 100, e superiori a 120 in quasi tutta l'area settentrionale; mentre le regioni del Mezzogiorno e le isole sono caratterizzate da valori che vanno da 82 (Molise) a 63 (Calabria). Un terzo esatto della popolazione italiana (19 milioni di persone) vive così in aree dove il Pil pro-capite è inferiore del 20-40% rispetto alla media europea, mentre all'opposto il 38% (22 milioni) vive nelle aree più ricche.

Questi dati, benché approssimativi, e ricavati da un indice abbastanza generico della distribuzione della ricchezza e del benessere come è il Pil pro-capite, consentono tuttavia di avanzare tre considerazioni.

La prima è che l'Europa «a due velocità» è percepibile fin dal confronto dei dati aggregati per paesi. Ciò pone la questione dell'esigenza di approntare meccanismi di aggiustamento e di redistribuzione che possano consentire il progressivo avvicinamento di tutti gli Stati membri a una sorta di «velocità di crociera» comune.

La seconda è che, valutando la distribuzione regionale del Pil pro-capite, si osserva come all'interno di ciascun paese il divario tra aree forti e aree deboli si manifesti secondo tre diversi modelli: paesi forti (o comunque attestati su livelli prossimi alla media europea) e a bassa differenziazione regionale; paesi deboli e a bassa o modesta differenziazione regionale; paesi forti e ad alta differenziazione regionale. Ciò pone un problema che, se pure allo stato attuale ricade in gran parte nell'ambito delle singole competenze nazionali, rischia di rendere difficile la realizzazione di uno standard comune di sviluppo, e che in ogni caso contribuisce a far divergere l'interesse che i vari paesi possono trovare nelle politiche economiche e sociali comunitarie.

La terza considerazione, infine, è che se la distribuzione regionale del Pil pro-capite viene vista indipendentemente dai confini nazionali, l'esistenza di macro-regioni appare con tutta chiarezza. E ciò non può che complicare ulteriormente il quadro, aprendo spazi (di interessi, e di iniziative legate a tali interessi) non direttamente riassumibili nell'ambito comunitario, né in quello nazionale, ma piuttosto connessi al possibile emergere di scenari localistici (come in effetti è già avvenuto e come probabilmente avverrà in futuro).

5. *L'Europa dei confini.*

Un ulteriore aspetto che merita qualche osservazione è quello relativo alle aree che rappresentano il più immediato confine dell'Unione europea, e che sono fondamentalmente due: quella dell'Europa dell'Est e quella mediterranea. In entrambi i casi si tratta di territori dai quali i paesi della Comunità possono attendersi rilevanti flussi migratori (in misura anche maggiore, cioè, di quanto già non si registri). In entrambi i casi, inoltre, la questione dei rapporti tra tali aree e l'Unione europea non potrà a lungo essere interpretata esclusivamente in termini di politiche sull'immigrazione, ma dovrà assumere contorni più ampi e organici.

Le ragioni per le quali il tema dei *confini* dovrà essere affrontato con particolare attenzione sono molte, e tenteremo di illustrarne alcune, intanto, con riferimento all'area che più direttamente coinvolge l'Italia.

Secondo l'opinione dello storico francese Fernand Braudel, il Mediterraneo è «uno spazio-movimento». Venezia, Istanbul, Alessandria, Roma, Atene e molte altre città ne sono state i poli e le capitali, e attraverso la loro immagine conserviamo oggi il senso e i segnali di una vicenda millenaria, fatta di intrecci e di scambi¹. Il Mediterraneo ha la forma di un triangolo, delimitato da tre rive che rappresentano altrettanti continenti e altrettante culture. E, probabilmente, anche in questo risiede la sua particolarità. Il Mediterraneo è, inevitabilmente, un crocevia etnico e sociale, politico ed economico.

Anche per queste ragioni esso rappresenta oggi una delle espressioni più evidenti della dinamica di due rilevanti processi di mutamento che hanno caratterizzato l'ultimo quarto di questo secolo, e che riguardano, da un lato, il rapporto tra Nord e Sud del mondo e, da un altro lato, le differenti modalità della transizione demografica. In entrambi i casi, una sorta di ideale linea di demarcazione bipartisce il bacino mediterraneo da Ovest a Est, evidenziando meglio che altrove i fenomeni in atto.

Dal punto di vista demografico, i paesi della riva Nord sono giunti al termine di un ciclo che li ha condotti a una situazione

¹ «Il Mediterraneo è un insieme di vie marittime e terrestri collegate tra loro, e quindi di città che, dalle più modeste, alle medie, alle maggiori si tengono tutte per mano. Strade e ancora strade, ovvero tutto un sistema di circolazione. È attraverso tale sistema che possiamo arrivare a comprendere fino in fondo il Mediterraneo, che si può definire, nella totale pienezza del termine, uno spazio-movimento. All'apporto dello spazio circostante, terrestre o marino, che è la base della sua vita quotidiana, si assommano i doni del movimento. Più questo si accelera, più tali doni si moltiplicano, manifestandosi in conseguenze visibili» (Braudel 1992, p. 51).

di stagnazione o addirittura di contrazione della popolazione; mentre i paesi della riva Sud e di quella Est sono nel pieno di una fase di transizione. Il risultato di tutto ciò è che, mentre all'inizio del XX secolo i paesi delle rive Sud ed Est raccoglievano circa un terzo della popolazione complessiva dell'area mediterranea, oggi tale quota è salita a poco meno della metà e si prevede che possa arrivare a circa due terzi intorno al primo quarto del XXI secolo, quando solo il 37% della popolazione vivrà sulla riva Nord.

Inoltre, se si analizza il problema tenendo conto della distribuzione della popolazione per classi di età, si può facilmente rilevare come gli effetti delle diverse dinamiche demografiche porteranno a una diminuzione del numero dei giovani (fino a 14 anni) sulla riva Nord, e, invece, a un aumento sulla riva Est e su quella Sud. Nel 2020, la riva Sud ospiterà così più del doppio dei giovani della riva Nord, e complessivamente raccoglierà circa la metà della popolazione in età fino a 14 anni dell'intero bacino. Parallelamente, la popolazione della riva Nord invecchierà rapidamente (sempre nel 2020, la quota di anziani ultrasessantenni sarà pari a circa il 26% al Nord, e al 12% al Sud).

Questi processi avranno effetti rilevanti anche sul piano della composizione della forza lavoro, e quindi sull'offerta di lavoro nell'intero bacino mediterraneo. Alla fine di questo secolo, cioè tra meno di cinque anni, Turchia, Siria, Giordania, Egitto, Tunisia, Algeria e Marocco disporranno di una forza lavoro di quasi 60 milioni di persone, di cui 15 milioni donne, con un'offerta addizionale di oltre 20 milioni di persone accumulata nel corso degli ultimi venticinque anni. La popolazione in età produttiva, sulla riva Sud e su quella Est del Mediterraneo, potrebbe aumentare a un ritmo di circa 4 milioni all'anno a partire dal 2000 (Safir 1994).

A fronte di tutto ciò, le differenze rilevabili in termini di Pil pro-capite sembrano in grado di assumere il significato di un vero e proprio detonatore in rapporto alla dinamica della mobilità sociale e del conflitto che potrebbe derivarne. Occorre infatti ricordare che alla fine degli anni ottanta, secondo la World Bank, il rapporto (in Pil pro-capite) tra i paesi della riva Nord e quelli della riva Sud ed Est era di circa dieci a uno: si passava cioè dai 10720 dollari pro-capite della Francia e dagli 8550 dell'Italia ai 1110 della Turchia, ai 760 dell'Egitto e ai 590 del Marocco.

Tenuto conto di una situazione come quella descritta, occorre domandarsi quali conseguenze potranno scaturire se, ad

esempio, la crescita economica dei paesi dell'area Sud ed Est non riuscirà ad assorbire la crescente forza lavoro, e quali pressioni potranno essere esercitate sull'area della riva Nord. Del resto, pur considerando il fatto che il trend demografico del quale abbiamo rapidamente ricordato i tratti principali è basato su ipotesi che potrebbero anche rivelarsi, almeno in parte, non veritiere, sembrerebbe abbastanza «chiaro che in nessun caso il tasso di incremento economico della sponda Sud arriverà a produrre ricchezza in misura tale da far sì che continuino a risiedere lì uomini e donne, in numero sempre crescente, per i quali la sponda Nord rappresenta non soltanto un ambiente di maggiore prosperità, ma è anche vicinissima e quindi tanto più attraente» (Safir 1994, p. 71). Occorre domandarsi, inoltre, quali conseguenze potrà avere l'invecchiamento della popolazione nei paesi della riva Nord (e più in generale in quelli dell'Unione europea), e quali sinergie (o quali conflitti) potrebbero derivare da forme di integrazione con le popolazioni più giovani della riva meridionale e di quella orientale.

Queste considerazioni rinviano al ruolo e alla posizione dell'Unione europea in rapporto alla definizione e alla gestione di politiche sull'immigrazione, ma anche in rapporto alla politica estera – o almeno al coordinamento della politica estera dei singoli Stati membri – della Comunità. In particolare, appare urgente avviare una riflessione attenta sui rapporti di interdipendenza che potrebbero avere un ruolo rilevante in relazione sia allo sviluppo complessivo dell'area mediterranea, sia al miglioramento delle condizioni dei singoli paesi. È infatti possibile che, perdurando l'attuale situazione di separatezza tra le opposte sponde del Mediterraneo, risorse che pure sarebbero utilizzabili – in termini di scambio e di reciproca convenienza –, in vista di un più equilibrato sviluppo economico e sociale, vadano disperse o comunque vengano sottoutilizzate.

Da questo punto di vista, tuttavia, il tema dei confini rinvia anche, abbastanza immediatamente, all'esigenza dell'elaborazione di un progetto politico complessivo – da parte dell'Unione europea – non solo in merito ai rapporti che dovranno essere realizzati con i paesi territorialmente vicini, ma più in generale in relazione all'eventuale modello di sviluppo che i paesi aderenti all'Unione europea intenderanno collettivamente promuovere e perseguire.

Qualche passo in questa direzione, del resto, è già stato fatto: come dimostra il progetto inteso a creare progressivamente una zona euromediterranea di libero scambio avanzato

da Manuel Marin in seno alla Commissione europea² e successivamente tradottosi in una *Proposta per una associazione euromediterranea*³. Secondo tale proposta, l'obiettivo della politica europea nell'ambito della regione mediterranea dovrebbe essere quello di garantire la pace, la stabilità, la sicurezza e lo sviluppo sociale ed economico, cercando per questa via di offrire un'alternativa ai movimenti politici radicali che attualmente compromettono l'equilibrio dell'intera area, e tentando di porre le basi per la soluzione del problema dell'immigrazione. Si tratterebbe, insomma, di consolidare il ruolo dell'Unione europea in una regione per più aspetti cruciale, attraverso un «partenariato mediterraneo» al quale sarebbero associati obiettivi di lungo periodo sia sul piano economico che su quello politico. Sul versante economico, l'obiettivo (dichiarato) sarebbe quello di «approdare alla più grande zona di libero scambio del mondo, che comprenda l'Unione, i paesi dell'Europa centrale ed orientale che ancora non ne fossero membri e tutti i paesi terzi del Mediterraneo», e in questo senso l'istituzione di un partenariato euromediterraneo (con azioni centrate sui settori della cooperazione industriale, dell'ambiente, dell'energia, delle telecomunicazioni, del turismo, della lotta alla droga e all'immigrazione illegale) dovrebbe rappresentare la prima tappa del percorso. Sul versante politico, l'obiettivo sarebbe quello di garantire la pace e la stabilità della regione, sia in rapporto alle questioni politiche che a quelle relative alla sicurezza.

Il Comitato economico e sociale ha peraltro sottolineato «l'inscindibilità esistente tra la realizzazione di una zona di libero scambio e l'attuazione di un correlativo programma di riforme strutturali», e l'esigenza di accordi in grado di «fornire un quadro di garanzie giuridiche capace di incentivare gli investimenti degli operatori comunitari, favorendo in via prioritaria cooperazione industriale e joint-venture». Il Comitato ha altresì rilevato che gli obiettivi economici non potrebbero essere considerati realistici se non venissero inseriti nel quadro di una «dimensione sociale del partenariato», sia per superare i problemi connessi al razzismo e alla xenofobia, sia per contrastare quell'«aggravamento delle disuguaglianze che rischia di accompagnare temporaneamente l'ancoraggio economico all'Europa» da parte dei paesi terzi (nei quali, tra l'altro, la disuguaglianza già esistente inasprisce in modo preoccupante la situazione sociale interna)⁴.

² COM (94) 427.

³ COM (95) 72.

⁴ Ccs 974/95.

6. *L'Europa sociale e lo scenario post-industriale.*

Queste osservazioni ci riconducono al tema del rapporto tra sviluppo economico e benessere sociale, dal quale eravamo partiti: sembra ora utile riprendere tale argomento ponendolo in relazione con il processo di modernizzazione delle società industriali e con gli effetti che l'attuale fase di transizione ha o potrebbe avere sulla struttura dei sistemi di welfare e quindi anche sull'articolazione e sui contenuti dei diritti sociali di cittadinanza.

Sono passati più di tre decenni da quando Wright Mills ha affrontato, tra i primi, il tema dell'avvio della società post-moderna. In *Power, Politics and People* (1963) egli osserva che siamo ormai alla fine di quella che è stata chiamata l'età moderna e che, come l'evo antico è stato seguito da diversi secoli, definiti *The Dark Ages* dagli occidentali, così oggi l'evo moderno sta per essere seguito da un periodo per il momento identificato come post-moderno – ma che, suggerisce Wright Mills, potremmo chiamare *The Fourth Epoch*. La fine di un'epoca e l'avvio di un'altra – sottolinea l'autore – è una questione di definizioni. Ma le definizioni, come tutto ciò che attiene alla sfera del sociale, hanno un carattere di specificità storica, dipendono dal contesto nel quale sono sorte e rispetto al quale assumono un significato preciso. L'effetto dei mutamenti ai quali assistiamo è che la stessa definizione che noi diamo di «società» appare superata dai fatti e dai nuovi fenomeni. Perfino le nostre principali ideologie, liberalismo e socialismo, non appaiono più virtualmente in grado di spiegare adeguatamente il mondo.

Nei decenni successivi il dibattito si è ulteriormente articolato, fino a portare – all'inizio degli anni ottanta – a quella sorta di millenarismo al contrario del quale parla Jameson (1984). Un atteggiamento in base al quale l'idea della premonizione del futuro, in termini catastrofici o di redenzione, viene sostituita dal senso della fine o della crisi di qualcosa: si parla così, di volta in volta, della fine delle ideologie, della fine dell'arte, della fine delle classi sociali; o ancora, della crisi del comunismo, di quella della socialdemocrazia, o di quella del welfare state. Parallelamente, si fa strada l'ipotesi del sorgere di un nuovo tipo di società, definita post-industriale secondo l'espressione di Daniel Bell, ma anche in molti altri modi: società dei consumi, società dei media o della comunicazione di massa, società dell'informazione, società dell'elettronica o dell'high tech. Tutte queste interpretazioni – osserva Jameson – hanno in comune un più o meno scoperto obiettivo ideologico, quello cioè di dimostrare che la nuova società, comunque la si voglia chiamare, non obbe-

dirà più a lungo alle leggi del capitalismo classico, a partire da quelle relative al primato della produzione industriale e alla inevitabilità della lotta di classe e del conflitto che ne deriva (una tesi alla quale i sociologi di estrazione marxista si sono opposti vivacemente, obiettando che quella in cui siamo entrati è sì una nuova fase, ma che essa è tuttavia inscrivibile nell'ambito del processo di sviluppo del capitalismo – il cosiddetto *late capitalism*).

La trasformazione dei modi di produzione ha poi aggiunto un secondo importante e significativo uso del prefisso «post», quello che è invalso nell'espressione «post-fordismo». I quattro principi basilari del fordismo (produzione standardizzata, introduzione massiccia delle macchine, organizzazione tayloristica del lavoro e utilizzazione della catena di montaggio) lasciano il posto a una nuova cultura della produzione, la cui parola chiave è «flessibilità»: degli impianti come delle macchine, del lavoro come del prodotto. L'attenzione si sposta progressivamente dalla scala della produzione ai suoi obiettivi, e dai fattori di costo alla qualità dei prodotti. Il rapporto tra produzione e mercato si modifica e il management sposta la sua attenzione dai problemi della pianificazione a quelli delle strategie. Come è stato osservato, con un'immagine incisiva, nella nuova situazione così determinatasi, «the guerrilla force takes over from the standing army»; e la strategia «guerrigliera» del capitalismo contemporaneo trova i suoi strumenti nelle tecnologie informatiche, nelle tecniche della comunicazione, nelle risorse finanziarie (Murray 1989, pp. 38-47).

Questi mutamenti – tanto rapidi quanto estesi – ci obbligano a una riconsiderazione delle nostre definizioni e del nostro armamentario concettuale (come aveva avvertito Wright Mills). In particolare, ci obbligano a una riconsiderazione di ciò che intendiamo per *società* e per *economia*, e del modo nel quale interpretiamo i rapporti che legano queste due sfere dell'attività umana. Dobbiamo insomma prendere atto del fatto che

i confini di un paese, persino quelli di un paese grande come gli Stati Uniti, sono divenuti molto più stretti dei confini delle decisioni che incidono in modo significativo sugli interessi fondamentali dei suoi cittadini. La vita economica di un paese, il suo ambiente fisico, la sua sicurezza nazionale e la sua sopravvivenza dipendono profondamente, e probabilmente dipenderanno sempre più, da attori e azioni che sono esterni ai suoi confini e che non sono direttamente soggetti al suo governo. Così i cittadini di uno Stato non possono utilizzare il loro governo nazionale, e ancor meno i loro governi locali, per esercitare un controllo diretto sugli attori esterni, le cui decisioni pesano in modo critico sulla loro vita (Dahl 1994, pp. 10-1).

Per dirla con Giddens (1990), l'idea di società dovrebbe essere oggi sostituita dalla concettualizzazione dei processi e dei meccanismi attraverso i quali la vita sociale si manifesta nello spazio e nel tempo (*time-space distancing*). Se indirizziamo l'attenzione alle complesse relazioni che intercorrono tra l'azione sociale che si esplica su scala locale, in una situazione di compresenza degli attori, e quella che si traduce in interazioni a distanza, nelle quali vengono contemporaneamente posti in connessione attori presenti e assenti, possiamo comprendere come ciò che chiamiamo processo di globalizzazione (spesso intendendolo secondo un'accezione meramente economica) consista in primo luogo proprio in una radicale modificazione dei riferimenti spaziali e temporali dell'azione sociale. La globalizzazione è, in questo senso, semplicemente l'intensificarsi delle relazioni sociali a livello planetario; e, oggi, tali relazioni collegano luoghi lontani in modo tale che gli eventi locali possono essere determinati (e spesso lo sono) da avvenimenti accaduti a migliaia di chilometri di distanza, e viceversa.

In questa situazione di nuova e in gran parte inedita interdipendenza, tutta una serie di confini che siamo stati abituati a considerare come certi diventano in qualche modo incerti. Ciò vale per i confini degli Stati-nazione così come per quelli delle strutture organizzative istituzionali (come i sistemi di welfare) e per quelli propri dei gruppi sociali (dalla società alla famiglia). In tutti i casi, sia pure con diversa evidenza, appare l'esigenza di nuovi meccanismi regolativi, intesi più o meno chiaramente come possibile risposta a uno stato di *crisi* che è – a ben guardare – il minimo comune denominatore delle vicende che hanno caratterizzato gli ultimi decenni di questo secolo.

Il problema dell'eventuale approdo a qualche forma di organizzazione sovranazionale dell'intervento politico, nel campo economico come in quello sociale, potrebbe essere inteso, in questa prospettiva, non tanto in quanto strumentale allo sviluppo dei singoli ambiti nazionali (e dunque accettabile solo se connesso a sufficienti margini di convenienza diretta), ma semplicemente come una necessità per poter affrontare questioni che non appaiono più racchiudibili entro i confini tradizionali. In questo senso, il tema della politica sociale europea potrebbe non dover essere necessariamente considerato come qualcosa di residuale o comunque di marginale rispetto alle politiche sociali nazionali, ma – al contrario – come l'approdo inevitabile per poter consentire a queste ultime di conservare un ruolo e di garantire livelli accettabili di prestazioni.

Per chiarire meglio questo punto occorre tornare a quanto si diceva all'inizio relativamente al rapporto tra Europa sociale ed Europa economica.

È stato giustamente osservato che, per quanto riguarda le politiche sociali comunitarie, la priorità costantemente e indubitabilmente assegnata agli obiettivi economici si è tradotta in una sostanziale enfattizzazione dei diritti dei lavoratori a scapito dell'introduzione di veri e propri diritti di cittadinanza. Inoltre, se assumiamo che la politica sociale ha o dovrebbe avere per definizione una finalità redistributiva e universalistica, il fatto di aver concentrato l'attenzione sui soli diritti dei lavoratori non può che averci almeno parzialmente sviato dall'obiettivo. Le ragioni per le quali ciò è avvenuto sarebbero principalmente due: da un lato, il fatto – già ricordato – che la Comunità europea è nata come comunità economica; da un altro lato, il fatto che i sistemi di protezione sociale, in molti degli Stati membri, sono basati su un modello occupazionale (quello tipico dell'Europa continentale) piuttosto che su uno schema universalistico (di ispirazione scandinava), con la conseguenza che i diritti connessi alla protezione sociale sono stati interpretati dalla maggior parte degli Stati membri in riferimento all'occupazione e al mercato del lavoro (Hantrais 1995).

Riprendendo l'analisi di Esping-Andersen (1991) citata in apertura, è tuttavia opportuno a questo punto sottolineare come, benché lo sviluppo economico sia senza alcun dubbio un'importante fonte di cambiamento, i suoi effetti dipendono in parte non piccola da come esso è filtrato istituzionalmente: «il punto è che sviluppi tecnologici ed economici simili possono aver luogo in contesti istituzionali divergenti. Nelle società capitalistiche avanzate sono il welfare state e la contrattazione collettiva a costituire i filtri istituzionali più importanti» (*ibid.*, p. 219). L'influenza del sistema di welfare sul mercato del lavoro si esercita in almeno tre direzioni: modificando il tempo di lavoro (attraverso varie forme di aspettativa retribuita); alterando le determinanti del ciclo vitale dell'offerta di lavoro (l'istruzione ritarda l'accesso all'occupazione, il pre-pensionamento accelera l'uscita dal mondo del lavoro); diventando esso stesso fonte di occupazione (soprattutto laddove l'offerta di servizi pubblici prevalga sui trasferimenti monetari) (*ibid.*). La funzione di filtro esercitata dal sistema di welfare in rapporto allo sviluppo economico diventa poi estremamente importante per determinare gli effetti complessivi del passaggio dallo scenario fordista a quello post-industriale. Esping-Andersen prende in esame il periodo dal 1960 al 1985 e analizza tre casi (Svezia, Germania e

Stati Uniti), sottolineando come in ciascuno di essi gli esiti siano differenti, in corrispondenza di tre differenti modelli di welfare: «il welfare tedesco, orientato verso i trasferimenti e ostile alla fornitura di servizi collettivi, non ha favorito la crescita dei posti di lavoro e ha accelerato l'uscita dalla forza lavoro. La Svezia, orientata verso i servizi, ha fatto l'opposto». In Svezia, anzi,

la post-industrializzazione viene guidata, perfino dominata, dai servizi del welfare [e] ciò ha rivoluzionato il ciclo vitale e la famiglia in due modi. I servizi liberano le famiglie dalle loro attività tradizionali di riproduzione sociale e allo stesso tempo permettono alle donne di conformare il loro ciclo vitale e i loro modelli di carriera a quelli degli uomini. [...] I servizi sociali sono anche il maggior mercato del lavoro per le donne, e in questo senso la logica svedese del welfare post-industriale si rinforza circolarmente.

Nel caso degli Stati Uniti, infine, «la promozione occupazionale ha coinciso in generale con una netta crescita dell'ineguaglianza nei guadagni, e in particolare con salari a livello di povertà». In questo paese si è anche registrato un rilevante grado di crescita dei servizi sociali, che però «ha avuto luogo in larga misura al di fuori del pubblico, cioè nel mercato» e ciò ha «originato un pesante managerialismo e un denso apparato amministrativo, comportando una produttività dei servizi sociali molto minore» che non in Svezia. Le conclusioni alle quali perviene Esping-Andersen sono che «il welfare e il sistema di relazioni industriali sono le istituzioni che meglio spiegano la variazione post-industriale. In queste due istituzioni risiedono sia le barriere che i catalizzatori per le potenzialità di impiego post-industriali». In particolare, «le differenze nel welfare state sono state importanti nel bloccare o dare luogo alla espansione complessiva dell'occupazione». Inoltre, sulla base dei risultati complessivi della ricerca, l'autore sottolinea che, considerate le differenze esistenti tra i vari paesi, «non dovremmo attenderci un modello di post-industrializzazione fondamentalmente convergente» (*ibid.*, pp. 236-40).

7. Conclusioni.

Le considerazioni avanzate nelle pagine precedenti sembrerebbero indicare alcune possibili chiavi di lettura relativamente al tema della dimensione sociale europea.

Sul piano formale, negli ultimi anni il processo di integrazione politica e sociale ha fatto registrare sviluppi di un certo rilievo grazie a una serie di interventi (il principale dei quali potrebbe essere considerato l'istituzione di una forma, sia pure embri-

onale, di cittadinanza dell'Unione) e, più in generale, alla maggiore attenzione che è stata prestata al tema della costruzione di un «modello sociale europeo» e a quello dell'interdipendenza tra sviluppo sociale e sviluppo economico.

Sul piano sostanziale, tuttavia, né l'istituzione della cittadinanza europea né l'enfasi assegnata al «modello sociale europeo» appaiono in grado di modificare, nell'immediato ma anche nel medio periodo, il carattere essenzialmente economico dell'Unione. In entrambi i casi, infatti, mancano gli strumenti minimi necessari per tradurre le enunciazioni di principio in realizzazioni concrete.

Spostando poi l'attenzione al *contesto entro il quale il processo di integrazione si muove*, possiamo aggiungere che le disuguaglianze economiche e sociali che caratterizzano i paesi europei sembrerebbero rendere «chimerica» – per riprendere l'espressione di Dahrendorf – la promessa di una dimensione sociale comunitaria. I problemi non derivano soltanto dal fatto che l'Europa marcia, per così dire, a velocità differenziate. Un ulteriore elemento che merita una sottolineatura – e che è stato forse eccessivamente trascurato dagli studiosi – è quello relativo al possibile emergere di localismi su scala europea. Le macro-regioni, come si è tentato di dimostrare, sono già una realtà, almeno dal punto di vista economico. Se, in aggiunta, allarghiamo il campo di osservazione fino a comprendere anche quelli che abbiamo definito i *confini* dell'Unione, possiamo ipotizzare che il sorgere di macro-regioni (ad esempio un'area mediterranea di libero scambio) potrebbe indebolire e rendere permeabili non soltanto gli attuali confini nazionali, ma anche quelli comunitari.

Il processo di globalizzazione e il passaggio alla società post-industriale pongono infine, al tempo stesso, nuovi problemi e nuovi vincoli allo sviluppo economico e sociale.

Nell'insieme, queste considerazioni sembrerebbero confermare l'interpretazione di Peter Flora, secondo la quale l'Europa si trova ad affrontare problemi di *system adaptation* (con riferimento ai processi di stabilizzazione che riguardano, singolarmente, i paesi aderenti all'Unione), di *system integration* (con riferimento alla questione del consolidamento dell'Unione europea), di *system building* (con riferimento ai processi che interessano i paesi dell'Europa orientale – ma, come si è visto, anche quelli delle rive meridionale e orientale del Mediterraneo) e di *system competition* (in relazione al rapporto tra Europa, Stati Uniti e Giappone) (Flora 1993, pp. 11-2).

Se, come suggerisce Flora, lo sviluppo e la progressiva integrazione dei modelli di welfare europei dipenderanno in misura

rilevante dalle soluzioni che verranno trovate a questi problemi, è evidente che il tratto del percorso nel quale ci troviamo attualmente non può che essere considerato preliminare, vicino piuttosto al punto di partenza che non a quello di arrivo. D'altro canto, se i quattro ambiti problematici citati sono, come appare che siano, strettamente connessi e interdipendenti, le possibilità di uscita dalla situazione di crisi dei welfare nazionali (che coinvolge ormai tutti i sistemi di welfare, compresi quelli storicamente più solidi come quello scandinavo o quello tedesco) non sembrerebbero poter dipendere esclusivamente da aggiustamenti interni, ma piuttosto richiedere l'adozione di una prospettiva più ampia (addirittura, se accettiamo l'analisi di Flora, sovraeuropea).

Per contro, i modelli di welfare europei (dai quali dipende il contenuto di diritti sociali sotteso dalla cittadinanza nei vari paesi) presentano tutti un forte carattere nazionale (Ferrera 1993a), e lo stesso Stato-nazione appare ad alcuni studiosi del tutto «vivo e vegeto» (Wilensky 1993). Come è stato osservato,

i paesi della Comunità europea procedono certamente verso l'unione politica, ma con estrema circospezione. [...] Quando sono in gioco moneta e armi (istituzione di una banca e di una moneta unica europea, creazione di un esercito comune, cooperazione giudiziaria) si va al cuore della sovranità degli Stati-nazione. E questa sovranità – per quanto ridimensionata – è ancora una risorsa della quale i governi europei non intendono privarsi. Lo si è visto durante il confuso ed emozionale dibattito sul Trattato di Maastricht e nelle riserve formulate di volta in volta dai vari governi nazionali (Rusconi 1994, p. 70).

Se a ciò aggiungiamo che i vari modelli di welfare sono anche molto diversi tra loro, possiamo convenire sul fatto che un processo di armonizzazione delle politiche sociali a livello comunitario non sembra facilmente realizzabile, e che dobbiamo semmai attenderci lo sviluppo di forme di coordinamento dei sistemi nazionali di welfare (attraverso un «meccanismo regolativo giuridico») integrate da interventi diretti della Comunità in materie non centrali dei sistemi di welfare (Leibfried - Pierson 1993).

D'altro canto, le indicazioni raccolte nel paragrafo precedente, e in particolare quelle offerte dalle ricerche di Esping-Andersen, sembrerebbero sottintendere l'esigenza di un profondo ripensamento del rapporto tra sviluppo economico e sviluppo sociale, così come di quello tra ambito d'intervento nazionale e sovranazionale, qualora si intendano cogliere nel modo più adeguato le opportunità disponibili per mantenere almeno l'attuale livello di benessere collettivo, evitando nel contempo i rischi connessi a tutta una serie di *effetti perversi* che, nella fase di transizione che stiamo attraversando, sembrano dimostrarsi non soltanto possibili ma forse addirittura probabili.

Bibliografia

- Assemblea Consultiva Economica e Sociale 1993
Crescita, competitività, occupazione, Bruxelles.
- Bartocci, E. 1993
L'Europa sociale, in Eurispes 1993.
- Braudel, F. 1992
Il Mediterraneo, Bompiani, Milano.
- Commissione Europea 1994
La politica sociale europea: uno strumento di progresso per l'Unione. Libro Bianco, Bruxelles.
- Curti Gialdino, C. 1993
Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea, Studi e documenti della Rivista di diritto europeo, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, I.
- Dahl, R. A. 1994
Efficienza dell'ordinamento versus effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia, in Luciani, M. (a cura di) 1994.
- Dahrendorf, R. 1992
Footnotes to the Discussion, in Smith, D. J. (a cura di) 1992.
- Dahrendorf, R. 1995
Quadrare il cerchio, Laterza, Bari.
- Esping-Andersen, G. 1991
Strutture di classe post-industriali: un confronto tra Germania, Svezia e Stati Uniti, in «Stato e Mercato», 32.
- Eurispes 1993
Rapporto Europa, Koiné Edizioni, Roma.
- Eurostat 1994
Statistiche rapide. Popolazione e condizioni sociali, 5.
- Eurostat 1995a
Statistiche rapide. Popolazione e condizioni sociali, 1.
- Eurostat 1995b
Statistiche in breve, 8.
- Ferrera, M. 1993a
Dinamiche di globalizzazione e stato sociale, in Ferrera, M. (a cura di) 1993b.
- Ferrera, M. (a cura di) 1993b
Stato sociale e mercato mondiale, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Flora, P. 1993
The National Welfare States and European Integration, in Moreno, L. (a cura di) 1993.
- Giddens, A. 1990
The Consequence of Modernity, Polity Press, Cambridge.
- Hall, S. e Jacques, M. (a cura di) 1989
New Times, Lawrence and Wishart, London.
- Hantrais, L. 1995
Social Policy in the European Union, MacMillan, London.
- Jameson, F. 1984
Postmodernism, or the Cultural Logic of Late Capitalism, in «New Left Review», 146.
- Leibfried, S. - Pierson, P. 1993
Le prospettive dell'Europa sociale, in «Stato e Mercato», 37.
- Luciani, M. (a cura di) 1994
La democrazia alla fine del secolo, Laterza, Bari.

- Macura, M., Eggers, M., Frejka, T. 1995
Demographic Change and Public Policy in Europe, in Moors, H. e Palomba, R. (a cura di) 1995.
- Marshall, T. H. 1950
Citizenship and Social Class and Other Essays, Cambridge University Press, Cambridge.
- Meulders, D., Plasman, R., Vander Stricht, V. 1993
Position of Women on the Labour Market in the European Community, Aldershot, Dartmouth.
- Minford, P. (a cura di) 1992
The Cost of Europe, Manchester University Press, Manchester.
- Moors, H. e Palomba R. (a cura di) 1995
Population, Family and Welfare, Clarendon Press, Oxford, I.
- Moreno, L. (a cura di) 1993
Social Exchange and Welfare Development, Consejo Superior de Investigacione Cientificas, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid.
- Murray, R. 1989
Fordism and Post-Fordism, in Hall, S. e Jacques, M. (a cura di) 1989.
- Padoa Schioppa, T. 1987
Efficienza, stabilità ed equità, Il Mulino, Bologna.
- Rusconi, G. E. 1994
Ripensare la nazione. Tra suggestioni etnodemocratiche e costruzione europea, in Luciani, M. (a cura di) 1994.
- Safir, N. 1994
Se l'Europa non rispetta i musulmani ..., in «Limes», 2.
- Saulle, M. R. 1989
Politica sociale della CEE, in «Affari sociali internazionali», 4.
- Smith, D. J. (a cura di) 1992
Understanding the Underclass, P.S.I., London.
- Stone, N. 1992
History Cast Doubts on the Euro-dream, in Minford, P. (a cura di) 1992.
- Wilensky, H. 1993
Stato-nazione, politica sociale e andamenti economici, in Ferrera, M. (a cura di) 1993b.
- Wright Mills, C. 1963
Power, Politics and People, Ballantine Books, New York.

Tabella 1. Ratifica del Trattato di Maastricht da parte dei paesi membri dell'Unione europea.

Paese	Procedura	Camera		Senato*		Referendum	
		Data	% favorevoli	Data	% favorevoli	Data	% favorevoli
Irlanda	Referendum					18-06-92	69
Lussemburgo	Parlamentare	02-07-92	89				
Grecia	Parlamentare	30-07-92	97				
Francia	Referendum					20-09-92	51
Italia	Parlamentare	29-10-92	86	17-09-92	93		
Belgio	Parlamentare	17-07-92	80	04-11-92	81		
Spagna	Parlamentare	29-10-92	97	25-11-92	99		
Portogallo	Parlamentare	10-12-92	90				
Paesi Bassi	Parlamentare	15-12-92	100	13-11-92	91		
Germania	Parlamentare	02-12-92	96	15-12-92	100		
Danimarca	Referendum					02-06-92	49
Regno Unito	Parlamentare	20-05-93	72	23-07-93	53	18-05-93	85

* Può avere altra denominazione, a seconda dei paesi.

Tabella 2. Distribuzione della popolazione nelle regioni dei paesi europei in base al Pil pro-capite (popolazione 1992 in migliaia; Pil pro-capite in standard del potere d'acquisto 1992: Ue 15 = 100).

Paese	Pil/ab.	(a)		(b)		(c)		% (a)	% (b)	% (c)
		Pop. regioni Pil ≥ 120	Pop. regioni Pil ≤ 119	Pop. regioni Pil ≤ 81	Pop. regioni Pil ≤ 80					
Belgio	109	960	9084	0	0	9,6	90,4	0,0		
Germania	107	29989	36162	14442	14442	37,2	44,9	17,9		
Grecia	61	0	0	10280	10280	0,0	0,0	100,0		
Spagna	77	0	15745	23244	23244	0,0	40,4	59,6		
Francia	112	10799	45994	1720	1720	18,5	78,6	2,9		
Italia	105	22209	16337	19331	19331	38,4	28,2	33,4		
Paesi Bassi	102	0	15182	0	0	0,0	100,0	0,0		
Portogallo	67	0	3293	6567	6567	0,0	33,4	66,6		
Regno Unito	98	0	56242	1606	1606	0,0	97,2	2,8		
Lussemburgo	156	393	0	0	0	100,0	0,0	0,0		
Irlanda	76	0	0	3548	3548	0,0	0,0	100,0		
Totale	100	64350	198039	80738	80738	18,8	57,7	23,5		

Fonte: elaborazione su dati BEI.