



URGE WORKING PAPER 1/2004

Verso una cittadinanza sociale “aperta”

I nuovi confini del welfare nell’Unione europea

Maurizio Ferrera

Dipartimento di Studi sul Lavoro, Università di Milano e URGE

e-mail: maurizio.ferrera@unimi.it

URGE è l’Unità di Ricerca sulla Governance Europea del Consorzio Collegio Carlo Alberto, struttura stabile della Compagnia di San Paolo

Address: URGE, c/o Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Turin), Italy

Website: www.urge.it

Integrazione europea e diritti sociali: introduzione¹

Sin dagli ultimi decenni del XIX secolo i diritti sociali hanno giocato un ruolo di primo piano nel processo di formazione degli stati-nazione europei. Questi diritti hanno dato vita ad ampie "collettività redistributive", rafforzando al tempo stesso le identità culturali, la lealtà dei cittadini verso le istituzioni pubbliche, la disponibilità a mettere in comune risorse per accrescere la coesione sociale e politica. Lo stato-nazione europeo è tipicamente un welfare state, uno stato orientato a garantire il benessere dei propri cittadini e a trarre da ciò gran parte della propria legittimazione; le componenti sociali della cittadinanza hanno un valore altrettanto importante rispetto alle sue componenti civili e politiche; il diritto di decidere in merito alle forme e alla sostanza della cittadinanza sociale è stato tradizionalmente considerato come un tratto fondante della sovranità nazionale.

Le dinamiche della globalizzazione e, più specificamente, dell'integrazione europea hanno sollevato sfide crescenti a questa configurazione istituzionale, al collegamento a doppio filo tra stato-nazione e cittadinanza sociale. Il diritto di decidere sulle sue forme e la sua sostanza è diventato meno ampio e meno "definitivo" rispetto al passato. La globalizzazione e l'integrazione europea hanno modificato il contesto entro cui i welfare states nazionali si trovano ad operare, ponendo nuovi vincoli e offrendo nuove opportunità ai cittadini/consumatori, ai fornitori di servizi e ai decisori pubblici. In letteratura, le nuove sfide alla sovranità sociale dello stato-nazione sono primariamente discusse in riferimento a fenomeni di indubbia rilevanza, ma di natura *indiretta*, come l'aumento dei flussi di capitale, l'accresciuta volatilità dei mercati internazionali e il loro potere di condizionamento rispetto alle scelte politiche nazionali, i nuovi vincoli posti dai vari regimi internazionali all'autonomia fiscale e monetaria (a cominciare ovviamente dall'Uem), l'intensificarsi dei fenomeni migratori e così via. In questo saggio, terrò tutti questi fattori sullo sfondo e concentrerò l'attenzione su una serie di sfide più dirette, che investono in modo non mediato il rapporto fra stato-nazione e cittadinanza sociale. Si tratta delle sfide poste dall'integrazione europea (e più specificamente dal diritto comunitario) alla capacità dello stato-nazione di 1) includere i propri cittadini (ed eventualmente escludere i cittadini di altri stati) all'interno di specifici schemi di protezione sociale, esercitando sovranamente potere (coercitivo) su attori e risorse che sono cruciali per lo svolgimento stesso di funzioni redistributive e; 2) escludere (nel senso di tenere lontane) fonti concorrenti di potere che aspirino ad esercitare dall'esterno vari tipi di interferenza nella sfera, appunto, della protezione sociale, in particolare per quanto riguarda le regole di inclusione/esclusione. La sfida diretta che mi interessa analizzare è in altre parole la sfida ai *confini* del welfare statale-nazionale: quei confini che, come vedremo, costituiscono le principali fondamenta istituzionali dell'intero edificio e che servono da presupposto per la sua missione redistributiva e solidaristica.

L'ossatura argomentativa del saggio è riassunta dalla **figura 1**. Il processo di integrazione europea ha originato una graduale ri-definizione dei confini della cittadinanza sociale, interferendo in misura sempre più evidente sulle regole nazionali di inclusione/esclusione. Gran parte del lavoro sarà dedicata a ricostruire le tappe e la

¹ Il presente lavoro è parte di un più ampio progetto di ricerca su "Integrazione europea e cittadinanza sociale" che l'autore sta svolgendo presso l'Unità di ricerca sulla governance europea (URGE) del Consorzio Collegio Carlo Alberto di Moncalieri, Torino. Ringrazio URGE e il Consorzio per il sostegno ricevuto.

sostanza di questa ri-definizione, a tracciare una mappa dettagliata della nuova architettura spaziale dei diritti sociali nell'UE e a discutere la portata e le implicazioni di questi cambiamenti. La ri-definizione dei confini solleva (almeno potenzialmente) seri rischi di de-strutturazione dello status quo e pone il problema di come stabilizzare la nuova architettura: muovendo non tanto in direzione di una improbabile cittadinanza sociale post-statuale o post-nazionale, quanto piuttosto consolidando l'emergente configurazione di diritti sociali "aperti" e "multi-livello". Al problema della stabilizzazione dedicherò alcune riflessioni nel paragrafo conclusivo.

La cittadinanza nazionale in prospettiva storica: contenitori e contenuti

Al fine di comprendere il processo di riconfigurazione dei diritti sociali e dei loro confini in Europa è indispensabile rivisitare la nozione classica di cittadinanza. Mutuando da vari autori, possiamo definire la cittadinanza come uno "spazio istituzionale di interazione sociale", forse lo spazio più saliente all'interno dei regimi democratici contemporanei². La cittadinanza è uno *spazio* in quanto la presenza di confini che separano gli interni (gli appartenenti della comunità di cittadini) dagli esterni (i non appartenenti, o stranieri) è un elemento costitutivo di questa istituzione. La cittadinanza condiziona l'*interazione sociale* in quanto i suoi contenuti (diritti e doveri) disciplinano e orientano il comportamento individuale e collettivo all'interno di tali confini. Infine, la cittadinanza è uno spazio *saliente* non solo perché (sempre più) denso di contenuti, ma anche in quanto spesso opera come filtro per l'accesso ad altri spazi più specifici di interazione, come il mercato del lavoro o il sistema educativo. La cittadinanza è al tempo stesso un oggetto e uno strumento di chiusura sociale (Brubaker, 1992): essa fornisce il terreno di base sul quale altre forme di chiusura più specializzate affondano le proprie radici.

I confini della cittadinanza incorporano due distinte dimensioni: una territoriale e una sociale. Da un lato essi svolgono la funzione di assegnare gli individui a questo o a quello stato: una funzione che potremmo definire di "schedatura territoriale" (*territorial filing*: cf. Brubaker, 1992 e Heater, 1990). Dall'altro lato la cittadinanza opera anche come strumento di "marcatore sociale" (*social marking*), differenziando gli individui tramite diritti e obbligazioni (Marshall, 1992) e attribuendo loro ruoli e identità (Tilly, 1996).

Nella sua pionieristica analisi di questa istituzione, T.H. Marshall ha suggerito che l'evoluzione storica della cittadinanza ha comportato un duplice processo: di fusione e di separazione (Marshall, 1992). La fusione è stata di natura territoriale ed ha portato allo smantellamento dei privilegi e delle immunità locali, all'armonizzazione dei diritti e delle obbligazioni in seno al territorio dello stato-nazione e alla creazione di uno spazio istituzionale omogeneo, imperniato sullo status eguale di cittadino. La separazione è stata di natura funzionale ed ha comportato la creazione di nuove strutture d'autorità e di giurisdizione a livello centrale e periferico. Come è noto, Marshall aveva in mente soprattutto l'esperienza britannica, nella quale entrambi i processi si sono dispiegati in modo lento e graduale nel corso di secoli, entro un contesto statale caratterizzato dal

² Cf. in particolare Brubaker, 1992, Marshall, 1992, Flora et al., 1999, Tilly, 1996 e Zincone, 2000.

precoce consolidamento di confini territoriali stabili e sicuri³. Ciò spiega perché questo autore si è concentrato sulle componenti interne della cittadinanza (i diritti civili, politici e sociali) senza occuparsi del suo lato esterno (ciò che separa i cittadini dai non-cittadini), dando per scontato che il meccanismo di "schedatura territoriale" fosse già all'opera, oppure che non fosse pertinente per il suo tema.

Nella maggior parte degli altri paesi europei, e soprattutto in quelli continentali, il doppio processo di fusione e separazione ha incontrato difficoltà ben maggiori che in Inghilterra. I confini degli stati rimasero a lungo delle linee sfumate e fluttuanti, prive di chiare e univoche implicazioni di natura istituzionale, almeno sino agli inizi del XIX secolo (Tarello, 1998). La dimensione territoriale della cittadinanza restò confusa e contestata per un lungo periodo e solo il cemento del nazionalismo ottocentesco consentì di realizzare pienamente, da un lato, la fusione dei pre-esistenti spazi istituzionali di ambito locale (spesso parzialmente sovrapposti) e di dar vita, dall'altro lato, a concrete strutture istituzionali per l'esercizio dei diritti e l'ottemperanza ai doveri.

La nazionalizzazione della cittadinanza (emblematicamente segnalata dalla diffusione verso la fine del secolo XIX del termine "nazionalità") ha intessuto un filo rosso attraverso i vari diritti conferiti agli abitanti di un dato territorio statale (e alle obbligazioni loro imposte) promuovendo al tempo stesso la separazione formale tra il contenitore (lo status di cittadino in quanto tale, volto a conferire una sorta di "diritto ad avere diritti") e il contenuto (gli specifici diritti e le specifiche obbligazioni collegati allo status di cittadino). Questi due aspetti restarono strettamente connessi in termini simbolici: ma tale separazione portò ad una graduale problematizzazione dei criteri in base ai quali accordare lo status di *insider*, di appartenente alla comunità di cittadini. Come è noto, il criterio dello *jus sanguinis* e quello dello *jus soli* costituiscono gli estremi di un articolato *continuum* di varie possibili combinazioni empiriche effettivamente adottate dai vari stati in diversi momenti temporali (Heater, 1990; Zincone, 2000).

Partendo da un'angolatura diversa da quella di Marshall, Stein Rokkan ha a sua volta identificato due tipi di diritti tipicamente associati al concetto di cittadinanza (Flora et al., 1999): il diritto ad avere radici (*right to roots*) e il diritto ad avere opzioni (*right to options*). Il primo tipo può essere interpretato come il diritto (la libertà o la facoltà) di appartenere ad una comunità, di piantare e/o coltivare le proprie radici in una data porzione di spazio. Il diritto ad avere opzioni fornisce dal canto suo opportunità e occasioni di scelta in seno al contesto territoriale circostante, consentendo di accrescere e di realizzare le proprie chance di vita (ed anche di spostare altrove le proprie radici, se così si desidera). La gamma e la robustezza delle opzioni dipende in modo cruciale dai diritti civili, politici e sociali vigenti in un dato spazio di cittadinanza, in un dato stato-nazione. Il trittico marshalliano conferisce a sua volta significato e valore aggiuntivo alle radici, all'appartenenza ad una comunità piuttosto che ad un'altra e fornisce inoltre robuste risorse procedurali e materiali per ottenere riconoscimento e rispetto per le radici di ciascuno.

³ Nella ricostruzione di Finer, il Regno di Inghilterra raggiunse una prima unificazione territoriale già a partire dal 975 d.C. Sempre secondo Finer, anche adottando una definizione stretta del concetto di "unità territoriale", entro la fine del XI secolo "nessun gruppo periferico di elite perseguiva più progetti di divisione o secessione territoriale entro i confini ben definiti del regno" (Finer, 1974, p. 116).

La **figura 2** riassume le argomentazioni appena esposte circa la cittadinanza come istituzione primaria di chiusura sociale. Lo spazio della cittadinanza è delimitato sia da confini territoriali – che identificano l'orizzonte di validità geografica dello status di cittadino – sia da confini sociali o "di appartenenza", che specificano i requisiti necessari per il riconoscimento di quello status. All'interno di questo spazio (il contenitore) troviamo il contenuto vero e proprio della cittadinanza: non solo il classico trio marshalliano (diritti civili, politici e sociali) ma anche il più fondamentale duo rokkiano: diritto ad avere radici (o, più in generale, diritto di appartenere) e diritto ad avere opzioni. I diritti civili, politici e sociali sono collocati trasversalmente rispetto al duo rokkiano, in quanto appartenenza e opzioni possono essere visti come gli scopi "ultimi" della cittadinanza, normativamente sovraordinati rispetto ai tre insiemi di diritti di natura più strumentale identificati da Marshall. La figura include anche le controparti simmetriche dei diritti. Il dovere di tolleranza è associato al diritto di appartenenza e di rispetto delle proprie radici. Il diritto ad avere opzioni deve essere sorretto dalla disponibilità a contribuire in qualche modo e forma alla vita della propria comunità. L'obbedienza civile (essenzialmente il rispetto della legge), la partecipazione politica e la disponibilità a condividere con gli altri parte delle proprie risorse materiali (soprattutto reddito) costituiscono a loro volta i corrispettivi essenziali dei diritti civili, politici e sociali.

Nell'Europa del XX secolo l'istituto della cittadinanza nazionale si è affermato come potente cornice per la produzione e la salvaguardia dei diritti, contribuendo in modo molto significativo anche alla definizione di identità culturali. Gli ultimi decenni del secolo scorso hanno però anche registrato una tendenza apparentemente contraddittoria: il contenuto della cittadinanza ha continuato a farsi più denso e articolato, mentre il contenitore ha iniziato ad assottigliarsi. Il catalogo dei diritti di cittadinanza si è esteso grazie a nuove aggiunte e molti "vecchi" diritti sono stati meglio articolati e specificati. La Carta dei diritti fondamentali adottata a Nizza nel 2000 e poi incorporata nel progetto di trattato della Convenzione europea elaborato nel corso del 2003 è l'emblema forse più significativo di questo processo di estensione e articolazione dei diritti: pensiamo ai nuovi "diritti alla dignità della persona", all'aggiunta di nuove "libertà da" (ad esempio la protezione dei dati personali e della privacy, o la protezione in caso di espatrio, espulsione e estradizione), di nuovi diritti a pari trattamento o addirittura a trattamento preferenziale per certe categorie (i minori, gli anziani, i disabili) e, soprattutto, ai nuovi (o meglio definiti) diritti nella sfera della solidarietà (cf. **tavola 1**).

Allo stesso tempo, tuttavia, i confini territoriali della cittadinanza (intesa come contenitore) sono diventati più permeabili, mentre il possesso di radici nazionali (ossia la condivisione di una data eredità culturale e simbolica o l'impegno esplicito e solenne a condividerla) è diventato meno importante come marcatore di appartenenza, ed in particolare come filtro per l'esercizio di molti diritti.

Il processo di integrazione europea è stato la principale forza propulsiva di entrambi questi sviluppi, ossia l'estensione e l'approfondimento del contenuto, da un lato, e l'assottigliamento del contenitore, dall'altro lato. Non solo l'Unione ha introdotto una nuova "cittadinanza comunitaria" sovrapposta a quella nazionale, ma ha anche promosso una disgiunzione -strisciante ma continua- fra diritti e territorio. L'europeizzazione delle opzioni (per dirla di nuovo con Rokkan) attraverso le quattro libertà (circolazione dei lavoratori, delle merci, dei servizi e dei capitali) e le varie misure

di accompagnamento ha comportato una graduale apertura dei singoli spazi di cittadinanza dei paesi membri. Una nuova figura istituzionale ha fatto la sua comparsa sulla scena: il *denizen*,⁴ ossia uno straniero al quale viene riconosciuto uno status di semi-appartenenza. Il *denizen* può entrare (e ovviamente ri-uscire) entro lo spazio di cittadinanza nazionale, fruendo di un numero limitato di diritti civili, politici e sociali (Hammar, 1990). A partire dalla prima metà degli anni 70, ad esempio, è stata messa a punto una cornice regolativa sempre più dettagliata che di fatto permette a tutti i cittadini UE (e dal maggio 2003 praticamente a tutto coloro che risiedono legalmente in uno stato membro, indipendentemente dalla nazionalità) di fruire della maggior parte delle prestazioni di sicurezza sociale e persino di esportarle (ad esempio nel caso delle pensioni) se lasciano il paese.

Sulla scia di Marshall, potremmo interpretare l'evoluzione della cittadinanza UE come un nuovo processo di fusione e separazione: fusione in termini di integrazione legale, separazione in termini di creazione di nuove strutture di autorità e di giurisdizione (come la Corte di Giustizia Europea) capaci di produrre e proteggere i (nuovi) diritti di cittadinanza. Questa prospettiva di osservazione può cogliere almeno parzialmente la logica evolutiva nella sfera dei diritti civili e politici; nella sfera dei diritti sociali la questione è tuttavia più complicata e problematica. Nel XIX secolo i diritti sociali emersero in Europa da una *tabula rasa*: c'era ben poco da fondere e molto da creare *ex novo* in termini di strutture istituzionali. Nell'Europa di oggi non solo la materia istituzionale da fondere è molto ampia e molto solida, ma la "chiusura" in quanto tale è diventata un elemento quintessenziale per la stabilità e il funzionamento dei principali diritti sociali. Questi diritti riposano infatti su legami che sono al tempo stesso più delicati e più vischiosi di quelli su cui poggiano i legami civili e in una certa misura persino i legami politici. Quali sono le implicazioni della crescente apertura dei confini per la sfera dei diritti sociali? Il punto è importante e merita un approfondimento.

Diritti sociali e territorio in Europa: fra chiusure e aperture

La "solidarietà" è un concetto elusivo ed un bene sociale complesso. Da un lato, connota un tratto caratterizzante di un dato aggregato sociale, ossia un elevato grado di coesione interna e solidità verso l'esterno (l'etimologia è il *solidus* latino). Dall'altro lato, il termine connota un insieme specifico di legami fra i membri di questo aggregato: legami di condivisione, ossia la disponibilità a mettere in comune parte delle risorse di ciascuno a fini di reciproco sostegno. Come è noto, i programmi del welfare state moderno mettono in comune risorse (primariamente, risorse finanziarie) al fine di contrastare avversità e rischi tipici del ciclo di vita: dalla malattia alla vecchiaia, dagli incidenti sul lavoro alla disoccupazione. Il contrasto avviene attraverso la redistribuzione di risorse in direzione sia orizzontale (dai danneggiati ai non danneggiati) sia verticale (dai più abbienti ai meno abbienti). Visto sotto questa angolatura, il welfare state può esser considerato come una

4 Il termine è ormai entrato in uso nella lingua inglese (anche per l'assonanza con citizen) ma deriva dal francese arcaico *denizein* e, prima ancora, dall'espressione latina *de intus*. Come è noto gli antichi Romani furono i primi ad inventare forme differenziate di cittadinanza, basate sulla associazione esterna o la parziale incorporazione di popolazioni periferiche, a fini di consenso e di stabilizzazione politica (Doyle, 1996, Spruyt, 2002).

forma di solidarietà istituzionalizzata, al servizio di obiettivi che hanno a che fare sia con la giustizia sociale sia con l'efficienza distributiva (Atkinson, 1989 e Barr, 1993).

L'istituzionalizzazione della solidarietà è avvenuta tramite un processo graduale che si è dispiegato nell'arco di due secoli, nel più ampio contesto del processo di formazione dello stato-nazione (Ferrera, 1993, Zincone, 1992). L'incorporazione dei diritti sociali (strumento primario di solidarietà) in seno allo spazio della cittadinanza –inteso nei termini sopra illustrati – è stata un'operazione tutt'altro che facile. La produzione di diritti sociali è infatti per molti aspetti più esigente della produzione di diritti civili e politici. Tutti i diritti originano dei costi (Holmes and Sunstein, 1999): costi di "capacitazione" , legati alla creazione delle condizioni di base per il loro esercizio (pensiamo al patrocinio gratuito per gli imputati privi di risorse economiche) e costi di "esecuzione", legati al controllo, all'imposizione di sanzioni e così via. Ma i diritti sociali originano anche ingenti costi materiali per il finanziamento delle prestazioni. Essi presuppongono dunque la disponibilità di risorse economiche che non è facile estrarre dalla società e di impegni morali a condividere con gli altri che non è semplice attivare a livello individuale o di gruppo primario (Offe, 1993). La definizione di confini gioca un ruolo importantissimo nella produzione di questi diritti. Innanzi tutto, i confini sono essenziali proprio per la costituzione di quelle collettività redistributive, interessate e disponibili a mettere in comune alcuni rischi. Per le élite che si sono adoperate nel corso della storia a costruire lo stato sociale, la definizione dei confini – e dunque la costituzione originaria di queste collettività – è sempre stata un'operazione di equilibrismo politico, stretto fra l'indulgenza verso le inclinazioni particolaristiche delle categorie sociali pre-esistenti (le corporazioni professionali, le diverse comunità locali, etniche, religiose) e l'ambizione di "tirare" al massimo l'elastico della solidarietà, portandolo a coprire la quota più estesa possibile di cittadini, con il rischio però di valicare i limiti di sostenibilità consentiti dalle risorse economiche e morali disponibili.

In secondo luogo, la definizione di confini è essenziale per imporre l'affiliazione ad una data collettività redistributiva. E' vero che la coercizione (o la sua minaccia) è un elemento fondante della cittadinanza in tutti i suoi aspetti e svolge un ruolo essenziale per assicurare nel tempo la corrispondenza fra diritti e doveri. Ma nella sfera dei diritti sociali – che, come si è detto, hanno costi precisi e quantificabili – la corrispondenza fra "spettanze" (la forma tipica che i diritti assumono in questa sfera) e doveri (in particolare l'obbligo di pagare tasse e contributi) deve essere particolarmente accurata se si vogliono evitare crisi fiscali. Una parte almeno dei diritti civili e di quelli politici possono sopravvivere anche senza la costante e puntuale osservanza dei doveri ad essi corrispondenti: dopo tutto le democrazie contemporanee funzionano senza troppi problemi anche con tassi di partecipazione più vicini al 50% che al 100%. Ma la fruizione di diritti sociali deve essere sostenuta da livelli molto elevati di obbedienza fiscale. Per questo tali diritti poggiano su di una forma istituzionale specifica e altamente specializzata: l'assicurazione sociale obbligatoria. Nella maggior parte dei paesi, l'introduzione dei diritti sociali ha coinciso con la istituzione dell'assicurazione sociale obbligatoria: contro la vecchiaia e l'invalidità, gli infortuni sul lavoro, la malattia, la maternità, la disoccupazione (Alber, 1987). E, soprattutto nel settore della vecchiaia, la prima conseguenza che derivò ai cittadini neo-assicurati fu quella di pagare i contributi, ossia l'osservanza di un dovere: la fruizione della spettanza poté avvenire solo dopo lunghi periodi di maturazione dei requisiti previsti.

La definizione e l'imposizione di specifiche modalità di chiusura – sotto forma di affiliazione obbligatoria agli schemi assicurativi e di versamenti finanziari anch'essi obbligatori – rimase un atto di equilibrismo sotto il profilo politico, ma consentì molteplici vantaggi economici: 1) una protezione per assicurato meno costosa (grazie alle dimensioni ampie, prevedibili e affidabili delle varie platee di iscritti agli schemi); 2) la possibilità di richiedere contributi sociali (ossia pagamenti a somma fissa o proporzionali ai guadagni) anziché premi assicurativi (ossia pagamenti differenziati secondo i profili di rischio individuali, come per le polizze private); 3) la possibilità di accordare trattamenti di favore (ad esempio contributi ridotti o prestazioni minime garantite) ad alcune categorie considerate particolarmente svantaggiate. Diversamente dall'assicurazione privata e/o volontaria, le assicurazioni sociali obbligatorie poterono così coprire anche rischi "difficili" come la disoccupazione e poterono inoltre produrre redistribuzioni verticali – dalle fasce di reddito più abbienti a quelle meno abbienti – e non solo orizzontali, dai "non danneggiati" (ad esempio occupati, sani, giovani ecc.) ai "danneggiati" (disoccupati, malati, anziani ecc.). In questo modo, la cittadinanza sociale condusse a quell'"arricchimento generale della sostanza concreta della vita civilizzata, attraverso un'equalizzazione fra i più fortunati e i meno fortunati ad ogni livello", che Marshall considerava come la loro missione fondamentale (Marshall, 1992, p. 33).

Confini e chiusura "contano", dunque, per i diritti sociali: e contano in un modo forse più intenso e diretto che nel caso degli altri diritti di cittadinanza. Sul piano storico, la dimensione territoriale della chiusura è stata importante, ma ha essenzialmente operato nella direzione di allineare i confini dei diritti sociali con quelli dello stato-nazione. L'introduzione della assicurazione sociale obbligatoria ha comportato una nazionalizzazione delle redistribuzione anche in quei paesi in cui tale nazionalizzazione è rimasta basata su differenziazioni categoriali (dipendenti privati verso dipendenti pubblici, dipendenti verso autonomi e così via). Fra il XIX secolo e la prima metà del XX, la maggior parte dei paesi europei introdusse dei codici volti a specificare i criteri per l'acquisizione della cittadinanza/nazionalità, rendendo così operativi nuovi e più efficaci filtri per la schedatura territoriale degli individui e dunque, indirettamente, per la protezione dei propri spazi nazionali di redistribuzione. Il punto di svolta in questo processo fu il periodo tra le due guerre mondiali, durante il quale si cementò il nesso fra diritti, territori e nazionalità e si introdussero controlli capillari delle frontiere (Strickwerda, 1997).

La dimensione sociale (o di appartenenza) della chiusura restò molto più controversa e richiese investimenti politici più massicci rispetto alla dimensione territoriale. Sino agli anni 70, le questioni relative al "chi" (quali gruppi sociali sono coperti da schemi di protezione sociale) riguardò essenzialmente attori interni allo stato-nazione e la definizione di confini fra gli uni e gli altri. Per quanto problematico e spesso conflittuale, tale processo diede origine ad una serie di collettività redistributive governate da norme codificate, che si "cristallizzarono" nel corso del tempo attraverso dinamiche di istituzionalizzazione (Ferrera, 1993). Osservato sotto l'angolazione della cittadinanza sociale, intorno al 1970 il panorama europeo appariva come una densa foresta di spazi di affiliazione obbligatoria, estesa a coprire praticamente il 100% delle varie popolazioni nazionali, con ben poche possibilità di uscita (*exit*, nel senso di Hirshman: ad esempio attraverso clausole di esenzione dall'obbligo assicurativo) e regole di entrata molto severe per i non nazionali ammessi in seno al territorio di un determinato stato.

Come già osservato, a partire dalla prima metà degli anni 70 il processo di integrazione europea ha operato nella direzione di assottigliare e indebolire i confini territoriali della cittadinanza, con implicazioni significative per i diritti sociali. Attraverso direttive, regolamenti e sentenze della Corte, i diritti sociali (e le corrispettive obbligazioni fiscali e contributive) sono stati progressivamente disgiunti dal possesso della nazionalità relativa al paese di fruizione e collegati semplicemente allo status di lavoratore o di residente (Ferrera, 2003; Giubboni, 2003). L'adozione del Regolamento 1408/71 sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociali costituì il punto di partenza di questo processo, che registrò una sensibile accelerazione dopo l'Atto unico europeo del 1987. I cittadini di qualsiasi paese membro che si trasferiscano in un altro paese membro non possono essere discriminati in quanto "stranieri" e devono ricevere lo stesso trattamento riservato ai nazionali per quanto riguarda i diritti sociali. Mentre il diritto di residenza è ancora in larga parte una questione di sovranità nazionale, la libertà di circolazione a scopi di lavoro in seno al territorio dell'intera Unione è protetta dai Trattati e accuratamente sorvegliata dalle autorità sopranazionali (soprattutto la Corte) (Van der Mei, 2003).

Su questo fronte, è chiaro che l'integrazione europea ha promosso una quasi completa "fusione" transnazionale di quello che Marshall considerava il principale diritto civile nella sfera economica, ossia "il diritto di esercitare l'occupazione di propria scelta nel luogo di propria scelta, unicamente sulla base di requisiti relativi alle competenze tecniche" (Marshall, 1992, p. 10). I paesi membri mantengono notevoli prerogative circa la definizione e le modalità di funzionamento operativo dei diritti sociali entro i propri confini. Tuttavia il ruolo della nazionalità come filtro, come strumento di chiusura territoriale e come solido contenitore dei diritti è stato progressivamente azzerato. L'integrazione europea ha aperto opportunità senza precedenti di entrata all'interno di spazi redistributivi "stranieri", nonché opportunità senza precedenti per sfidare dall'esterno le autorità decisionali e giurisdizionali degli stati sociali nazionali. Pensiamo alla possibilità di adire la Corte di giustizia di Lussemburgo per rivendicare diritti (facoltà o spettanze) non riconosciuti da queste autorità: una possibilità aperta sia ai portatori diretti di questi diritti (come ad esempio un lavoratore disoccupato oppure un pensionato), sia ad un insieme più ampio di *stakeholders*, come ad esempio fornitori di prestazioni (pensiamo alle compagnie di assicurazione private) interessate a infrangere il monopolio pubblico sull'assicurazione sociale. Durante gli anni 90 il sistema francese dei cosiddetti *monopoles sociaux* (gli schemi di assicurazione obbligatoria) è stato messo sotto accusa di fronte alla Corte di giustizia, sia da parte di singoli assicurati desiderosi di sottrarsi all'obbligo di affiliazione sia da compagnie di assicurazione interessate ad entrare in un mercato (o meglio: a creare un mercato) potenzialmente assai lucroso. La Corte di giustizia ha dato ragione ai *monopoles* per quanto riguarda le assicurazioni cosiddette di "primo pilastro" (i regimi volti a fornire le prestazioni di base), ma ha invece stabilito che al di sopra di questo primo pilastro l'organizzazione della protezione sociale nazionale non è completamente immune dalla disciplina UE sulla concorrenza (sul punto ritornerò più sotto).

Ragionando sul contrasto fra integrazione "positiva" e integrazione "negativa", il dibattito recente ha già sottolineato come questi sviluppi rischino di condurre ad una vera e propria de-stabilizzazione dei contratti sociali nazionali (Rhodes e Meny, 1998, Scharpf, 1999). La principale preoccupazione intorno alla quale ha ruotato questo dibattito ha a che fare con il rafforzamento delle dinamiche e degli attori di mercato, a

tutto discapito dei tradizionali schemi pubblici di protezione, laboriosamente costruiti attraverso complesse operazioni politico-istituzionali e fondati su equilibri di potere "conchiusi", ossia sorretti e quasi tenuti insieme dalla presenza di confini territoriali e dall'assenza (o dagli alti costi) delle opzioni di uscita. Usando metafore di tipo spaziale, potremmo dire che la principale linea argomentativa di questa letteratura connette l'intensificarsi di pressioni verticali "dall'alto" (regolamenti, direttive e sentenze UE) con il ri-equilibrio orizzontale tra mercato e diritti a tutto favore del primo. In termini generali, sia la preoccupazione che l'argomentazione appaiono fondate e plausibili. Ma entrambe vanno a mio avviso qualificate sia per gli aspetti "verticali" sia per gli aspetti "orizzontali". E spiego subito cosa voglio dire.

L'istituzionalizzazione della solidarietà attraverso diritti sociali ha effettivamente contrastato le tendenze disintegrative di quella grande utopia del XIX secolo così efficacemente discussa da Polanyi: quella di un mercato capitalistico interamente capace di autoregolazione (Polanyi, 1957).

I gruppi sociali si sono mobilitati in cerca di protezione; le elite statuali hanno risposto con la produzione di diritti. Ma non tutte le barriere erette contro l'espansione del mercato hanno obbedito agli obiettivi dichiarati di "emancipazione" ed alcuni di queste barriere hanno oltrepassato il segno. In alcuni momenti storici e in alcuni contesti nazionali, la missione protettiva ed emancipativa del riformismo sociale è stata distorta e manipolata da piccoli interessi corporativi, da lobbies di parte, da gruppi circoscritti in cerca di vantaggi o desiderosi di mantenere i tradizionali privilegi. Gli strumenti di chiusura sociale sono stati piegati al servizio di obiettivi "usurpativi" piuttosto che emancipativi. Che l'intervento pubblico e la introduzione di spettanze (*entitlements*) possa condurre a degenerazioni distributive perverse sotto il profilo sia dell'equità che dell'efficienza è stato messo ampiamente in luce da vari filoni di letteratura negli ultimi tre o quattro decenni⁵. Ma sia la consapevolezza che la preoccupazione in merito a queste dinamiche erano già chiaramente presenti nei primi dibattiti "classici" sulla cittadinanza sociale. Commentando l'intensificarsi di scioperi spontanei verificatisi nei mesi in cui scriveva il suo noto saggio, Marshall lamentò ad esempio che fosse in atto un tentativo di "rivendicare diritti connessi sia allo *status* che al *contratto*, ripudiando al tempo stesso i doveri previsti da entrambi" (Marshall, 1992, p. 42). A sua volta un altro autore classico su questo tema, Reinhard Bendix, osservò già negli anni 60 che un diritto civile fondamentale come la libertà di associazione può essere a volte utilizzato per "soddisfare rivendicazioni a quote di reddito e a benefici selettivi, a spese del pubblico non organizzato o dei consumatori" (Bendix, 1964, p. 105). E' chiaro che l'identificazione di forme di chiusura protette dal diritto, economicamente inefficienti e normativamente indifendibili deve essere effettuata con molta cura, contesto per contesto. Ma nella misura in cui le pressioni "verticali" e orientate al mercato provenienti dal processo di integrazione europea riescono a colpire proprio queste forme di chiusura, allora quegli effetti "destrutturati" che appaiono nella casella 3 della figura 1 possono davvero servire obiettivi virtuosi sotto il profilo funzionale e desiderabili sotto il profilo normativo. La sfida su questo fronte è quella di identificare correttamente le chiusure indebite e adottare misure efficaci per centrare il bersaglio.

Ciò mi porta a spiegare più precisamente la seconda correzione a mio avviso opportuna circa il nesso fra integrazione europea e diritti sociali nazionali: una correzione che ha a

⁵ I riferimenti classici sono soprattutto Olson, 1965 e Buchanan e Wagner, 1977.

che fare proprio con la dimensione verticale. L'integrazione europea può potenzialmente attivare (e, come dirò fra poco, ha già cominciato ad attivare di fatto) dinamiche di cambiamento che vanno ben al di là del "semplice" rafforzamento del mercato e al ridimensionamento dello stato e dei diritti ad esso ancorati nella sfera della solidarietà e dei bisogni sociali. L'approfondimento istituzionale dell' UE ha infatti già iniziato a modificare l'intera architettura spaziale della cittadinanza sociale, sia lungo la dimensione territoriale sia lungo la dimensione sociale o di appartenenza: e questa modificazione è gravida di implicazioni per il raggio territoriale della solidarietà, per l'identità delle varie comunità redistributive e, non da ultimo, per le modalità di legittimazione e i fondamenti autoritativi dei diritti sociali in quanto tali. Le pressioni verticali non disturbano in altre parole soltanto l'equilibrio fra stato e mercato, mal'impalcatura complessiva che ha storicamente sorretto la cittadinanza sociale. Per sviluppare il punto occorre però disegnare una mappa più dettagliata di questa nuova architettura, focalizzando l'attenzione (e in un certo senso "spacchettando") la casella relativa ai diritti sociali della figura 2.

La nuova architettura spaziale della cittadinanza sociale nell'UE

Come si è detto, il moderno welfare state è essenzialmente imperniato sugli schemi assicurativi obbligatori. Una mappa che voglia fare il punto sulla nuova architettura spaziale della cittadinanza sociale nell'UE deve senz'altro partire da questi schemi e cogliere l'impatto che l'integrazione europea ha avuto su di essi ed in particolare sulla loro chiusura, sia dal punto di vista territoriale (chi può entrare e chi può uscire in termini di mobilità geografica?) sia dal punto di vista dell'appartenenza (chi è soggetto all'obbligo di affiliazione trovandosi all'interno del territorio pertinente?). Nell'Europa di oggi, tuttavia, il welfare non è (più) interamente riducibile al livello delle assicurazioni sociali obbligatorie: vi sono altri spazi di "condivisione" e redistribuzione, anch'essi punteggiati da diritti, sia al di sotto sia al di sopra rispetto a questo livello, che vanno considerati e discussi attentamente per costruire una mappa completa.

Lo spazio che si trova al di sotto delle assicurazioni obbligatorie è quello dell'assistenza sociale. Fra gli anni 60 e gli anni 70 tutti i paesi europei hanno promosso una nuova generazione di prestazioni assistenziali volte da un lato a colmare le lacune dei programmi assicurativi per particolari categorie di bisognosi (gli anziani poveri, ad esempio) e dall'altro a fornire una sorta di rete di sicurezza di base per tutti i cittadini, al di sotto della quale nessuno doveva cadere (ad esempio tramite schemi di reddito minimo garantito). Questa nuova generazione di prestazioni assistenziali presenta alcuni tratti in comune con l'assicurazione sociale. I beneficiari godono di veri e propri diritti soggettivi, disciplinati da norme giuridiche. Le amministrazioni responsabili dell'erogazione (che in alcuni casi coincidono con le amministrazioni che gestiscono gli schemi assicurativi) possono esercitare discrezione solo nei limiti fissati dalla legge e le loro decisioni sono legalmente impugnabili. A differenza delle prestazioni assicurative, le prestazioni assistenziali sono però finanziate tipicamente attraverso il gettito fiscale e non vi è dunque un legame diretto fra apporto contributivo e prestazioni. Queste ultime sono poi erogate in base a qualche forma di verifica della situazione economica dei beneficiari – la cosiddetta prova dei mezzi- e specialmente negli anni più recenti la loro fruizione è condizionata alla disponibilità a partecipare a programmi di inserimento lavorativo,

formazione e così via. L'importanza economica delle prestazioni assistenziali (orientate verso i bisognosi, basate sulla prova dei mezzi e finanziate tramite fiscalità generale) è andata crescendo in tutti i paesi europei nel corso degli anni 80 e 90: secondo recenti stime Eurostat, le prestazioni *means-tested* assorbono circa il 10% della spesa complessiva per la protezione sociale (Eurostat, 1999).

Lo spazio che si trova al di sopra del livello delle assicurazioni sociale obbligatorie è costituito dagli schemi di previdenza integrativa. A partire, di nuovo, dagli anni 60 in molti paesi il "primo pilastro" di protezione pubblica (tipicamente, l'assicurazione pensionistica obbligatoria di base) è stato affiancato da un secondo pilastro volto ad offrire prestazioni aggiuntive alle diverse categorie occupazionali. Alcuni paesi hanno mantenuto anche in seno a questo secondo livello il principio dell'affiliazione obbligatoria: ad esempio i paesi nordici, il Regno Unito, la Francia e la Grecia per quanto riguarda le pensioni⁶. La maggior parte dei paesi ha tuttavia adottato a questo livello un approccio più morbido: la definizione delle regole di affiliazione (che possono anche includere l'iscrizione obbligatoria) è demandata alla contrattazione collettiva. Nei Paesi Bassi molti contratti (che, una volta stipulati, acquistano il valore di legge e dunque si applicano a tutti i lavoratori del settore interessato) prevedono l'iscrizione obbligatoria ai fondi pensionistici complementari. In Irlanda o nei paesi iberici l'affiliazione è facoltativa, seppure incentivata e sussidiata dallo stato. Anche se non (sempre) basato sul principio dell'obbligatorietà, questo secondo pilastro tende a conservare in tutti i paesi una natura "collettiva", nel senso che poggia su principi di copertura di gruppo e accordi di categoria, i quali consentono di realizzare molti di quegli effetti redistributivi e solidaristici più sopra discussi in relazione all'assicurazione sociale obbligatoria. E' poi da notare che al di sopra di questo secondo pilastro è andato sviluppandosi un ulteriore terzo pilastro, essenzialmente basato sulla scelta individuale e su principi di mercato. A questo livello non opera il principio dell'obbligatorietà e la distanza dalle norme di condivisione solidaristica è alta. Si tratta nondimeno di uno "spazio", definito da regole più o meno lasche di chiusura che gli stati fissano a scopi sia di efficienza sia di equità (ad esempio riguardo all'ambito territoriale entro cui possono operare i fornitori di servizi, oppure riguardo al tipo di prestazioni e ad eventuali vantaggi di natura fiscale).

Nel settore delle pensioni, il secondo pilastro si è rapidamente sviluppato nel corso degli anni 80 e 90, non solo a seguito di inerzia istituzionale e spinte di auto-alimentazione, ma anche sulla scia di specifiche politiche di incoraggiamento da parte delle autorità nazionali (Myles e Pierson, 2001). Le crescenti tensioni finanziarie dei sistemi pensionistici pubblici hanno infatti indotto molti governi (così come la Commissione europea) a promuovere la previdenza integrativa come strumento promettente per alleviare gli oneri a carico dei primi pilastri – e dunque anche il costo del lavoro. Anche se non è del tutto inusuale per i fondi pensione integrativi finanziarsi tramite il metodo della ripartizione o garantire prestazioni collegate al reddito, essi poggiano di norma sulla capitalizzazione e prevedono prestazioni collegate alla contribuzione effettivamente versata. Le pensioni di secondo pilastro (e sempre più anche le prestazioni del terzo) giocano ormai un ruolo importante nel panorama previdenziale: dall'importo e dall'affidabilità di queste nuove spettanze, direttamente o indirettamente tutelate dallo

⁶ Nel Regno Unito l'adesione a un fondo pensione di secondo pilastro è obbligatoria dal 1959, ma i lavoratori possono scegliere liberamente a quale fondo aderire.

stato, dipende una parte significativa del reddito e della sicurezza di una quota sempre più consistente di pensionati europei (Commissione europea, 1997 e 1999a).

Considerando la gerarchia di spazi appena illustrati, siamo ora in grado di costruire la nostra mappa. La **figura 3** va letta come una specificazione della figura 2 relativamente ai diritti sociali ed anch'essa nasce dall'incrocio di due dimensioni:

1. la dimensione territoriale. Su questa dimensione avvengono gli spostamenti geografici dei vari attori (beneficiari e fornitori di prestazioni), operano gli sbarramenti frontaliери tra i vari sistemi ed hanno particolare salienza le regole che stabiliscono chi e che cosa può legittimamente oltrepassare questi sbarramenti. La figura segnala due tipi principali di sbarramento territoriale: quello che separa il territorio di un paese membro (lo spazio nazionale) dal territorio di un altro paese membro; e quello che separa il territorio dell'Unione nel suo complesso (lo spazio UE) dal territorio extra-comunitario. Una linea tratteggiata segnala la crescente importanza di forme di sbarramento interne allo spazio nazionale: non si tratta di frontiere territoriali vere e proprie, ma di confini che demarcano ambiti territoriali di scala sub-nazionale (tipicamente regionale) caratterizzati da crescente distintività in alcune sfere del welfare, come l'assistenza o la sanità.
2. la dimensione dell'appartenenza. Su questa dimensione sono collocati i vari strati, livelli o "pilastri" in cui si articola oggi la protezione sociale in Europa (e l'insieme dei diritti ad essa connessi), separati e spesso internamente attraversati da confini di natura istituzionale. Qui hanno particolare salienza le regole di affiliazione e di "eleggibilità" (*eligibility*, ossia titolarità a chiedere o a fornire prestazioni). La figura riporta i quattro principali strati di protezione: l'assistenza sociale, le assicurazioni obbligatorie (primo pilastro), gli schemi complementari di natura collettiva (secondo pilastro) e gli schemi assicurativi privati (terzo pilastro). Salendo lungo la dimensione verticale, diminuiscono i livelli di chiusura, soprattutto per quanto riguarda il monopolio delle autorità statali sulle regole di affiliazione ed eleggibilità e sulle forme di provvisione.

L'intersezione fra le due dimensioni e le loro partizioni interne genera una serie di spazi caratterizzati da diversi tipi di confini e dunque da diversi gradi di apertura/chiusura. Lo spazio "A" è il nucleo duro del welfare europeo: quel sistema di assicurazioni sociali obbligatorie e pubbliche che ancora costituisce il pilastro portante di tutto l'edificio e che svolge una funzione centrale non solo nel fornire sicurezza ai cittadini, ma anche consenso e legittimità ai governanti nazionali. Questo spazio si è mantenuto sinora al riparo da interferenze regolative esogene, almeno sotto il profilo della sua organizzazione interna. Le norme UE a riguardo (essenzialmente il Regolamento 1408/71 e le sue successive modificazioni) poggiano sul principio della *lex loci laboris* (Cornelissen, 1996): è il diritto previdenziale di ciascun stato membro che si applica a chi lavora (e più in generale risiede) in quello stato, quale che sia la sua nazionalità. In un lungo e articolato filone di "casi previdenziali" (Giubboni, 2003) la giurisprudenza della Corte europea ha ripetutamente confermato la legittimità del monopolio pubblico e dell'obbligo assicurativo: le autorità nazionali restano sovrane nel definire le regole di affiliazione e di eleggibilità. La principale novità in questo settore è l'apertura di un "passaggio" attraverso il quale i lavoratori che possiedono la cittadinanza UE e alcune altre categorie (come i dipendenti familiari o i pensionati) possono transitare in entrata e in uscita, in

base alle regole stabilite dal Regolamento sopra menzionato. Nella figura lo spazio "A" non è attraversato da confini territoriali di livello sub-nazionale. Occorre però ricordare che al suo interno si trova anche l'assicurazione sanitaria, la quale in alcuni paesi (come Italia, Spagna e Belgio) ha registrato significative dinamiche di regionalizzazione.

Lo spazio "B" è quello relativamente nuovo degli schemi complementari collettivi, che come abbiamo visto sono particolarmente importanti nel settore delle pensioni. Nella sua fase di decollo istituzionale (anni 60 e 70) questo spazio fu caratterizzato da un'elevata chiusura territoriale. Il Regolamento del 1971 non riguardava le prestazioni complementari e dunque le autorità nazionali potevano comodamente "discriminare" sia nei confronti dei lavoratori non nazionali, sia nei confronti dei propri lavoratori che lasciassero il territorio nazionale per trasferirsi all'estero: le prestazioni non erano "portabili" (ossia trasferibili da un paese all'altro) e i contributi versati non erano cumulabili. Lungo la dimensione dell'appartenenza il grado di chiusura dei secondi pilastri fu invece sin dall'inizio più debole rispetto ai primi pilastri. Come si è detto più sopra, molti paesi adottarono l'impostazione dell'adesione facoltativa, anche se incentivata e parzialmente sussidiata dallo stato. L'impostazione più vincolante adottata dalla Francia e dai Paesi Bassi ha tuttavia originato un contenzioso con la Corte, la quale ha assunto in questo settore un orientamento assai meno protettivo della sovranità nazionale e delle forme domestiche di chiusura in confronto ai primi pilastri. Secondo i giudici di Lussemburgo la prevalenza della capitalizzazione, i legami più diretti fra prestazioni e contributi, la delicatezza delle decisioni di investimento (sia da parte degli assicurati sia da parte dei fondi) avvicinano questo settore della protezione sociale al mercato e quindi lo rendono parzialmente soggetto alla disciplina comunitaria della concorrenza. A seguito di questo contenzioso i cosiddetti *regimes leagaux supplémentaires*⁷ francesi hanno dovuto "riciclarsi" come schemi di primo pilastro per non perdere le proprie prerogative di *monopoles sociaux*, mentre il principio dell'obbligo assicurativo ha potuto essere mantenuto in alcuni fondi pensione dei Paesi Bassi solo in base alla loro derivazione contrattuale, allo status dei contratti collettivi nella legislazione olandese e alle nuove disposizioni del Trattato di Amsterdam sulle relazioni industriali⁸.

Nel corso degli anni 90, anche a seguito del crescente contenzioso in materia, la Commissione europea ha promosso una serie di iniziative (prima di studio, poi di consultazione e infine di proposta) volte a colmare il vuoto regolativo sulla previdenza integrativa. Una prima direttiva venne approvata nel 1998 (98/49), al fine di garantire la non discriminazione fra cittadini UE e di rendere finalmente "portabili" anche le prestazioni del secondo pilastro (o i diritti acquisiti tramite contribuzione). Una seconda e più ambiziosa direttiva è stata proposta nel 2000 e approvata nel 2003 (41/04). Essa regola le attività di tutti gli enti pensionistici aziendali o professionali allo scopo, da un lato, di orientarne in senso "prudenziale" la strategia di investimento e, dall'altro lato, di liberalizzare progressivamente l'offerta di prestazioni pensionistiche integrative all'interno del territorio UE. Il paragrafo 5 del testo dice esplicitamente che la direttiva mira ad essere un primo passo verso la creazione di un vero e proprio mercato interno per la previdenza integrativa occupazionale, organizzato su scala europea. L'idea è quella di promuovere su questo fronte l'emergenza di una moltitudine di fondi pensionistici in

⁷ Si tratta degli schemi di previdenza integrativa obbligatoria introdotti fra gli anni 40 e gli anni 60, finanziati a ripartizione.

⁸ Per approfondimenti su questi aspetti, rimandiamo a Giubboni, 2003.

competizione fra loro, abilitati ad operare in tutti i paesi UE per offrire prestazioni integrative capitalizzate ad imprese o associazioni, le quali sarebbero così messe in grado di scegliere l'alternativa considerata come la migliore, anche al di fuori del proprio paese. I soggetti più immediatamente interessati a questo scenario sono le imprese multinazionali, che non a caso hanno svolto un'intensa attività di lobbying a Bruxelles per far approvare la direttiva. Tali imprese potranno infatti in futuro iscrivere tutti i loro dipendenti UE all'interno di un unico schema, servendosi di un unico gestore, con evidenti economie di scala.

L'ambito di applicazione della nuova direttiva è ristretto ai fondi pensione basati sulla capitalizzazione. Inoltre sono ancora previste molte eccezioni e molti filtri nazionali (soprattutto in termini di autorizzazioni preventive): i paesi membri sono in altre parole riusciti a mantenere alcune leve di controllo sui confini della previdenza integrativa. Per questo nella nostra mappa lo spazio "B" è demarcato da una linea tratteggiata sia sulla dimensione territoriale sia su quella dell'appartenenza – una linea più permeabile di quella che delimita lo spazio "A", ma anche più spessa di quella che delimita lo spazio "C". Lo spazio "B" è inoltre attraversato da una seconda linea ad esso interna, che segnala l'esistenza (o l'emergenza *ex novo*) di schemi di livello sub-nazionale ("b"). In Italia, ad esempio, alcune regioni del Nord (Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli) hanno dato vita a fondi di previdenza integrativa regionali.

A dispetto dei numerose riserve e "freni" interni, la direttiva del 2003 apre enormi opportunità per una graduale europeizzazione della previdenza integrativa: un pilastro che interessa circa un quarto della forza lavoro UE e che gestisce risorse finanziarie pari a circa un terzo dell'intero PIL UE. L'emergenza di schemi previdenziali pan-europei sarà un processo lento e graduale. Ma la nuova cornice regolativa sovranazionale è destinata a promuovere importanti dinamiche di ristrutturazione dei sistemi pensionistici europei, sia lungo la dimensione territoriale sia su quella dell'appartenenza.

Lo spazio "C" è quello delle assicurazioni private: polizze vita, infortuni, malattia e così via. In buona misura, a questo livello il mercato interno UE è già una realtà, sulla scia delle varie generazioni di direttive che a partire dagli anni 70 hanno liberalizzato il settore assicurativo (Mabbet, 2000; Rees et al., 1999). Il processo di integrazione trans-nazionale è particolarmente avanzato nel ramo "vita": una direttiva del 2003 ha introdotto una cornice regolativa unica e coerente per agevolare la libera circolazione di fornitori e consumatori, entro un quadro di garanzie di base. Nel ramo malattia la cornice regolativa non è ancora del tutto completa: resta ancora qualche ostacolo alla piena integrazione dei vari mercati nazionali. Di qui la presenza di una linea punteggiata lungo la dimensione territoriale nella nostra mappa. Anche questi ostacoli dovrebbero tuttavia essere rimossi nell'ambito della completa realizzazione, entro il 2005, del piano di liberalizzazione dei servizi finanziari predisposto dalla Commissione nel 1999 (Commissione europea, 1999b). Lo spazio "C" si situa quasi interamente al di fuori della sfera della cittadinanza sociale, ma non può essere ignorato ai fini della nostra analisi per almeno due motivi: innanzitutto anche tale spazio è soggetto ad alcune regole "confinanti" (ad esempio, riguardo ai titoli di accesso al mercato da parte dei fornitori oppure ai titoli di accesso alle agevolazioni fiscali da parte dei consumatori); in secondo luogo la sua presenza (e crescente importanza) incide sulla costellazione di interessi su cui poggia l'edificio del welfare, ad esempio fornendo ai ceti più abbienti concrete (e

vantaggiose) alternative di copertura dei bisogni e dunque potenzialmente attivando dinamiche di *exit* (o *voice for exit*) dal sistema pubblico (Alestalo e Kuhnle, 2000).

Lo spazio "D" è quello dell'assistenza sociale: tipicamente le prestazioni filtrate dalla prova dei mezzi. In questo settore la chiusura nazionale è ancora molto accentuata, soprattutto in virtù delle prerogative "sovrane" dei paesi membri nel definire le regole di soggiorno, residenza e naturalizzazione per gli stranieri. Alle prestazioni assistenziali si può accedere passando dallo spazio A: per questo la mappa contiene un'apertura fra i due spazi. Un lavoratore migrante che ha (avuto) titolo ad essere coperto dagli schemi assicurativi obbligatori può ad esempio richiedere una prestazione assistenziale (poniamo un sussidio *means-tested* di disoccupazione o una prestazione di reddito minimo garantito) se soddisfa le condizioni fissate dal paese ospitante per coloro che risiedono sul suo territorio. Ma vi sono alcune importanti restrizioni: l'accesso è limitato ad una lista prestabilita di prestazioni, precisata paese per paese dal Regolamento 1247 del 1992; le prestazioni non sono "portabili" e vengono erogate solo se il richiedente risulta legalmente residente nel paese che eroga la prestazione. Ora, mentre i Trattati proteggono la libertà di circolazione dei lavoratori, i paesi membri hanno conservato importanti prerogative in merito a chi può legalmente risiedere sul loro territorio, specialmente se non è un lavoratore. E' vero che una serie di direttive ha esteso la libertà di circolazione a molte categorie diverse dai lavoratori (familiari a carico, studenti, pensionati ecc.), ma tutte queste direttive poggiano sul principio che chi aspira a risiedere in uno stato membro diverso da quello di nazionalità deve disporre di risorse economiche "sufficienti", in modo da non causare "oneri irragionevoli" per le finanze pubbliche del paese ospitante. Per ottenere la residenza in un paese diverso dal proprio occorre in altre parole superare una sorta di prova dei mezzi rovesciata, dimostrando di essere economicamente autonomi. L'assistenza sociale *means-tested* è tipicamente il regno della "solidarietà a-asimmetrica": di quei legami di condivisione che, essendo basati sul bisogno e non sui contributi, presuppongono dosi elevati di *we-feelingness*, di senso di comune appartenenza. Non vi è dunque da stupirsi che in questo settore operino forti resistenze all'apertura dei confini e all'ammissione dei non nazionali. La tendenza emergente in molti paesi va semmai nella direzione opposta, ossia quella di una sempre più accentuata regionalizzazione (o addirittura municipalizzazione) di questo settore del welfare: di qui la linea tratteggiata nella figura 3, che da origine ad uno spazio sub-nazionale "d".

Lo spazio "E" identifica l'insieme degli spazi di protezione sociale di tutti i paesi membri (o di tutti gli "altri" paesi membri, se si legge la parte sinistra della mappa avendo in mente un particolare paese). Si tratta del nuovo spazio sociale UE, all'interno del quale i movimenti di entrata e di uscita sono consentiti grazie alle libertà di circolazione (in particolare, dei lavoratori e dei servizi) e alle norme di "portabilità". La nostra mappa visualizza lo spazio "E" come se si trovasse allo stesso livello di un qualsiasi spazio nazionale (la parte sinistra della mappa, appunto). In realtà ciò che si trova adiacente a ciascuno spazio nazionale è un altro o un insieme di altri spazi nazionali. Lo spazio UE in quanto tale andrebbe visualizzato come una sorta di base che giace al di sotto dei singoli spazi nazionali. Come si è accennato nel paragrafo precedente, la formazione di questo nuovo spazio è stata prevalentemente vista sotto specie di "creazione del mercato" (*market making*) e dunque come una fonte di disturbo e di erosione per i singoli sistemi nazionali di protezione sociale (Leibfried e Pierson, 1995 e 2000). Senza nulla togliere a

questa interpretazione (soprattutto per quanto riguarda gli spazi "B" e "C"), occorre tuttavia notare che il fenomeno può essere letto anche da un'altra angolatura. La normazione UE ha, sì, attenuato o addirittura azzerato molti confini di natura sociale fra i paesi membri, ma in molti casi lo ha fatto invocando l'esistenza (almeno sul piano della desiderabilità normativa) di una nuova collettività redistributiva pan-europea. Soprattutto nel settore dell'assistenza sociale (il *sancta sanctorum* del welfare nazionale, sotto il profilo simbolico), la direzione della giurisprudenza di Strasburgo è stata quasi univoca: essa ha proceduto infatti restringendo il più possibile l'ambito di discrezionalità dei paesi membri e contrastando le loro manovre di "chiusura", appellandosi non solo al principio di non discriminazione, ma facendo anche spesso riferimento all'opportunità di promuovere flussi di solidarietà finanziaria trans-nazionale sul piano individuale (Van der Mei, 2003).

L'UE non ha svolto dunque solo funzioni di costruzione del mercato, ma anche di "costruzione della solidarietà" pan-europea. Essa ha inoltre cominciato a svolgere un'altra importante funzione di strutturazione spaziale: quella di costruire un confine unico (o almeno omogeneo) nei confronti dei paesi terzi e dei loro nazionali. Per questo la nostra mappa identifica uno spazio "F" (extra-UE) nei confronti del quale l'Unione sta diventando l'autorità legittima per definire e sorvegliare i confini della cittadinanza – e non solo di quella sociale. Come è noto, il Trattato di Amsterdam ha aperto la strada per una graduale comunitarizzazione della politica di immigrazione ed asilo nell'UE (Geddes, 2003). Se è vero che uno dei principali obiettivi esterni della comunitarizzazione è il contenimento/controllo dei flussi in entrata (e dunque la costruzione di riconoscibili confini UE sia lungo l'asse territoriale sia lungo l'asse dell'appartenenza), fra gli obiettivi interni troviamo senz'altro quello della assimilazione giuridica: ossia la non discriminazione degli extra-comunitari sul piano dei diritti, a cominciare da quelli sociali (Commissione europea, 2003). La Carta di Nizza non a caso parla di "individui" e non di cittadini UE. Il principio della non discriminazione sul terreno dei diritti sociali è stato finalmente introdotto per i cittadini di paesi terzi nel maggio 2003, attraverso un emendamento del già citato Regolamento 1408/71. In tema di lavoro e protezione sociale, i 13 milioni di extra-comunitari che si trovano all'interno dell'Unione godono ora degli stessi diritti (e doveri) riconosciuti ai cittadini UE, purché siano legalmente residenti in uno dei paesi membri. E' da notare, tuttavia, che gli extra-comunitari non godono del diritto di libera circolazione: non possono essere discriminati nel paese che li ha accolti, ma non possono liberamente spostarsi da un paese all'altro come invece possono fare i cittadini UE. I singoli paesi membri controllano ancora in pieno le norme di residenza legale sul proprio territorio da parte di extra comunitari (come si è detto, la discrezionalità esiste ancora, ma è stata fortemente limitata nel caso di cittadini di altri paesi UE). Gli extra-comunitari restano in altre parole *denizens* di serie B; l'UE è diventata una fonte importante di *boundary building* verso l'esterno, ma gli stati nazionali mantengono ancora importanti prerogative in merito a chi può stabilirsi ("piantare radici") al loro interno.

Se la nostra mappatura è corretta, appare ragionevole concludere che il processo di integrazione europea ha significativamente alterato l'architettura spaziale della cittadinanza sociale. Confermando quanto ipotizzato alla fine del secondo paragrafo, possiamo dire che questa alterazione ha esteso il raggio della solidarietà lungo la dimensione territoriale e lungo la dimensione dell'appartenenza, ha posto le basi per la

formazione di nuove collettività redistributive (soprattutto al livello della previdenza integrativa) e ha trasferito in capo all'UE alcune importanti prerogative di controllo dei confini – con tutto il potenziale di "strutturazione politica" che tale prerogative sempre posseggono (Bartolini, 1998) - prima esclusivamente esercitate dai singoli stati-nazione. Lunghi dall'essere una mera questione di "transnazionalizzazione" dei diritti (secondo quanto suggerito da Sbragia, in questo fascicolo), la costruzione di un nuovo spazio UE per l'esercizio della cittadinanza sociale ha poggato su dinamiche riconoscibili e salienti di sovranazionalizzazione, consistenti, da un lato, nella elaborazione di definizioni comuni di vecchi e nuovi diritti e, dall'altro, nella codificazione di procedure di tutela e giurisdizione dei diritti. L'Unione Europea non ha (né forse avrà mai) un proprio bilancio sociale, alimentato da autonome potestà impositive, con cui finanziare flussi diretti di redistribuzione interpersonale. Ma si è gradatamente equipaggiata di competenze regolative capaci di disciplinare gli spazi di protezione sociale dei paesi membri – e dunque orientarne gli esiti distributivi. Quanto stabile è la nuova architettura spaziale schematicamente raffigurata dalla figura 3? Vi sono sintomi di tensione, segnali di cambiamento, margini per miglioramenti istituzionali? E' a queste domande che rivolgeremo ora la nostra attenzione.

La cittadinanza aperta: dilemmi e prospettive

Secondo quanto ipotizzato dalla figura 1, la ridefinizione dei confini della cittadinanza sociale indotta dall'integrazione europea opera come fattore di destrutturazione rispetto ai tradizionali assetti redistributivi nazionali (casella 3). Nel contempo essa tende a creare incentivi per forme di ristrutturazione a livello sovranazionale, ossia la definizione di quadri normativi più coerenti rispetto alle nuove coordinate spaziali (casella 4). Entrambe le ipotesi poggiano sulle note riflessioni di Stein Rokkan circa i processi di strutturazione e destrutturazione degli spazi politico-istituzionali quando cambiano i confini: un incremento delle possibilità di uscita ed entrata (ossia un mutamento in direzione di maggiore apertura) tende sempre a disturbare gli assetti interni ad un dato spazio, emersi a seguito di lunghe e complesse dinamiche storiche di confronto politico-ideologico, in cui si sono intrecciate componenti di *voice* e *loyalty*. A sua volta, la costruzione di nuovi confini verso l'esterno per demarcare nuovi e più ampi spazi riattiva, almeno potenzialmente, il processo di strutturazione, creando quadri di opportunità per l'emergenza di nuovi assetti⁹.

Quali forme e quali effetti può assumere la destrutturazione nella sfera che qui ci interessa, ossia il welfare? Possiamo ragionevolmente ipotizzare che le dinamiche in atto di apertura della cittadinanza sociale abbiano quattro principali effetti destrutturanti. Il primo è di natura finanziaria e riguarda i bilanci dei singoli schemi e programmi nazionali. Come si è detto più sopra, la produzione e il mantenimento dei diritti sociali sono operazioni molto esigenti in termini di simmetria fra spettanze e obbligazioni, fra prestazioni e versamenti. I Regolamenti del 1971 e del 1992 sono stati congegnati in modo da contenere al massimo gli effetti di disturbo inevitabilmente connessi a maggiori movimenti transfrontalieri. Ma vi sono lacune normative e difficoltà oggettive, che rendono che la libera circolazione di lavoratori e beneficiari, la "portabilità" delle

⁹ Per una discussione della teoria di Rokkan e la sua applicazione alle tematiche del welfare state, rimando a Ferrera, 2000 e 2003.

prestazioni e la cumulabilità dei periodi contributivi un fattore di destabilizzazione tendenziale dei saldi di bilancio nazionali (Van der Mei, 2003) e, più in generale, delle politiche di programmazione e razionamento messe in atto dai paesi membri per mantenere sotto controllo i costi del loro welfare. Per ora, i flussi transfrontalieri (di lavoratori migranti, di pensionati, di pazienti e così via) sono abbastanza contenuti. Ma l'approfondimento dell'Unione economica (soprattutto del mercato del lavoro e dei servizi) è destinato a far lievitare in futuro questi flussi, peraltro in costante crescita dagli anni 70 in poi. E l'allargamento ad est aggiungerà un potente volano a questa lievitazione a partire dal 2007, quando scadrà la moratoria triennale sulla libera circolazione dei lavoratori prevista dai Trattati di adesione. Secondo recenti simulazioni, nei prossimi venticinque anni potrebbero migrare da est a ovest dai 3 a i 4 milioni di persone, attratte non solo da migliori opportunità di lavoro, ma anche da prestazioni sociali più generose (cfr. *The Economist*, 17 gennaio 2004). E' vero che le "entrate" di lavoratori esterni all'interno degli spazi redistributivi nazionali comporteranno nuove contribuzioni e non solo nuovi esborsi: molto dipenderà (come dipende già oggi) dal modello concreto di flussi migratori (verso quali posizioni nel mercato del lavoro da parte di quali figure professionali, con quali profili demografici e familiari e così via). Ma è plausibile pensare che i saldi finali saranno negativi per molti paesi membri o perlomeno per importanti schemi di redistribuzione al loro interno.

Il secondo effetto è anch'esso di natura economica, ma possiede elevate implicazioni socio-politiche. Il processo di apertura della cittadinanza sociale non riguarda solo, come si è detto, la dimensione territoriale, ma anche quella dell'appartenenza, attraverso un indebolimento del monopolio pubblico sulle assicurazioni sociali. La legittimità di questo monopolio relativamente ai regimi di primo pilastro è stata confermata dalla Corte di Lussemburgo nel filone dei "casi previdenziali" sopra menzionato: ma si tratta di giurisprudenza basata su interpretazioni "benevole" delle norme dei Trattati. All'interno di questi ultimi – che costituiscono la vera e propria Costituzione economica dell'Unione – l'enfasi è tutta sul mercato e sulla concorrenza. Come si è illustrato, sia la giurisprudenza sia la legislazione comunitaria hanno promosso precisamente mercato e concorrenza al livello dei secondi e dei terzi pilastri con l'obiettivo di sviluppare un unico grande spazio europeo per la previdenza integrativa occupazionale e le assicurazioni volontarie individuali. L'effetto de-strutturante di questi sviluppi è triplice: indebolimento (o quanto meno, forte "confinamento") dell'ambito di operazione degli schemi pubblici, e più in generale dello stato, sul terreno della solidarietà e della redistribuzione; possibile erosione di consenso e legittimità della funzione redistributiva pubblica in quanto tale; tendenziale dualizzazione delle forme di protezione, con un canale occupazionale/mercantile accessibile prevalentemente da parte delle categorie più avvantaggiate e un canale pubblico destinato alle categorie più svantaggiate. Questi scenari sono stati più volte evocati dal dibattito sulla cosiddetta integrazione negativa e le sue implicazioni per l'Europa sociale (Leibfried e Pierson, 1995 e 2000). Nel secondo paragrafo ho sostenuto che la destrutturazione di alcuni assetti redistributivi nazionali può essere un bene nella misura in cui tali assetti risultino inefficienti e iniqui - rispondendo a logiche usurpative piuttosto che autenticamente solidaristiche. Resta però il problema di come assecondare la destrutturazione desiderabile, quella che incrementa efficienza ed equità, e di come invece neutralizzare quella indesiderabile.

Gli altri due effetti connessi all'apertura della cittadinanza sociale sono di natura prevalentemente politico-istituzionale e riguardano la "tenuta" dello stato-nazione sia come spazio sia come attore (fonte, garante) della redistribuzione. Come si è visto, la nuova mappa dei confini segnala l'emergenza di nuovi spazi sub-nazionali di solidarietà, non solo all'interno dell'area "D" (assistenza sociale), ma anche nell'area "B" (previdenza integrativa) e persino in quella "A" (assicurazioni di base obbligatorie: soprattutto quelle sanitarie). Questi fenomeni sono il frutto di dinamiche complesse e multi-fattoriali: ma possono in parte essere letti come conseguenze dirette e indirette dell'integrazione europea (Keating, 1998). Conseguenze dirette, in quanto da anni l'UE promuove e incentiva il maggiore protagonismo delle regioni e del livello locale proprio sul terreno della politica sociale. Conseguenze indirette in quanto l'integrazione economica, l'approfondimento del mercato interno (e della globalizzazione) e l'intensificarsi della competizione fra territori incentiva forme di ripiegamento particolaristico della solidarietà: lo scenario che Streeck ha etichettato come l'emergenza di nuove "solidarietà competitive" su base sub-nazionale (Streeck, 2000). Ma vi è un secondo grappolo di dinamiche che può minare la tenuta dello stato-nazione come baricentro della solidarietà. Si tratta delle dinamiche di "transnazionalizzazione", ossia la formazione di collettività redistributive che attraversano i tradizionali confini statuali. Pensiamo alla crescita delle associazioni inter-regionali (anch'esse promosse e incentivate da specifiche politiche UE), le quali includono spesso fra i loro obiettivi proprio il rafforzamento della cooperazione e degli scambi sul terreno delle politiche sociali. Oppure pensiamo alla istituzione di nuovi enti pensionistici aziendali e professionali transnazionali, resa possibile dalla direttiva UE in materia approvata nel 2003 e più sopra illustrata. Le dinamiche di transnazionalizzazione sono per ora assai meno pronunciate di quelle di sub-nazionalizzazione. Ma, nella misura in cui saranno capaci di acquisire effettivamente un loro ritmo evolutivo, sono anch'esse destinate ad operare in direzione destrutturante rispetto allo status quo, fornendo nuove, concrete e forse accattivanti opzioni di uscita dagli schemi redistributivi più tradizionali a importanti categorie di attori sociali, o ad unità territoriali sub-nazionali.

Gli effetti dell'apertura appena discussi sono già qualcosa di più di semplici ipotesi: in buona misura si tratta già di dinamiche in atto, che andranno attentamente considerate e investigate nei prossimi anni sia al fine di comprendere l'evoluzione del welfare sia a fini di prescrizione di policy.

Ma veniamo alle contro-tendenze, ossia ai segnali, alle opzioni, ai possibili scenari di ristrutturazione all'interno delle nuove e più ampie coordinate spaziali dell'Unione.

A dispetto delle difficoltà incontrate dall'integrazione positiva, l'Unione ha già sviluppato nel tempo una sua politica sociale di tipo essenzialmente regolativo: in molte delle sfere elencate nella tavola 1 esistono regolamenti e direttive che fissano standard minimi o che hanno armonizzato le legislazioni nazionali sulla base di principi comuni (Leibfried e Pierson, 2000). I Trattati di Maastricht e, soprattutto, quelli di Amsterdam e Nizza hanno dal canto loro rafforzato il rango costituzionale della protezione sociale come obiettivo fondamentale dell'Unione (Giubboni, 2003, Sciarra 1999). Inoltre, come si è detto, la Corte di Lussemburgo ha operato spesso come attore di bilanciamento fra le ragioni del mercato e della concorrenza, da un lato, e quelle della protezione e della solidarietà sociale dall'altro lato (Poaires Maduro, 1998). Nella prospettiva di

osservazione da me adottata: un po' di "ristrutturazione" politico-istituzionale è già avvenuta, sulla scia del mutamento dei confini spaziali di welfare e mercato prodotto dall'integrazione europea. Ma le tendenze nuove e più promettenti sono principalmente due.

La prima tendenza è quella verso la piena costituzionalizzazione dei diritti di cittadinanza. Come è noto, il Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000 ha adottato una Carta dei diritti fondamentali che contiene un' articolata elencazione dei diritti, appunto, degli individui (e non necessariamente dei cittadini) che si trovano legalmente entro il territorio dell'Unione. In alcuni punti questo documento soffre di un eccesso di dettaglio e di ambizione (l'accesso a servizi di collocamento gratuito può davvero considerarsi un diritto fondamentale?). Sorretto da una maggiore coerenza legale, esso potrebbe tuttavia svolgere proprio quel ruolo di bilanciamento e ri-equilibrio normativo a favore della cittadinanza, inclusa quella sociale, che la Corte ha sinora potuto svolgere solo fino ad un certo punto, stretta com'è dalle previsioni di una costituzione *de facto* essenzialmente orientata verso il mercato e la concorrenza¹⁰. Il progetto di Trattato Costituzionale elaborato nel corso del 2003 dalla Convenzione sul futuro dell'Unione europea prevede l'inclusione della Carta di Nizza nella sua interezza (parte II del progetto): su questo punto non vi sono peraltro state obiezioni in seno alla Conferenza intergovernativa, che pure non è riuscita a raggiungere un compromesso per l'approvazione del Trattato. Va peraltro sottolineato che il progetto della Convenzione istituisce anche un nuovo "diritto di libera residenza" per i cittadini UE che potrebbe dare il colpo di grazia a quelle prerogative nazionali in materia che, come abbiamo visto, ancora operano a difesa del *sancta sanctorum* della solidarietà sociale nazionale, ossia l'assistenza (spazio "D"). L'ancoramento del diritto di residenza in capo all'UE, e non più alle autorità dello stato-nazione, avrebbe un forte potenziale destrutturante, ma potrebbe, proprio per questo, anche creare un quadro di opportunità per l'istituzione di un qualche primo schema solidaristico su scala continentale: ad esempio uno schema di reddito minimo garantito contro la povertà e l'esclusione, secondo quanto auspicato e proposto da alcuni (ad esempio Schmitter e Bauer, 2001). Un simile scenario potrebbe trovare alimento normativo anche dall'art. 34, comma 3 della Carta, soprattutto nel caso in cui quest'ultima diventasse parte integrante della nuova Costituzione.

La seconda novità è costituita dalla crescente diffusione del "metodo aperto di coordinamento" (MAC o OMC) come strumento di *governance* multi-livello della protezione sociale (Regent, 2003). Inizialmente inaugurato nel settore delle politiche del lavoro, a partire dal 1997, tale strumento è stato successivamente esteso alle politiche per l'inclusione sociale, a quelle pensionistiche e – seppure in forma per ora solo abbozzata – alle politiche sanitarie. Nella nostra prospettiva d'osservazione il coordinamento aperto è promettente sia sul piano sostantivo sia su quello procedurale. Imperniato com'è sulla identificazione di grandi obiettivi strategici per ciascun settore di intervento, sulla messa in discussione degli assetti e delle pratiche nazionali tramite esercizi di *benchmarking* e valutazione, esso può svolgere una preziosa funzione "ristrutturante" per quanto riguarda sia le componenti simboliche delle politiche di welfare sia quelle di sostanza. Il

10 Secondo recenti dichiarazioni del giudice Macken della Corte di Lussemburgo, la costituzionalizzazione della Carta dei diritti fondamentali potrebbe diventare altrettanto influente del Bill of Rights della Costituzione americana nel rafforzamento del potere federale e della sfera dei diritti in generale rispetto a quella del mercato (cfr. *The Economist*, 17 gennaio 2004, p.28).

MAC può contribuire ad "aprire" i sistemi nazionali di cittadinanza sociale dal punto di vista dei valori e delle idee di riferimento, può invitarli ad interrogarsi sul tema dei nuovi confini e delle loro implicazioni, a trovare dei modi per conciliare l'esigenza di rispondere a sfide e preoccupazioni comuni con quella di conservare tradizioni e identità diverse (Scharpf, 2001), a individuare – per riprendere quanto detto in precedenza – le destrutturazioni istituzionali desiderabili da quelle indesiderabili. Sul piano procedurale, il MAC può invece funzionare (e di fatto sta già funzionando) come perno per una graduale e almeno parziale ristrutturazione dei giochi politici intorno alla riforma del welfare (Ferrera, Matsaganis e Sacchi, 2002). In altre parole – e concludendo sul punto – il coordinamento aperto può fornire stimoli e opportunità per rimodellare le dinamiche di *loyalty* e riorientare quelle di *voice* nella direzione di una maggiore europeizzazione.

Non sarà facile per l'Unione europea trovare negli anni a venire un equilibrio stabile fra chiusure a aperture, appartenenze e opzioni, solidarietà e mercato, coesione e competizione. Nello snodo evolutivo che stiamo attraversando (allargamento senza approfondimento), i segnali e i rischi di destrutturazione sono più forti rispetto ai segnali e alle opportunità di ristrutturazione. Per questo è importante che, dopo il fallimento della Conferenza intergovernativa di Roma, i fili del compromesso costituzionale vengano rapidamente riannodati.

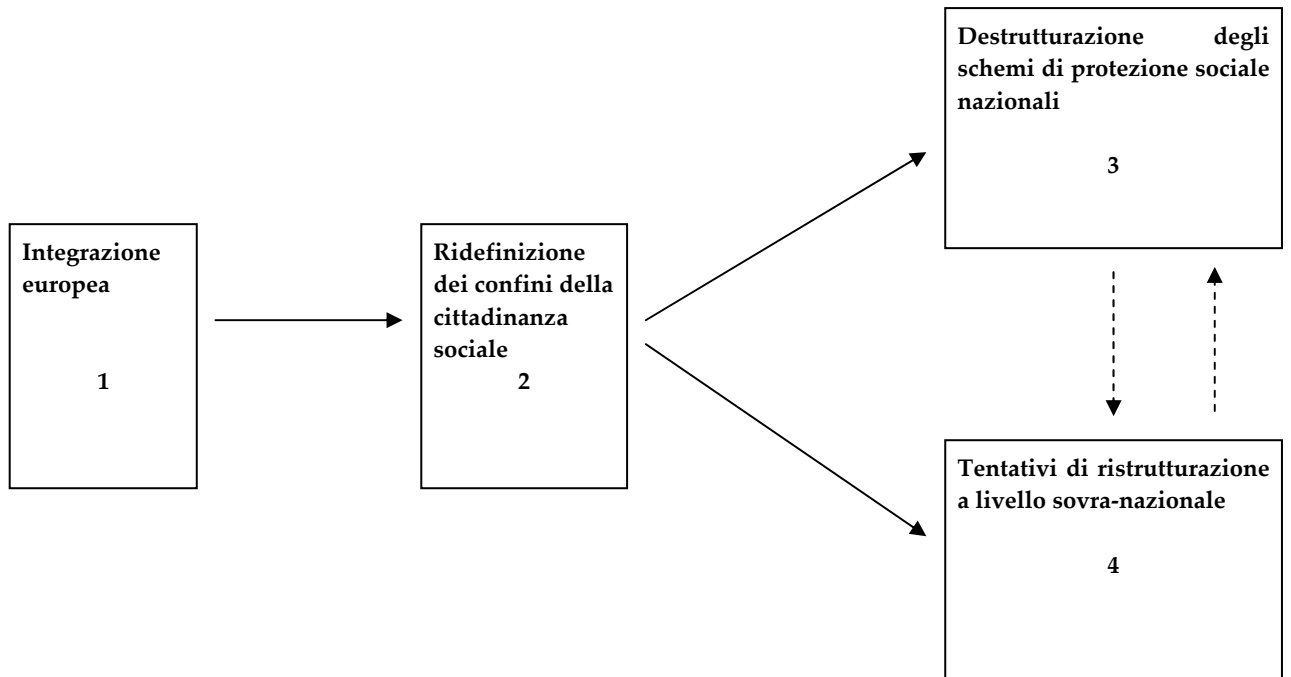
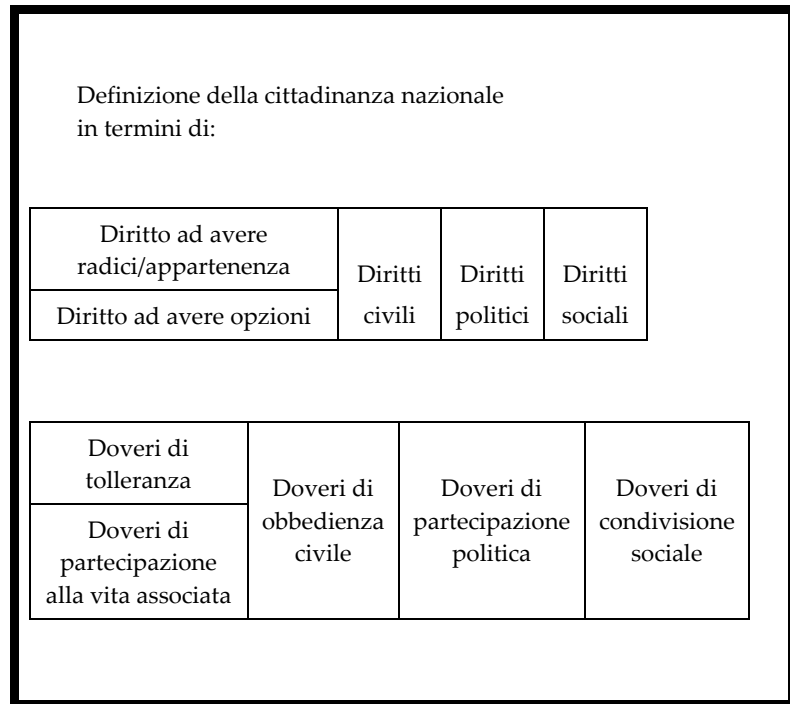


Figura 1 L'impatto dell'integrazione europea sulla cittadinanza sociale nazionale

Confini di appartenenza



Confini territoriali

Figura 2 I confini e il contenuto della cittadinanza

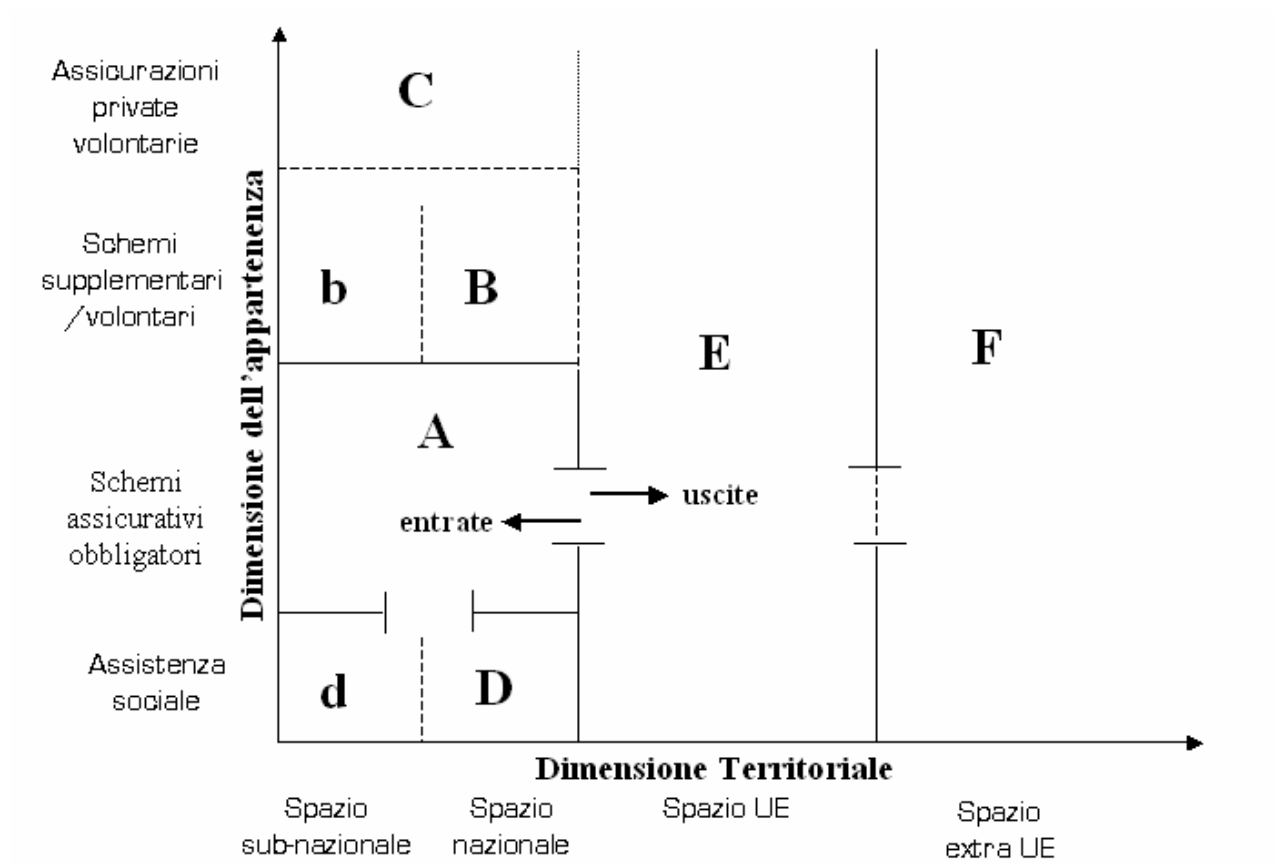
Tavola 1: I diritti di solidarietà della Carta di Nizza.

Articolo	Testo
Articolo 27 Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa	Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali.
Articolo 28 Diritto di negoziazione e di azioni collettive	I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero.
Articolo 29 Diritto di accesso ai servizi di collocamento	Ogni individuo ha il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito.
Articolo 30 Tutela in caso di licenziamento ingiustificato	Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.
Articolo 31 Condizioni di lavoro giuste ed eque	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. 2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.
Articolo 32 Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro	<p>Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate.</p> <p>I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione.</p>
Articolo 33 Vita familiare e vita professionale	<ol style="list-style-type: none"> 1. È garantita la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale. 2. Al fine di poter conciliare vita familiare e vita professionale, ogni individuo ha il diritto di essere tutelato contro il licenziamento per un motivo legato alla maternità e il diritto a un congedo di maternità retribuito e a un congedo parentale dopo la nascita o l'adozione di un figlio.
Articolo 34 Sicurezza sociale e assistenza sociale	1. L'Unione riconosce e rispetta il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali che assicurano protezione in casi quali la maternità, la malattia, gli infortuni sul lavoro, la dipendenza o la vecchiaia, oltre che in caso di perdita del posto di lavoro, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.

	<p>2. Ogni individuo che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.</p> <p>3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.</p>
<p>Articolo 35 Protezione della salute</p>	<p>Ogni individuo ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali. Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana.</p>

N.B.: Nel capo IV della Carta, relativo alla Solidarietà, vi sono tre ulteriori articoli riguardanti l'accesso ai servizi d'interesse economico generale (art. 36), la tutela dell'ambiente (art. 37) e la protezione dei consumatori (art. 38).
Fonte: Parlamento Europeo (http://www.europarl.eu.int/topics/default_it.htm)

Figura 3: La nuova architettura spaziale dei diritti sociali nell'Unione Europea.



Riferimenti bibliografici

- Alber, J. (1987) *Dalla carità allo stato sociale*. Bologna, Il Mulino.
- Alestalo, M., & Kuhnle, S. (2000) *Introduction: Growth, Adjustments and Survival of the European Welfare State*, in M. Alestalo, S. Kuhnle (Eds.), *Survival of the Welfare State*. London, Routledge, pp. 3-18.
- Atkinson, A. B. (1989) *Poverty and Social Security*. New York-London, Harvester Wheatsheaf.
- Barr, N. (1993), *The Economics of the Welfare State*, Stanford, Stanford University Press.
- Bartolini, S. (1998). *Exit Options, Boundary Building, Political Structuring*. EUI Working Papers, SPN no. 98/1.
- Bendix, R. (1964), *Nation-building and Citizenship*. New York, Wiley
- Brubaker, R. (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Harvard University Press.
- Buchanan, J and R. Wagner (1977) *Democracy in Deficit*. New York, Academic.
- Cornelissen, V.R. (1996) 'The principle of Territoriality and the Community Regulations on Social Security', in *Common Market Law Review*, vol. 33: 13-41.
- Commissione Europea (1997) *Supplementary pensions in the single market: a green paper*, COM(97) 283.
- Commissione Europea (1999a) *Commission communication: towards a single market for supplementary pensions*, COM(99) 134.
- Commissione Europea (1999b) *Implementing the framework for financial markets: action plan*, Comunicazione dell' 11 maggio 1999 ([COM\(1999\) 232](#) final)
- Commissione Europea (2003) *Commission Communication on immigration, integration and employment*, COM (2003) 336.
- Doyle, M. (1996) *Empires*, Ithaca, Cornell University Press.
- Eurostat (1999) *The Social Situation in the European Union*. Brussels.
- Ferrera, M. (1993) *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna, Il Mulino.
- Ferrera, M. (2000) "Integrazione europea e sovranità sociale dello stato nazione: dilemmi e prospettive", in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n.1, pp. 393-421
- Ferrera, M. (2003) "European Integration and National Social Citizenship: Changing Boundaries, New Structuring?", in *Comparative Political Studies*, vol. 36, no. 6, August, pp.611-652
- Ferrera, M., Matsaganis, M. e Sacchi, S. (2002) *L'Unione Europea contro la povertà. Coordinamento aperto e processo di inclusione sociale*, in *Italianieuropei*, n. 5, 2002, pp. 173-186.
- Finer, S. (1974), *State-building, State Boundaries and Border Control*, in *Social Science Information*, XIII-4/5, pp. 79-125.

- Flora, P., Kuhnle, S. & Urwin, D. (1999) (Eds.). *State Formation, Nation Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*, New York, Oxford University Press.
- Geddes, A. (2000) *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*. Manchester, Manchester University Press
- Giubboni, S. (2003) *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*. Bologna, Il Mulino.
- Keating, M. (1998) *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Hammar, T. (1990) *Democracy and the Nation-State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot, Gower.
- Heater, D. (1990) *Citizenship: the Civic Ideal in World History, Politics and Education*. London, Longman.
- Holmes, S. e Sunstein, C.R (1999) *The Cost of Rights*. New York, Norton.
- Leibfried, S. & Pierson, P. (1995) (Eds.). *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, Washington D.C., Brookings Institution.
- Leibfried, S. & Pierson, P. (2000). *Social Policy*, in H. Wallace & W. Wallace (Eds.), *Policy-Making in the European Union*, Fourth edition, Oxford, Oxford University Press, pp. 267-291.
- Mabbet, D. (2000) *Social Regulation and the Social Dimension in Europe: The Example of Insurance*, in "European Journal of Social Security", vol. 2 n. 3, pp. 241-257.
- Marshall, T.H. (1992) "Citizenship and Social Class", in T.H. Marshall and T.Bottomore, *Citizenship and Social Class*. London, Pluto Press.
- Myles, J. and Pierson, P (2001) *The comparative political economy of pension reform*, in P. Pierson (Eds.), *The new politics of the welfare state*. Oxford, Oxford University Press, pp. 305-333.
- Offe, K. (1993) *Politica sociale, solidarietà e stato sociale*, in M. Ferrera (ed.), *Stato sociale e mercato mondiale*. Torino, Fondazione Agnelli, pp.169-181.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*, Cambridge. Harvard University Press.
- Poaires Maduro, M. (1998) *We, the Court: the European Court of Justice and the European Economic Constitution*. Oxford, Oxford University Press
- Polanyi, K. (1957) *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Beacon Press.
- Rees R, Kessner E, Klemperer P, et al. (1999) "Regulation and efficiency in European insurance markets", in *Economic Policy* (29): 365-380.
- Regent, S. (2003) "The Open Method of Coordination: a New Supranational Form of Governance?", in *European Law Journal*, Vol. 9, no. 2, pp.190-214.
- Rhodes, M. & Meny, Y. (1998) (a cura di), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*. London, Macmillan.

Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe*. Oxford, Oxford University Press.

Scharpf, F. (2001), *European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity*, Jean Monnet working paper. Internet site: <http://www.iue.it/RSC/Governance/>

Sciara, S. (1999) *From Strasbourg to Amsterdam: Prospects for the Convergence of European Social Rights Policy*, in P. Alston, (Ed.), *The EU and Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, pp. 473-501.

Schmitter, P.C. & Bauer, M.W. (2001) "A (modest) proposal for expanding social citizenship in the European Union", in *Journal of European Social Policy*, vol. 11, n. 1, pp. 55-66.

Spruyt, H. (2002), *The Origins, Development and Possible Decline of the Modern State*, in "Annual Review of Political Science", vol. 5, pp.127-149.

Streeck, W. (2000) *Competitive Solidarity: Rethinking the "European Social Model"*. In: Karl Hinrichs et al. (EDS.), *Kontingenz und Krise: Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften*. Frankfurt a.M., Campus, pp. 245-261.

Strikwerda, C. (1997) *Reinterpreting the History of European Integration: Business, Labour and Social Citizenship in Twentieth-Century Europe*, in Klausen and Tilly, (Eds.), *European Integration in Social and Theoretical Perspective. From 1850 to the Present*. Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 51-70.

Tarello, G. (1998) *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*. Bologna, Il Mulino.

Tilly, C. (1996) "Citizenship, Identity and Social History", in C. Tilly, ed. *Citizenship. Identity and Social History*. Cambridge University Press, pp. 1-17.

Van der Mei, P. A. (2003) *Free Movement of Persons Within the European Community*. Oxford-Portland, Hart

Zincone, G. (1992) *Da sudditi a cittadini*. Bologna, Il Mulino.

Zincone, G. (2000) "Cittadinanza: trasformazioni in corso", in *Filosofia Politica*, vol, XIV, n. 1, pp. 71-98