

L'Europa mediterranea fra diritti sociali e crisi economica:  
il welfare state ai tempi dell'austerità.  
Un'introduzione

di Emmanuele Pavolini e Michele Raitano

1. *Le specificità del welfare in Sud Europa*

Nella loro lunga e ormai più che centenaria storia le politiche sociali dei Paesi occidentali hanno assunto una serie di tratti comuni ai vari Paesi ed altri, invece, più caratteristici ad alcuni. La volontà di proteggere individui e famiglie da una serie di rischi sociali (vecchiaia, malattia, infortuni, disoccupazione, ecc.) e, in alcuni casi, promuovere una certa redistribuzione delle risorse e delle chance di vita a partire da interventi e politiche pubbliche è stata nel corso del Novecento una delle principali preoccupazioni ed occupazioni degli Stati occidentali<sup>1</sup>. In estrema sintesi il welfare state è stato il frutto delle nuove esigenze che erano proprie di una società di massa regolata attraverso l'economia di mercato, e di una concezione democratica dello Stato che conferiva alle istituzioni politiche un importante ruolo di regolazione e di intervento nei rapporti sociali ed economici<sup>2</sup>.

Tale ruolo è stato associato ad un'impressionante crescita della spesa sociale nel corso del tempo e soprattutto nel secondo dopoguerra: in Europa occidentale gran parte della crescita della spesa pubblica in generale (passata dal circa il 13% del Pil alla vigilia della prima guerra mondiale al 45% degli anni novanta) è stata legata all'aumento della spesa sociale. L'incidenza della spesa sociale su quella complessiva dello Stato passò da circa un quinto all'inizio del XX secolo ad oltre il 50% nei primi anni

<sup>1</sup> C. Ranci, E. Pavolini, *Le politiche di welfare*, il Mulino, Bologna 2015.

<sup>2</sup> P. Flora, J. Alber, *Modernization, Democratization, and the Development of the Welfare States in Western Europe*, in *The Development of Welfare States in Europe and America*, eds. P. Flora and A.J. Heidenheimer, Transaction, New Brunswick 1981.

novanta. Si è trattato dunque di una forte galoppata, che ha contribuito non solo ad aumentare la spesa pubblica, ma anche a renderla fortemente dipendente dalle dinamiche del welfare. Questa forte crescita della spesa e dell'intervento pubblico in campo sociale ha però seguito strade differenti nei vari contesti nazionali.

Dagli anni cinquanta del secolo scorso molti studiosi si sono confrontati tentando di individuare le dimensioni più salienti per classificare gli effettivi modelli di welfare state implementati nei vari Stati. Fra le classificazioni proposte una ha assunto una particolare rilevanza nel dibattito internazionale per la sua capacità analitica di chiarire alcuni assetti essenziali dei sistemi di welfare: la proposta dei «tre regimi di *welfare capitalism*» di Gosta Esping-Andersen<sup>3</sup>.

Esping-Andersen utilizza il concetto di *regime* volendo mettere a fuoco non solo le politiche sociali pubbliche, ma, più in generale, l'interazione fra queste e i meccanismi di regolazione del mercato e della famiglia. Egli propone una classificazione dei sistemi di welfare a partire da quali esiti sono stati prodotti rispetto alle due dimensioni da lui considerate fondamentali: a) il grado di *demercificazione*, ovvero la capacità dei sistemi di welfare di sottrarre un individuo alla dipendenza dal mercato del lavoro per soddisfare le sue necessità essenziali (l'aver un reddito sufficiente, cure adeguate in caso di bisogno, ecc.); b) il grado di *destratificazione*, ovvero la misura in cui l'intervento del welfare state limita l'impatto che le differenze di classe sociale possono avere nel soddisfacimento dei bisogni.

A partire da questi due concetti Esping-Andersen individua tre differenti regimi di welfare, denominati «liberale», «conservatore-corporativo» e «socialdemocratico».

Il *regime liberale*, i cui casi più emblematici sono rappresentati dagli Stati Uniti e, in Europa, dal Regno Unito, è quello in cui minore è il grado sia di demercificazione che di destratificazione. Lo Stato interviene limitatamente e concentra i suoi interventi in maniera selettiva su coloro che sono maggiormente in difficoltà, mentre il mercato viene visto come fonte primaria per rispondere ai bisogni degli individui. Anche la destratificazione è limitata in quanto dentro tale regime si configurano dei veri e propri sistemi di welfare (quasi) separati fra persone di status socioeconomico differente (il «welfare dei poveri» in contrasto al «welfare per i ricchi»).

Il *regime conservatore-corporativo* si differenzia dal precedente in quanto mostra un grado medio di demercificazione, mantenendo, però, un basso grado di destratificazione. Lo Stato interviene soprattutto tramite schemi

<sup>3</sup> G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

assicurativi obbligatori che mettono parzialmente al riparo i lavoratori (e di riflesso le loro famiglie) dai principali rischi sociali (vecchiaia, disoccupazione, malattia, ecc.). Tali schemi assicurativi pubblici sono però collegati alla posizione occupazionale e la generosità delle prestazioni è legata alla capacità contributiva e al livello delle retribuzioni: ne deriva che il sistema tende a mantenere costanti le differenze fra lavoratori e famiglie appartenenti alle varie classi sociali nelle risposte che offre ai loro bisogni. I Paesi continentali dell'Europa occidentale (Germania e Francia *in primis*) sono considerati i casi più significativi del regime conservatore-corporativo.

Il *regime socialdemocratico* è quello che tende invece ad assicurare un grado di demercificazione e di destratificazione alto, basandosi su programmi di tipo universalistico che hanno come riferimento il cittadino/residente e non la persona a basso reddito come nel sistema liberale, né il lavoratore come in quello conservatore-corporativo. I Paesi scandinavi vengono considerati casi emblematici di tale regime.

Dentro questo quadro i Paesi del Sud Europa ricevevano una limitata attenzione, ad eccezione dell'Italia che veniva collocata all'interno del regime conservatore-corporativo, assieme a Paesi quali Germania e Francia, presentandosi come una versione «debole» di tale regime.

Nel corso degli anni novanta un numero crescente di studi ha cercato di rivisitare sotto vari punti di vista il modello teorico-classificatorio di Esping-Andersen. Fra le proposte di integrazione e di rivisitazione ve ne è stata una particolarmente rilevante, che si è concentrata sull'esistenza di una «quarta Europa sociale» nell'area mediterranea, comprendente Italia, Spagna, Portogallo e Grecia.

Maurizio Ferrera per primo ha sostenuto l'esistenza di tale quarta Europa sociale e, insieme ad altri studiosi<sup>4</sup>, ha focalizzato l'attenzione sulle sue specificità. In particolare alcuni tratti apparivano specifici del modello sud europeo di welfare agli osservatori di tale fenomeno negli anni novanta: un modello di intervento pubblico «misto», basato su programmi assicurativi legati alla posizione occupazionale in campo pensionistico e sistemi di tipo universalistico in sanità; uno scarso sviluppo delle politiche assi-

<sup>4</sup> Si possono leggere a tal proposito i seguenti testi: M. Ferrera, *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, in «Journal of European Social Policy», 6, 1996, pp. 17-37; *Welfare State all'italiana*, a cura di U. Ascoli, Laterza, Roma-Bari 1984; V. Fargion, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna 1997; E. Mingione, *The Southern European Welfare Model and the Fight Against Poverty and Social Exclusion*, in *Our Fragile World: Challenges and Opportunities for Sustainable Development*, ed. M.K. Tolba, EOLSS Publishers, Oxford 2001; M. Naldini, C. Saraceno, *Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but far from Structural Reforms*, in «Social Policy & Administration», 42, 2008, pp. 733-48; *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, ed. C. Saraceno, Policy Press, Bristol 2002.

stenziali e di supporto contro il rischio di povertà; un forte «dualismo» e cioè un'accentuata differenziazione nell'accesso al sistema di welfare pubblico sulla base della collocazione nel mercato del lavoro, con, da un lato, figure più tutelate dalle politiche sociali (i dipendenti nel settore pubblico e nelle grandi imprese) e, dall'altro, figure meno tutelate (i lavoratori nelle piccole imprese, gli stagionali, i precari, ecc.); l'elevato particolarismo, dai tratti frequentemente clientelari, legato a come la concessione di benefici del welfare state sia stata utilizzata dai partiti politici a fini di costruzione del consenso politico e di micro-scambio con diverse categorie sociali, favorendo così la frammentazione dei diritti sociali e delle prestazioni sulla base della capacità delle categorie sociali di contrattare con lo Stato condizioni più o meno favorevoli; il forte familismo, o, se si vuole al contrario, il basso grado di defamilizzazione, per cui implicitamente molti compiti sono affidati alle famiglie, mentre in altri regimi di welfare sono presi in carico dallo Stato (nel caso socialdemocratico), dallo Stato e dal mercato (in quello liberale), oppure vedono lo Stato riconoscere esplicitamente il ruolo delle famiglie supportandone le funzioni, attraverso trasferimenti monetari o interventi fiscali (nel regime conservatore-corporativo).

Utilizzando i termini di Esping-Andersen, il regime sud europeo si caratterizzerebbe, pertanto, oltre che per un basso grado di defamilizzazione, anche per una demercificazione asimmetrica (molto forte per alcuni gruppi centrali del sistema economico e molto bassa per gli altri) e per un basso livello di destratificazione (legato in parte alle classi sociali ed in parte ad altre linee di segmentazione, quali quelle fra lavoratori nel settore pubblico o privato, autonomi o alle dipendenze, nelle grandi o nelle piccole imprese).

Il dibattito sulle specificità del modello europeo mediterraneo è continuato nel corso del tempo, anche in anni più recenti, e ha visto crescentemente affermarsi l'idea che i suoi tratti siano effettivamente distinguibili da quelli tipici del regime conservatore-corporativo<sup>5</sup>.

In questo dibattito sulle specificità del welfare in Italia, Spagna, Portogallo e Grecia sono intervenuti due ordini di trasformazioni che il welfare in questi Paesi ha subito nel corso dell'ultimo quarto di secolo. Da un lato, a partire dagli anni novanta, in Sud Europa come altrove rallenta la grande spinta propulsiva ed espansiva del welfare state che si era verificata nei decenni del secondo dopoguerra (non a caso definiti in questa ottica i «trenta anni gloriosi»), a seguito di cambiamenti nei bisogni sociali della popolazione (ad esempio, per i processi di invecchiamento

<sup>5</sup> W. Arts, J. Gelissen, *Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State of the Art Report*, in «Journal of European Social Policy», 12, 2002, pp. 137-58.

o per quelli migratori) così come a causa del rallentamento nei tassi di crescita economica. Dall'altro, a partire dal 2008, l'arrivo della grande recessione, con le conseguenti politiche di austerità, ha rappresentato un ulteriore grande shock per l'infrastruttura e la tenuta dei sistemi di protezione sociale in Sud Europa.

Il presente saggio, assieme agli altri contenuti in questo numero di «Meridiana», affronta il tema delle trasformazioni del welfare sud europeo alla luce dei cambiamenti dell'ultimo quarto di secolo, ed in particolare di quelli più recenti. Le domande alla base di questa introduzione e, più in generale, dell'intero numero di «Meridiana», sono le seguenti. Come sta cambiando il sistema di welfare in Sud Europa? Quale è stato l'effetto sull'architettura dei sistemi di welfare nel Sud Europa delle politiche messe in atto per fronteggiare la crisi economica? Esiste ancora una specificità dell'area europea meridionale nel campo delle politiche sociali?

Accanto a queste domande, che hanno a che fare con i contenuti delle politiche, ce ne si può porre una ulteriore, che ha una portata, se si vuole, anche più ampia e prospettica, e concerne il tipo di democrazia all'interno della quale le decisioni di welfare sono state prese in questi decenni e come questa democrazia stia potenzialmente cambiando a partire dalla recente crisi. In particolare anche in Sud Europa gli anni novanta, così come quelli che hanno preceduto l'*austerità* del 2010, hanno visto il dispiegarsi di un processo di decisione nel campo del welfare relativamente inclusivo e *multilevel*: da un lato, le cosiddette parti sociali (sindacati e rappresentanti del mondo delle imprese) sono stati coinvolti attivamente nelle decisioni di politica pubblica, all'interno di accordi di ispirazione neo-corporativa; dall'altro, l'integrazione europea ed il decentramento politico-amministrativo hanno messo in moto processi di *rescaling* del processo decisionale, erodendo la centralità dello Stato centrale e attribuendo un'importanza crescente a principi di sussidiarietà e di collaborazione fra livelli di governo differenti (locale, regionale, nazionale ed europeo). Occorre, dunque, chiedersi come la volontà/necessità di implementare politiche di austerità abbia influenzato non solo i contenuti delle politiche sociali (chi riceve che cosa e chi finanzia), ma anche le modalità stesse con cui tali decisioni vengono prese.

Nel seguito della presente introduzione, basandoci anche sui contenuti dei saggi presenti in questo numero di «Meridiana», descriveremo, pertanto, come l'esplosione della crisi e l'avvio delle politiche di *austerità* abbia influenzato le politiche economiche dei quattro Paesi del Sud dell'area dell'Euro (paragrafo 2) e quali principali riforme siano state introdotte nei loro sistemi di welfare (paragrafo 3). Infine, presenteremo alcune riflessioni sul modo in cui la crisi e l'austerità abbiano rappresentato un importante punto di svolta anche rispetto alle forme del processo decisionale (paragrafo 4).

## 2. La crisi e l'avvio delle politiche di austerità

Con lo scoppio della crisi finanziaria nel 2008 i Paesi europei si trovarono di fronte alla necessità di contenere la propagazione dello shock proveniente dal sistema finanziario/creditizio del Nord America ai propri sistemi. Da qui maturò la decisione di intervenire per proteggere e sostenere il sistema bancario in forte difficoltà sia per l'esposizione verso il mercato finanziario statunitense che per lo scoppiare di bolle immobiliari in alcuni Paesi (Irlanda e, in Sud Europa, Spagna).

Le difficoltà di tenuta del sistema bancario finirono presto per collegarsi all'impatto del *credit crunch* sull'economia reale. A partire dal 2009 si verificò una forte caduta del Pil che interessò tutti i Paesi dell'Ue. Se nel 2007 l'Ue era cresciuta ad un ritmo del 3% reale e i quattro Paesi del Sud Europa ad un ritmo solo leggermente inferiore (+2.8%, con l'Italia fanalino di coda con il +1.5%), nel 2009 l'Ue faceva registrare un -4.4% (con l'Europa del Sud quasi perfettamente in linea).

La necessità di intervenire in favore, da un lato, delle banche, dall'altro, di cittadini ed imprese alle prese con la crisi e la disoccupazione, provocò negli anni 2008-10 un forte innalzamento della spesa pubblica e di quella sociale in particolare (specialmente di quella di tipo assistenziale e per ammortizzatori sociali, per contrastare gli effetti della disoccupazione). In termini reali la spesa per protezione sociale aumentò di circa il 10% fra il 2007 ed il 2010 a livello di Europa occidentale, con valori sostanzialmente simili anche nell'area mediterranea.

L'effetto combinato di minori entrate (derivanti dal drastico calo del Pil) e maggiori spese (in conseguenza dell'aumento degli interventi nel campo della protezione sociale) fu un aumento esponenziale dei deficit pubblici: nel 2009 i quattro Paesi del Sud Europa facevano registrare un deficit medio di circa il 10% (con il caso estremo della Grecia, in cui tale valore si attestava attorno al 15%, mentre l'Italia registrava circa il 5%, il valore più basso fra i Paesi dell'Europa meridionale), quando solo due anni prima era pari al 2%. Anche nel 2010 la situazione rimaneva particolarmente preoccupante con i deficit nella regione pari a circa il 9%. Si tenga presente che nel 2009 alcuni chiari segnali indicavano come alcuni Paesi ed economie erano colpite più di altri dalla crisi e soprattutto dalla forte crescita del debito pubblico.

In particolare la Grecia, a cavallo fra fine 2009 e 2010, si trovò in una situazione molto critica, non solo per il più alto tasso di deficit nell'Ue-27 ma anche per la rettifica dei valori relativi agli anni precedenti, dichiarando nella sostanza che i valori di contabilità nazionale erano stati deliberatamente alterati dal governo precedente a quello entrato in carica nel 2009.

Dopo un periodo di turbolenze sui mercati finanziari, legate alla crescita esponenziale degli interessi sul debito greco, e un primo programma di consolidamento fiscale (con l'introduzione di sostanziali misure di consolidamento fiscale), l'Ue giunse alla conclusione nel marzo 2010 di intervenire con un pacchetto di prestiti di 110 miliardi: il prestito venne offerto in cambio di un pesante piano di aggiustamento fiscale, fortemente centrato su tagli alle spese di welfare e del personale della pubblica amministrazione.

Dopo la Grecia, la situazione divenne velocemente critica in Irlanda e Portogallo. Anche in quest'ultimo Paese, nonostante il tentativo del governo di intervenire tramite tagli alla spesa, si verificò una «crisi del debito» (e cioè una difficoltà dello Stato a finanziarsi sui mercati internazionali, se non a tassi di interesse molto alti). A circa un anno di distanza dalla Grecia, nel 2011 anche il Portogallo chiese l'attivazione del meccanismo di aiuti internazionali e ottenne un prestito di 78 miliardi di euro, fornendo come contropartita l'aggiustamento nei conti pubblici, da perseguire mediante tagli alla spesa.

Nel periodo 2010-11 tre Paesi della zona Euro, si trovarono al centro di una crisi del debito per la quale dovettero richiedere piani di salvataggio finanziario, messi in atto dal Fondo monetario internazionale e dall'Ue con il coinvolgimento della Banca centrale europea (la cosiddetta *Troika*) ed in cambio di robuste politiche di austerità fiscale e di riforme strutturali.

Inizialmente meno toccate dalla crisi del debito, Italia e Spagna, per ragioni in parti simili ed in parte differenti, si trovarono sulla linea di fuoco dei mercati e delle speculazioni internazionali. Nel 2010-11 le criticità negli altri Paesi del Sud Europa, l'esplosione della bolla immobiliare in Spagna, la forte crescita del deficit (soprattutto in Spagna) e l'alto livello del debito (in Italia) crearono una miscela destabilizzante per l'accesso al credito internazionale per finanziare il debito pubblico, nonostante in questi due Paesi si fosse deciso di intervenire con misure di maggior rigore fiscale già nel corso del 2010.

Come documentato anche da D'Antoni e Nocella in questo numero di «Meridiana», il 2010-11 ha rappresentato nell'Ue il passaggio da un approccio di gestione della crisi più di ispirazione neo-keynesiana (con un aumento del sostegno e della spesa pubblica sia in funzione di protezione che di stimolo fiscale) ad uno di stampo maggiormente neo-liberista, centrato sul rigore di bilancio. Una serie di procedure introdotte nel 2011-12 (dal *Six Pack* al *Fiscal Compact* al semestre europeo) è andato nella direzione di irrigidire i paletti della spesa pubblica, di spingere verso tagli e di limitare gli spazi di manovra dei governi nazionali.

È dentro questo quadro, quindi, che si vengono a sviluppare le politiche di austerità nel campo del welfare che stanno incidendo profonda-

mente in molti settori negli assetti istituzionali delle politiche, nella maniera in cui le decisioni vengono prese e, in primo luogo, sulle condizioni socio-economiche dei cittadini dell'Europa meridionale.

Tuttavia, come chiarito da D'Antoni e Nocella, va evidenziato come l'adozione delle politiche di austerità abbia tratto forza da una precisa interpretazione della crisi che ha investito i Paesi dell'Europa meridionale: quella per la quale alla radice delle difficoltà di questi Paesi vi fosse la scarsa disciplina fiscale dei governi. All'affermarsi di questa ricostruzione ha certamente contribuito il caso della Grecia, caratterizzato effettivamente da conti pubblici non esemplari e poco trasparenti. Si tratta, tuttavia, di fattori che si ritrovano in misura molto minore in Portogallo e in Italia, e non si ritrovano affatto in Spagna. Il dato che accomunava i Paesi periferici al deflagrare della crisi finanziaria era semmai il livello raggiunto dall'indebitamento privato, particolarmente elevato in Portogallo e Spagna. La crisi debitoria del 2010-11 può essere, infatti, ben descritta come un caso di brusca contrazione nel flusso internazionale di capitali, fenomeno tipico delle economie emergenti indebitate in valuta estera. Ciò che la crisi ha in effetti rivelato è stata, dunque, la debolezza dell'architettura della moneta unica.

Se la ragione ultima della crisi non si può identificare in una finanza pubblica poco disciplinata, bensì nell'architettura stessa della moneta unica, si comprende immediatamente quanto poco giustificato fosse rispondere con politiche generalizzate di consolidamento fiscale, le cosiddette politiche di austerità. In un momento di debolezza della domanda globale e con la politica monetaria già schiacciata su tassi d'interesse minimi, ciò che i governi e le istituzioni europee hanno fatto è stato affrontare una crisi determinata da un'insufficienza strutturale di domanda con politiche dal lato dell'offerta. Come effetto si è registrata una compressione del reddito disponibile di larghe fasce della popolazione e, a livello macroeconomico, una compressione della domanda aggregata che ha determinato tendenze deflattive generalizzate, quindi un aggravamento delle condizioni della finanza pubblica.

### 3. Le riforme

I quattro Paesi del Sud Europa hanno adottato a partire dal 2010 profonde riforme nel campo del welfare. È importante ricordare che le trasformazioni in atto nei sistemi di protezione sociale e nel mercato del lavoro nell'Europa mediterranea hanno risposto in questi anni a due tipi di esigenze: una «esterna», legata a quanto le istituzioni europee (o la *Troika*)

chiedevano in cambio di aiuti finanziari; una «interna», legata ai limiti che il sistema di welfare in questa regione aveva già prima della crisi.

Come già sottolineato, il welfare in Sud Europa soffriva di alcune storture e specificità rispetto al resto dei welfare europei occidentali: un forte carico di responsabilità di protezione sociale sulle spalle delle reti familiari e parentali; un problema di squilibrio «funzionale» (con alcune funzioni di protezione più sviluppate di altre; si pensi al forte ruolo giocato dai sistemi pensionistici rispetto allo scarso sviluppo delle politiche assistenziali e di supporto contro il rischio di povertà); un problema di squilibrio «distributivo», e cioè la presenza di forti dualismi nell'accesso al sistema di welfare pubblico sulla base della collocazione nel mercato del lavoro, con, da un lato, figure più tutelate (gli «insider») e, dall'altro, figure meno tutelate (gli «outsider»)<sup>6</sup>; il forte particolarismo, dai tratti frequentemente di natura clientelare.

La crisi del 2008 e quella seguente dei debiti pubblici hanno, quindi, rappresentato una (terribile) occasione per poter cercare di rispondere sia alle esigenze «esterne» sia a quelle «interne». Le riflessioni di queste pagine sono rivolte a comprendere quanto effettivamente realizzato e se ciò ha comportato la correzione di alcune storture e specificità del modello di welfare sud europeo.

La questione è affrontata da una crescente letteratura a livello internazionale che negli ultimi anni ha focalizzato l'attenzione sulle trasformazioni del welfare sud europeo<sup>7</sup>. I saggi contenuti in questo numero di «Meridiana», collocandosi in questo ambito di analisi, offrono un quadro relativamente esaustivo di quanto sta accadendo da vari punti di vista. Il già richiamato contributo di D'Antoni e Nocella ci offre un inquadramento generale ed economico del contesto all'interno del quale le politiche di austerità e di riforme strutturali sono state sviluppate. I tre saggi di Natali e Stamati, di Gabriele e di Vesan analizzano in maniera sistematica e comparativa le trasformazioni avvenute nei tre pilastri del welfare tradizionale in Europa del Sud: rispettivamente, il sistema pensionistico, le politiche sanitarie e le politiche del mercato del lavoro, cogliendone le connessioni con quelle assistenziali. In aggiunta, lo studio di Vereni permette di articolare ulteriormente il quadro in due direzioni: da un lato, prendendo in considerazione uno dei grandi pilastri di welfare poco sviluppati in Sud Europa (le politiche abitative);

<sup>6</sup> Per una valutazione dei concetti di squilibrio «funzionale» e «distributivo» si veda M. Ferrara, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del welfare state all'italiana*, Marsilio, Venezia 2013.

<sup>7</sup> In particolare, di recente sono stati pubblicati due numeri monografici in riviste in inglese sul tema: *Crisis and Austerity in South Europe*, eds. A.M. Guillén and M. Petmesidou, in «South European Society and Politics», 3, 2014; *Welfare States Under Strain in Southern Europe*, eds. A.M. Guillén and E. Pavolini, in «European Journal of Social Security», 2, 2015.

dall'altro, proponendo una ricostruzione dal basso, a partire dall'analisi dei processi di interazione nel tempo fra individui, famiglie, comunità e Stato in un contesto specifico (quello romano).

Si rimanda, chiaramente, ai singoli saggi per approfondimenti sui molteplici aspetti analizzati. In questa sede si rileggono i risultati dei suddetti studi alla luce della letteratura anche internazionale uscita sull'argomento e in funzione di rispondere ad alcune domande.

Quanto è stato rilevante il cambiamento operato nelle politiche di welfare a partire dal 2010-11? In particolare è stato veramente un cambiamento *path-shifting*, che nella sostanza ha fatto modificare il percorso istituzionale del welfare state sud europei? Che cosa è successo ai tratti caratteristici del welfare sud europeo? In particolare a metà del decennio attuale le distanze rispetto al welfare continentale sono diminuite, aumentate, rimaste immutate o si sono trasformate? Inoltre, i quattro Paesi sud europei sono anche più simili fra loro dopo le riforme della prima parte del decennio o hanno intrapreso sentieri di diversificazione?

Naturalmente gli studi e il materiale raccolto fino ad ora non permettono di rispondere a tutti gli aspetti che hanno caratterizzato il welfare mediterraneo, ma offrono comunque un quadro sufficientemente ampio e robusto per trarre alcune considerazioni di fondo.

Prima di descrivere sinteticamente quanto avvenuto nei tre principali campi di intervento del welfare (pensioni, sanità, ammortizzatori sociali), in linea con quanto messo in luce da D'Antoni e Nocella, bisogna sottolineare come gran parte degli interventi di austerità introdotti nei Paesi mediterranei in seguito alla crisi appaiono muoversi in continuità con gli interventi di riforma (o le loro linee ispiratrici) già sul tavolo precedentemente al manifestarsi della crisi stessa. Interventi di riforma del mercato del lavoro in direzione del decentramento contrattuale e dell'indebolimento delle tutele contro il licenziamento, di riduzione della spesa pensionistica, di contenimento (blocco, quando non addirittura contrazione) delle retribuzioni dei dipendenti pubblici, di aumento della compartecipazione alle prestazioni sanitarie, erano, già prima della crisi, parte delle «raccomandazioni» che le istituzioni internazionali solevano rivolgere ai Paesi del Sud Europa. Ciò che la crisi ha determinato è stata sicuramente una maggiore spinta politica a mettere in atto rapidamente tale agenda. Più che alle necessità poste dalla crisi, le riforme di struttura e le politiche di austerità tese a ridurre la spesa pubblica hanno, dunque, in molti casi, risposto ad un obiettivo di più lungo periodo, presente a partire almeno dagli anni novanta.

Andando in dettaglio, la Tabella riassume quanto finora avvenuto nei principali tre campi di policy nei Paesi del Sud Europa.

Nel campo delle *politiche pensionistiche*, come mostrato da Natali e Stamati nel loro saggio, le riforme introdotte in tutti i quattro Paesi a partire dalla crisi, si pongono in una sostanziale linea di continuità con le trasformazioni introdotte a partire dagli anni novanta, accelerandone, però, fortemente la velocità di cambiamento. Tre sono state le principali direzioni di cambiamento: il passaggio ad un sistema multi-pilastro (pubblico e privato); l'armonizzazione degli schemi pensionistici fra le diverse gestioni (ad esempio, per i lavoratori pubblici e privati); il contenimento della spesa. In particolare tutti i quattro Paesi hanno incoraggiato fortemente la diffusione di pensioni private, accanto a quelle pubbliche, hanno armonizzato i loro schemi pubblici, tradizionalmente frammentati, e hanno introdotto drastici tagli alla spesa, soprattutto a quella futura.

Cinque erano i caratteri tradizionalmente specifici dei sistemi pensionistici nell'Europa mediterranea: un modello di assicurazione sociale come in Europa continentale; un forte ruolo degli schemi pubblici che assicuravano benefici generosi e determinavano anche una sorta di distorsione «funzionale» (cioè una forte concentrazione della spesa pubblica

Tabella. Le trasformazioni nei principali pilastri dei sistemi di welfare in Sud Europa a partire dalla crisi

	Contenuti essenziali delle politiche a partire dalla crisi	Continuità/ discontinuità rispetto a politiche prima della crisi	Problemi irrisolti/ creati dalle riforme	Differenze con Europa continentale
Pensioni	Multi-pillarizzaz. Armonizzazione Tagli spesa	Continuità Rafforzamento delle tendenze	Diseguaglianze Anziani poveri	In diminuzione
Lavoro	Flessibilizzazione del mercato del lavoro Aumento del livello di protezione	Punto di svolta	Lavoratori poveri	In diminuzione nel campo della flessibilità Stabilità nel campo della protezione dei redditi
Sanità	Contenimento dei costi (maggiore appropriatezza)	Punto di svolta	Potenziale crisi dell'universalismo	In aumento

per protezione sociale in campo pensionistico); una scarsa diffusione di schemi privati supplementari; l'iper-frammentazione degli schemi con chiare differenziazioni nel rapporto fra contributi e benefici lungo linee occupazionali, anche a seguito della diffusione di pratiche clientelari e di scambio politico fra partiti al governo e singoli gruppi economico-sociali; un sistema pensionistico in cui si mescolavano obiettivi assicurativi (basati sulla copertura di bisogni dei lavoratori a partire dai versamenti contributivi effettuati nel corso della loro carriera) e assistenziali (basati sulla copertura di bisogni a partire da uno stato di necessità e prescindendo dai contributi versati).

Va tenuto presente, comunque, come fossero in particolare Grecia e Italia, più che Portogallo e Spagna, a essere caratterizzati in maniera marcata da tali tratti. Per offrire una idea del livello di frammentazione, Natali e Stamati ci ricordano come ancora nei primi anni novanta, prima dell'avvio della stagione delle riforme, vi erano 56 differenti fondi in Italia e circa 100 in Grecia. La situazione appariva meno frammentata in Spagna e Portogallo (con circa 10-11 fondi). Inoltre la distorsione «funzionale» era particolarmente marcata nell'area mediterranea centro-orientale: nel 1993 in Italia e in Grecia, rispettivamente, il 56% e il 50% della spesa per protezione sociale era destinata al sistema pensionistico, a fronte di una media europea pari al 45%, e a valori rispettivamente al 46% e 43% in Portogallo e Spagna.

Una serie di fenomeni, già visibili negli anni novanta e che si sono andati rafforzando in anni più recenti per via della crisi economica e del debito pubblico, ha reso sempre più problematica la tenuta di un sistema come quello sopra riportato: in particolare i processi di invecchiamento della popolazione e di bassa crescita economica (legate alla caduta della produttività) hanno crescentemente messo sotto tensione tali sistemi.

Tuttavia, Spagna ed Italia, già negli anni novanta, Portogallo e Grecia a partire dalla crisi, hanno cambiato profondamente le caratteristiche dei loro sistemi previdenziali. A livello complessivo dopo le riforme dell'ultimo quarto di secolo, con un ruolo specifico giocato da quelle introdotte in anni più recenti, i sistemi pensionistici del Sud Europa stanno perdendo alcune delle loro peculiarità se confrontati con quelli continentali.

In generale si è proceduto con una più netta separazione fra le funzioni assicurativa e assistenziale, con l'implementazione di una logica attuariale per cui le pensioni future di ciascun occupato saranno sempre più strettamente legate ai contributi versati nel corso della propria carriera lavorativa (come in Italia con il metodo contributivo) e con un impulso dato alle pensioni supplementari private.

In particolare il contenimento dei costi è stato effettuato in tutti e quattro i Paesi seguendo una ricetta simile, che appare sostanzialmente

la medesima soprattutto per quanto riguarda le misure introdotte dall'avvio della crisi: innalzamento dell'età pensionabile; forti limitazioni ai prepensionamenti; un sistema pubblico sempre meno generoso (a partire dai criteri di indicizzazione delle pensioni e dal legame più stretto a livello individuale fra contribuzione e benefici pensionistici); applicazione precisa di criteri basati sulla prova dei mezzi per l'accesso a prestazioni pensionistiche di natura assistenziale.

La de-frammentazione istituzionale è stata ottenuta sostanzialmente, da un lato, riducendo ed accorpando i fondi pensionistici pubblici, dall'altro, omogeneizzando le regole di accesso e di funzionamento di tali schemi. I risultati sono stati in parte chiari: è avvenuta una stabilizzazione/riduzione della spesa pensionistica in ottica attuale e soprattutto prospettica.

Questi interventi non sono stati, però, in grado di risolvere alcuni rilevanti problemi, vecchi e nuovi, dei sistemi pensionistici del Sud Europa, in primis per quanto riguarda la capacità dei sistemi di erogare prestazioni di importo adeguato e tutelare i futuri pensionati contro una serie di shock esterni (quali l'invecchiamento demografico o la bassa crescita del Pil). In particolare vi è il serio rischio che nei prossimi decenni una larga parte di persone anziane possa ritrovarsi in situazioni di povertà per via della scarsa copertura del sistema pensionistico. Se, da un lato, infatti è diminuita la generosità delle pensioni pubbliche, dall'altro, la diffusione di schemi privati complementari non ha dato i risultati sperati. Le pensioni private supplementari continuano ad essere poco diffuse e il loro tasso di copertura, in Paesi come l'Italia, è addirittura leggermente sceso durante gli anni della crisi. Il rischio è quello di aver intrapreso in Sud Europa un percorso che, parafrasando Natali e Stamati, si può definire di «residualità non voluta» dei sistemi pensionistici nel loro complesso.

Se nel campo delle politiche pensionistiche la crisi ha rappresentato l'occasione per accelerare e rafforzare processi che, soprattutto in Italia e Spagna, erano già iniziati da molti anni, nel *campo delle politiche del lavoro*, gli ultimi anni sono stati un effettivo e fondamentale punto di svolta.

Anche per queste politiche il modello ereditato nel secondo dopoguerra è stato trasformato a partire dagli anni novanta. Fino a quel periodo, come ricorda Vesan nel suo saggio, i Paesi europeo-mediterranei si caratterizzavano per un regime di welfare nel campo della disoccupazione di tipo «sub-protettivo», caratterizzato complessivamente da scarsa generosità, limitata copertura delle indennità di disoccupazione e quasi totale assenza di politiche attive del lavoro. In realtà tale dato complessivo era il risultato anche di un profondo solco fra «insider» e «outsider» per i cui i primi erano molto più tutelati in caso di disoccupazione dei secondi. A questi tratti legati alla (scarsa) protezione dai rischi nel caso di di-

soccupazione del lavoratore, corrispondeva una legislazione a tutela degli occupati, basata su restrizioni sia ai licenziamenti dei lavoratori a tempo indeterminato che al ricorso a contratti ai termine.

Complessivamente il sistema si basava su una tutela pubblica sbilanciata a favore di alcuni gruppi di lavoratori (gli «insider»: coloro nelle fasce di età centrali o più avanzate, assunti con un contratto a tempo indeterminato e occupati nei settori centrali dell'economia, in genere uomini capifamiglia), a svantaggio dei disoccupati e di altri gruppi di lavoratori (gli «outsider»: i lavoratori a termine, quelli impiegati nei settori non forti dell'economia, con contratti di lavoro non sempre regolari, spesso donne o giovani).

Anche nel campo del lavoro, così come in quello pensionistico, la frammentazione dei diritti rappresentava uno dei tratti tipici del modello mediterraneo ed era stata determinata da fenomeni in parte simili a quelli registrati nel settore pensionistico: una dinamica di scambio politico (e spesso clientelare) fra partiti, gruppi di lavoratori e rappresentanti del mondo del lavoro e delle imprese.

Nel periodo compreso fra la metà degli anni novanta e la crisi i quattro Paesi sud europei si mossero, a velocità differenti, verso simili direzioni di riforma: un maggior investimento nei sistemi degli ammortizzatori sociali e, soprattutto, un processo di liberalizzazione dei rapporti di lavoro. Le riforme degli anni novanta volte a flessibilizzare il mercato del lavoro erano però state «al margine» in quanto si erano concentrate sui contratti a termine, mantenendo le tutele connesse ai contratti a tempo indeterminato. Il risultato, forse in parte inatteso, è stato quello di rafforzare le distanze fra «insider» e «outsider», sempre più composti questi ultimi da giovani con problemi di precarietà nel loro inserimento sul mercato del lavoro.

Con la crisi e i seguenti anni di austerità avviene un processo anche più innovativo di quello introdotto dagli anni novanta. Si verifica, infatti, una significativa «ricalibratura sottrattiva» fra «outsider» e «insider» e le riforme non sono solo «al margine»: per la prima volta dopo decenni viene abbassato notevolmente il livello di protezione degli «insider», rendendo più facili e meno costosi i licenziamenti dei lavoratori a tempo indeterminato. Come sottolinea Vespa nel suo saggio, tale processo di liberalizzazione dei contratti a tempo indeterminato rappresenta il fulcro di una più vasta strategia di «svalutazione interna» con cui si intende (o perlomeno le istituzioni europee intendono) recuperare competitività in Sud Europa tramite una riduzione della pressione salariale: tale strategia in questi anni si è sviluppata anche a partire dal taglio dei salari minimi, la promozione del decentramento della contrattazione collettiva (sapendo che in sistemi economici in cui gran parte dei lavoratori è occupata in imprese di piccole dimensioni la contrattazione decentrata avverrà in contesti con scarsa

presenza sindacale), l'estensione della capacità derogatoria degli accordi siglati a livello aziendale<sup>8</sup>, il contenimento o la diminuzione della spesa per il personale nel settore pubblico (sia in termini di occupati che di salari)<sup>9</sup>.

Le riforme rivolte a tutelare i redditi dei disoccupati hanno invece seguito un percorso più disallineato fra i vari Paesi del Sud Europa: in Italia è avvenuta un'espansione, in Spagna, dove già erano più sviluppate, vi è stata una sostanziale stabilità, mentre, dopo i miglioramenti del periodo prima della crisi, in Grecia e Portogallo vi sono stati tagli. Comune ai quattro Paesi è stato il processo, più o meno soddisfacente sotto il profilo dei risultati, di estendere le tutele ad alcune specifiche categorie, in particolare i disoccupati di lungo periodo e altri lavoratori con contratti a termine. Se negli ultimi anni è avvenuta una qualche forma di ricalibratura non sottrattiva ha riguardato queste figure e tale tipo di interventi.

Il tentativo di ricalibratura risulta anche di più corto respiro, soprattutto in Grecia ed Italia, per via del fatto che alla flessibilizzazione dei contratti e ad alcuni interventi nel campo della protezione del reddito dei disoccupati non si sono accompagnate sostanziali innovazioni o politiche espansive rispetto agli schemi di reddito minimo.

Valutando il portato dell'insieme di queste riforme in ottica comparata, si può notare un avvicinamento della situazione sia fra i vari Paesi del Sud Europa che fra questi e quelli continentali, come la Germania o la Francia. In particolare, mentre nel campo delle politiche passive e attive del lavoro le distanze rispetto ai Paesi dell'Europa continentale sembrano in parte mantenersi (soprattutto per Italia e Grecia, mentre Spagna e Portogallo appaiono più vicine), per quel che riguarda la regolazione dei rapporti di lavoro, in un'ottica di flessibilizzazione, tali distanze si sono invece fortemente ridotte.

Complessivamente, però, il sistema di welfare sud europeo non sembra essere stato in grado di effettuare una ricalibratura o ristrutturazione verso un modello di *flexicurity*, soprattutto in Italia e Grecia: se la flessibilità è certamente aumentata per tutti i lavoratori (inclusi gli «insider»), il livello di si-

<sup>8</sup> Si leggano in proposito i saggi di: A. Moreira, A. Alonso Domínguez, C. Antunes, M. Karamessini, M. Raitano, M. Glatzer, *Austerity-Driven Labour Market Reforms in Southern Europe: Eroding the Security of Labour Market Insiders*, in «European Journal of Social Security», 2, 2015, pp. 202-26; M. Petmesidou, M. Glatzer, *The Crisis Imperative, Reform Dynamics and Rescaling in Greece and Portugal*, in «European Journal of Social Security», 2, 2015, pp. 158-80; D. Luque Balbona, S. González Begega, *Austerity and Welfare Reform in South-Western Europe. A Farewell to Corporatism in Italy, Spain and Portugal?*, in «European Journal of Social Security», 2, 2015, pp. 272-91.

<sup>9</sup> Si legga in proposito il saggio di D. Sotiropoulos, *Southern European Governments and Public Bureaucracies in the Context of Economic Crisis*, in «European Journal of Social Security», 2, 2015, pp. 227-45.

curezza dei redditi, sia in termini di generosità che di copertura di molteplici figure sul mercato del lavoro, non ha seguito un pari percorso di maggiore protezione, in particolare dai rischi di povertà. Come indicato da Vesan, il pericolo è quello di creare un modello che nel tempo rimane «claudicante».

Se le riforme nel campo delle pensioni e del mercato del lavoro hanno seguito un chiaro ed esplicito disegno di trasformazione del disegno istituzionale di entrambi questi settori di policy, nel resto delle politiche di welfare i governi del Sud Europa hanno adottato una strategia sostanzialmente volta a contenere i costi e ad operare tagli.

In particolare questa scelta si coglie chiaramente nel settore più importante sotto il profilo della spesa: la *sanità*, come emerge dal saggio di Gabriele<sup>10</sup>. Tutti e quattro i Paesi hanno, infatti, registrato a partire dal 2010 riduzioni in termini assoluti della spesa reale in sanità: in particolare nei primi anni dell'attuale decennio il taglio è stato praticamente draconiano in Grecia, con una riduzione di circa il 10% medio annuo. I tagli sono stati ottenuti tramite un mix di interventi, molto simili in termini di contenuti, ma differenti rispetto al grado di intensità (massimo in Grecia): da un lato, congelamento degli incrementali salariali e stop del turn-over per il personale (se non anche tagli a entrambe le voci), accompagnati da tagli nei servizi convenzionati con il privato e aumento delle compartecipazioni ai costi richieste ai pazienti; dall'altro, attenzione crescente al tema dell'appropriatezza della spesa, sia farmaceutica che in prestazioni.

Se in campo pensionistico e del mercato del lavoro, le riforme effettuate negli ultimi anni hanno comportato un processo di parziale convergenza rispetto all'Europa continentale, quanto è avvenuto in campo sanitario ha sortito l'effetto opposto. Se il Sud Europa già prima della crisi tendeva a spendere meno per la sanità pubblica rispetto al resto dell'Europa occidentale, ma cercava di recuperare terreno ed accorciare le distanze (tali trend erano, fino al 2007, particolarmente visibili in Spagna, Portogallo e Grecia), con l'introduzione delle politiche di austerità la distanza rispetto agli altri Paesi è tornata ad aumentare, in maniera drammatica nel caso greco.

I risultati sono stati molteplici e tutti di segno negativo. Se in campo pensionistico e del lavoro, le interpretazioni di quanto avvenuto possono divergere e collocarsi lungo un continuum che va dal *retrenchment* (il taglio dei diritti) a quello della ristrutturazione del sistema o di una sua ricalibratura, più o meno forte, le scelte operate nei quattro Paesi in campo sanitario vanno unicamente lette in termini di *retrenchment*.

<sup>10</sup> Si legga anche su tale tema il saggio di M. Petmesidou, E. Pavolini, A.M. Guillén, *South European Healthcare Systems under Harsh Austerity: A Progress-Regression Mix?*, in «South European Society and Politics», 19, 2014, pp. 331-52.

L'accesso ai servizi e alle prestazioni sanitarie è diventato più difficoltoso. La Grecia rappresenta ormai un caso limite per la drammatica carenza di farmaci, medici, strumentazioni ed interventi. L'aumento in tutti i Paesi delle compartecipazioni ai costi (i cosiddetti *ticket*) e delle liste di attesa, in contesti in cui i redditi delle famiglie sono calati per via della crisi e delle politiche di austerità, ha creato una situazione di crescente sofferenza non solo per le fasce più a disagio della popolazione, ma anche di quelle medie. Inoltre spesso è stata la prevenzione (già meno sviluppata che altrove in Sud Europa) una delle grandi vittime dei tagli: tali tagli rischiano di generare sia nel breve periodo che, soprattutto, nel medio-lungo, gravi danni allo stato di salute dei cittadini nell'Europa mediterranea. Il tema di che cosa significhi oggi universalismo in Sud Europa, e cioè quale accesso alle cure sanitarie sia garantito in quanto cittadini o residenti di un determinato Paese, diventa, dunque, sempre più pressante.

In conclusione le riforme di questi anni nei principali tre campi del welfare stanno portando a profondi cambiamenti non solo nei sistemi di protezione sociale, ma anche più in generale nelle società dell'Europa mediterranea.

Se i tre classici pilastri dell'integrazione sociale tramite i sistemi di welfare sono in difficoltà o stanno comunque passando per una delicata fase di transizione dagli esiti incerti, altri campi di politica, tradizionalmente poco sviluppati nel Sud Europa, attraversano una fase di grave crisi. Da questo punto di vista è molto interessante l'analisi nel campo dei bisogni e delle (assenti) politiche abitative nel contesto italiano, sviluppata da Vereni a partire dal caso delle occupazioni abitative nell'area metropolitana romana. Se l'assenza di una politica abitativa, che non si limiti a sostenere la capacità di acquisto dell'abitazione da parte delle famiglie, ha a lungo caratterizzato i Paesi sud europei e l'Italia in particolare, Vereni mostra come il bisogno si sia profondamente trasformato dagli anni settanta ad oggi. Oltre quarant'anni fa l'«emergenza casa» riguardava in gran parte famiglie migranti italiane (di origine centro-meridionale), provenienti da aree ed occupazioni rurali e che non avevano potuto accedere ad alloggi dignitosi per motivi economici: l'occupazione abusiva di alloggi popolari diventava una strategia per far fronte a tale situazione.

Negli anni più recenti cambiano i luoghi e le forme delle occupazioni, così come il profilo e le motivazioni degli occupanti. Si tratta sempre meno di occupazioni di alloggi popolari e sempre più di utilizzo di edifici non originariamente concepiti come destinati all'uso abitativo (scuole dismesse, ex-caserme, ecc.). All'interno di questi processi gli attivisti politici che si muovono per rivendicare un diritto alla casa sono sempre più direttamente alcuni degli occupanti e non, come in passato, persone

che partecipavano alle occupazioni per motivi politici senza però vivere nei luoghi occupati. Come accennato, cambiano i profili degli occupanti anche sotto altri punti di vista. In particolare alle famiglie migranti da aree rurali del Centrosud Italia, si sostituisce un insieme molto più eterogeneo di soggetti: da individui e famiglie di ceto medio impoveritesi con la crisi e con l'espansione della precarizzazione del lavoro ai nuovi migranti da Paesi stranieri, che hanno anche loro subito con la crisi un processo di peggioramento delle condizioni abitative pregresse.

Vereni fa notare come le politiche abitative in Italia (e potremmo aggiungere in buona parte nel Sud Europa), oltre ad essere poco sviluppate, hanno avuto tradizionalmente come obiettivo tipico i lavoratori. La crescita di ceti medi impoveriti, spesso (anche) in emergenza abitativa, e la presenza di stranieri cambiano questo panorama e rendono anche più marginali i bisogni di soggetti ancora più esclusi nelle società contemporanee (i senzatetto ed i nomadi). L'effetto paradossale che si verifica è che, anche all'interno di un contesto particolarmente critico quale quello delle occupazioni, finiscono per riprodursi le stesse distinzioni tra soggetti «meritevoli» (famiglie «normali» di italiani impoveriti di classe media e, per certi versi, di stranieri in situazioni di difficoltà) e soggetti «indegni» (persone senza fissa dimora e zingari).

#### 4. *Le modalità di fare riforme*

La crisi e, soprattutto, gli anni dell'austerità hanno rappresentato un importante punto di svolta rispetto non solo ai contenuti delle politiche di welfare, ma anche all'impostazione e alle forme del processo decisionale.

Tradizionalmente i Paesi del Sud Europa si sono caratterizzati per l'aver adottato un modello decisionale pubblico a metà strada fra l'approccio pluralista di stampo anglosassone e quello neo-corporativo dei Paesi scandinavi e di area germanica. I partiti politici si sono posti come forti figure di intermediazione fra attori sociali e istituzioni pubbliche. Nel corso degli ultimi decenni tale quadro stava, però cambiando. Con alterne vicende in alcuni Paesi (Italia e Grecia), con più decisione in altri (Spagna e Portogallo), la concertazione con le parti sociali (sindacati ed associazioni del mondo imprenditoriale) e i patti sociali si stavano facendo strada nell'Europa mediterranea<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Si veda sul tema la ricostruzione di Luque Balbona, González Begega, *Austerity and Welfare Reform* cit. e quella di P.D. Culpepper, A. Regan, *Why don't governments need trade*

Negli anni novanta e durante il decennio passato sono maturati un crescente riconoscimento e coinvolgimento delle parti sociali nel *policy making*, ma anche l'implementazione di un modello decisionale maggiormente ispirato a principi di governance «multilivello» e di sussidiarietà orizzontale e verticale. Soprattutto in Italia e Spagna, nel ventennio appena indicato, si è dispiegato un processo di decentramento politico-amministrativo che, nel campo del welfare in particolare, ha visto trasferire poteri e responsabilità dai Ministeri a Comuni, Regioni e Province e ha assegnato a questi attori un ruolo concorrente allo Stato centrale nel definire priorità e obiettivi. Inoltre la sussidiarietà orizzontale, implementata come principio ai vari livelli (da quello nazionale a quello locale), ha aperto le porte ad un maggior coinvolgimento di altri attori della società civile (a partire dal volontariato e dalle organizzazioni di terzo settore) nelle arene di discussione e decisionali pubbliche.

Da questo punto di vista, alla vigilia della crisi e nei suoi primissimi anni, il quadro complessivo nel Sud Europa presentava, quindi, i seguenti tratti: un certo livello di concertazione a livello nazionale fra governi e parti sociali (più accentuato nella penisola iberica che altrove); un processo ben avviato di decentramento e regionalizzazione delle politiche sociali (in particolare in Spagna e Italia)<sup>12</sup>; un discreto coinvolgimento di altri attori sociali (come il terzo settore) nel campo del welfare locale e nazionale. All'interno di questo quadro le istituzioni dell'Ue (la Commissione *in primis*) giocavano più un ruolo indiretto e di indirizzo *soft*. Il cosiddetto «metodo aperto di coordinamento» rappresentava una delle principali modalità adottate dal livello europeo per sollecitare gli attori a livello nazionale e sub-nazionale a procedere con riforme negli ambiti del welfare. L'elemento coercitivo nell'azione di tali istituzioni era limitato, se non come vincolo esterno «benefico»<sup>13</sup> in grado di facilitare riforme altrimenti difficilmente realizzabili (come quelle introdotte in molti Paesi negli anni novanta al fine di entrare in quella che sarebbe poi diventata l'area Euro).

Con il 2010 questo quadro cambia. Come documentato anche da D'Antoni e Nocella, da Natali e Stamati e da Gabriele<sup>14</sup>, si crea un nuovo

*unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy*, in «Socio-Economic Review», 12, 2014, pp. 723-45.

<sup>12</sup> Si veda sul tema il saggio di del E. Pino, E. Pavolini, *Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis*, in «European Journal of Social Security», 2, 2015, pp. 247-70.

<sup>13</sup> M. Ferrera, E. Gualmini, *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam U.P., Amsterdam 2004.

<sup>14</sup> A tale riguardo si legga anche Guillén, Pavolini, *Welfare States Under Strain* cit.

«asse di acciaio» fra governi nazionali e istituzioni non elette sovra-nazionali (in particolare Commissione Europea, Banca Centrale Europea e, perlomeno nel caso portoghese e greco, Fondo Monetario Internazionale), che accentra le decisioni e toglie sostanzialmente spazi di manovra e di libertà a tutti gli altri attori.

Le istituzioni sovranazionali diventano molto più «intrusive» e adottano strumenti di coercizione diretti (nel caso dei Paesi sottoposti a *Memorandum of Understanding* come Portogallo e Grecia) o indiretti (come nel caso italiano e spagnolo) per premere l'acceleratore su riforme quali quelle illustrate nel paragrafo precedente<sup>15</sup>. I governi nazionali, e in particolare la figura del primo ministro, assieme al proprio ristretto gruppo di collaboratori e al ministro delle Finanze, diventano gli attori centrali nel panorama nazionale, togliendo spazio e risorse a tutti gli altri.

I parlamenti e i partiti si trovano sempre più sottoposti a un processo per cui i governi procedono, da un lato, tramite strumenti di urgenza quali i decreti legge (decreti «reali» nel caso spagnolo), che svuotano in buona sostanza la funzione legislativa parlamentare, dall'altro, tramite il ricorso a «voti di fiducia» per disciplinare la risposta, i dubbi e le insofferenze parlamentari<sup>16</sup>. Di nuovo tali tendenze sono comuni a tutti e quattro i Paesi qui considerati, perlomeno fino ai primi mesi del 2015 (e al voto greco), e si basano su un messaggio dei governi ai parlamenti relativamente semplice: questi ultimi devono nella sostanza accettare, in tempi brevi, vasti e complessi programmi di riforma promossi dai primi, senza poterli sostanzialmente emendare, a meno che non siano pronti ad affrontare cadute di governi con ulteriori colpi alla credibilità e affidabilità internazionale di ciascun Paese (soprattutto nei confronti dei mercati finanziari). In questa ottica alcuni discorsi a suo tempo pronunciati dall'allora premier Monti sono indicativi di tale tipo di argomentazione: o si accettano le riforme proposte o il governo si dimette, e i partiti devono poi «vedersela» con i mercati.

Associazioni di rappresentanza delle imprese e, soprattutto, dei lavoratori vengono anche esse messe da parte: si passa dalla concertazione alla consultazione (si pensi, a titolo esemplificativo, alla famosa convocazione dei sindacati da parte del Presidente del Consiglio italiano Renzi nell'ottobre 2014 per discutere della riforma del mercato del lavoro, riunione che doveva iniziare alle ore 8 della mattina per concludersi alle ore 9). È interessante notare come, con toni e modalità più o meno simili, tale scelta è stata condivisa da tutti e quattro i Paesi, in buona parte

<sup>15</sup> Si veda la special issue dedicata all'argomento: *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*, eds. C. de la Porte and E. Heinz, in «Comparative European Politics», 1, 2015.

<sup>16</sup> Su tale aspetto si veda Sotiropoulos, *Southern European Governments* cit.

a prescindere dall'orientamento politico delle maggioranze al governo (di nuovo Renzi in varie occasioni si è espresso in maniera dura, se non di più, di quanto fatto da un leader di governo di centro-destra come il popolare spagnolo Rajoy).

Il decentramento (e, quindi, i governi sub-nazionali) è stato progressivamente indebolito dall'interno senza che venissero fatte dichiarazioni esplicite in tal senso. Così come ricostruite da Gabriele, le dinamiche dei rapporti fra Regioni italiane e comunità autonome spagnole e governi centrali nel campo dei tagli delle spese alla sanità mostrano come tali tagli siano stati unilateralmente decisi da questi ultimi in un campo di policy in cui le responsabilità gestionali cadono soprattutto sulle prime.

In un contesto in cui l'*austerità* colpisce con la scure le politiche sociali, anche lo spazio per la sussidiarietà orizzontale e per il coinvolgimento di attori di terzo settore e società civile si restringe enormemente e assume, anche in questo caso, più valore consultativo e informativo che di concertazione (come avvenuto, del resto, in Italia anche a proposito della riforma della cosiddetta «Buona Scuola»).

Il quadro appena delineato mostra come sia avvenuta una netta semplificazione dei meccanismi decisionali in nome della necessità di intervenire rapidamente in contesti in cui la «crisi del debito pubblico» veniva percepita come molto preoccupante nel breve, ma anche nel medio periodo: da un approccio di governance multilivello ed articolato si è passati a un modello accentrato e strutturato attorno alla diade governo nazionale – organismi sovranazionali.

Data la rilevanza del welfare state sia nei meccanismi di funzionamento dei Paesi occidentali che in termini di esigibilità di diritti sociali, un tale passaggio ha una valenza di ampia e profonda portata, che va al di là dei singoli campi di policy interessati (dalle pensioni alla sanità, al lavoro). Rappresenta, infatti, un mutamento non di poco conto nel funzionamento dei meccanismi di decisione democratica consolidatisi negli ultimi decenni. Al di là del giudizio di valore che può essere dato su tale processo, in questa sede l'obiettivo è porre l'accento sulla trasformazione in atto (forse momentanea e dettata dai tempi ristretti di decisione che la crisi sembra imporre, forse no). Ci troviamo, comunque, di fronte a governi nazionali, composti da partiti che hanno vinto le elezioni o che, assieme, detengono la maggioranza dei voti degli elettori e che, in base ad un principio di democrazia rappresentativa, ritengono un diritto/dovere esercitare il proprio potere derivante dalla delega ricevuta da chi li ha votati.

Larghe parti della pubblica opinione non accettano (del tutto) tale cambiamento nelle modalità del *policy-making*, oltre che nei contenuti in termini di austerità delle decisioni prese. La loro insoddisfazione si innesta

chiaramente su altre fonti di malessere legate alle conseguenze della crisi economica sui redditi e sulle condizioni occupazionali delle famiglie. Ne deriva un aumento dell'astensionismo e del voto a partiti dichiaratamente critici verso tali cambiamenti.

Future linee di ricerca, che esulano dagli obiettivi di questo numero di «Meridiana», dovranno dunque indagare a fondo anche su come la crisi e la risposta di policy che si è scelto di dare a questa possano aver generato modifiche profonde nelle forme della democrazia dei Paesi europei e in particolare di quelli del Sud Europa.