

Maurizio Ferrera

**Ideologie, partiti e politica  
del welfare in Europa:  
un circolo virtuoso da ricostruire**

INTRODUZIONE

Nel 1979 il filosofo politico liberale Maurice Cranston organizzò un convegno presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze dal titolo «Ideologia e politica». Le relazioni presentate da una serie di ben noti teorici politici europei furono in seguito raccolte in un volume con lo stesso titolo, curato congiuntamente da Cranston e Mair (1980). Nell'introduzione, i curatori sottolinearono il ruolo fondamentale svolto dalle ideologie (come «entità») nella sfera politica del mondo reale (inclusa la politica «partigiana», quella basata sul confronto interpartitico), ma lamentavano l'esiguità della letteratura accademica su questo argomento. «C'è una lacuna da colmare, un bisogno sentito di chiarimenti, spiegazioni, analisi e critica dell'ideologia» (p. IX). Sono trascorsi più di tre decenni da quel convegno pionieristico, e molto è stato fatto per colmare la lacuna. I teorici politici hanno percorso un lungo cammino per chiarire e analizzare criticamente il concetto di ideologia, gli scienziati politici hanno trasformato l'ideologia in un oggetto centrale di indagine empirica, sia come *explanans* sia come *explanandum*. Eppure il tema «ideologia e politica» offre ancora ampio spazio per sollevare interessanti interrogativi, soprattutto ai confini tra teoria empirica e normativa.

Come e perché le ideologie cambiano? Che cosa promuove l'adattamento/innovazione delle ideologie attraverso il tempo e quali sono i loro legami con la politica partitica? La teoria politica (in particolare, l'analisi dei concetti politici e la storia del pensiero politico) ha prodotto negli ultimi due decenni proposizioni interessanti sull'*Eigendynamik* della sfera ideologica, cioè sulle fonti endogene di adattamento/innovazione simbolica. A sua volta, la scienza politica empirica ha ampiamente esplorato il legame tra politica partitica e cambiamento ideologico, considerando quest'ultimo essenzialmente come una risposta alle dinamiche della competizione elettorale, in presenza di nuove sfide socio-economiche. Prendendo spunto da entrambe le letterature, in questo articolo vorrei discutere alcune trasformazioni ideologiche che hanno accompagnato la politica del welfare a partire dalla fine degli anni Settanta dello scorso secolo, vale a dire dalla fine dei cosiddetti *Trentes Glorieuses*, caratterizzati da un ampio consenso socialdemocratico intorno all'espansione dello stato sociale keynesiano. Dal punto di vista sostantivo, la mia tesi sarà che, dopo una fase di egemonia neoliberale negli anni Ottanta e primi anni Novanta, la politica sociale europea è stata testimone della nascita di un nuovo consenso ideologico che propongo di chiamare neowelfarismo liberale (NWL) – un nucleo di base di credenze condivise dalla

maggior parte dei (principali) partiti di centro-sinistra e centro-destra, a livello sia nazionale sia comunitario. Tale nucleo può essere riassunto in due tesi complementari (e in parte speculari):

- ① il mutato contesto socio-economico richiede un «nuovo welfare», in grado di fornire risposte più efficaci ai bisogni e ai rischi degli individui, in un quadro di sostenibilità fiscale e di efficienza di mercato;
- ② gli obiettivi di giustizia sociale devono restare la forza trainante di ogni politica di welfare, ma devono essere riportati in linea con le mutate condizioni sociali ed economiche ed essere ridefiniti in modo da promuovere (o almeno non ostacolare) crescita e occupazione.

Dal punto di vista teorico, la mia tesi sarà che la transizione verso il paradigma NWL riflette non solo gli sviluppi nella politica partitica e nella competizione elettorale, ma anche – e soprattutto – le dinamiche della sfera intellettuale in quanto tale, la sua capacità di offrire autonomamente ancora normative ai leader politici, incorniciandone così le scelte e fornendo loro importanti risorse simboliche. In generale, il mio obiettivo è quello di «riportare in gioco l'ideologia» nell'analisi della politica partitica – con particolare riferimento al welfare – e, più specificamente, del nesso sempre più problematico fra le due funzioni tradizionalmente svolte dai partiti, ossia la «rispondenza» (*responsiveness*, capacità di raccogliere, esprimere e trasmettere la voce dei cittadini) e «responsabilità» (*responsibility*, capacità di prendere decisioni efficaci rispetto ai problemi sul tappeto, dati i vincoli e le opportunità del contesto interno e internazionale).

Il saggio è organizzato come segue. Inizierò con una discussione analitica sul concetto di ideologia e su come studiarne adattamento e cambiamento. Mi servirò poi di questo quadro analitico per riassumere la parabola evolutiva (cioè uno sviluppo a forma di «U rovesciata») dell'ideologia neoliberista a partire dal 1980 e la sua influenza sul «discorso» relativo allo stato sociale e sulla politica partitica intorno a esso. Le sezioni successive illustreranno l'emergenza, la natura e le prospettive future del NWL. In conclusione, tirerò le fila del discorso e discuterò brevemente le implicazioni dei cambiamenti ideologici in corso per la «diade» rispondenza-responsabilità e dunque, in ultima analisi, per il circuito della rappresentanza<sup>1</sup>.

#### COME CAMBIANO LE IDEOLOGIE

Nella contemporanea scienza politica, la natura e il ruolo delle ideologie sono discussi soprattutto all'interno del cosiddetto neoistituzionalismo discorsivo (NID). Il concetto base del NID è quello di «idea», che denota una vasta gamma di entità simboliche come «cornici di riferimento» (*frames* o *référentiels*), «paradigmi», «narrative», «filosofie pubbliche» e così via (Béland e Cox 2011).

Una esponente di spicco del NID, Vivien Schmidt, ha suggerito di raggruppare queste diverse entità in tre insiemi, in base al loro livello di generalità:

<sup>1</sup> Il saggio ha tratto molti spunti dai lavori dell'amico e collega Peter Mair, con cui ebbi l'onore di iniziare la mia carriera di scienziato politico presso l'Istituto Universitario Europeo di Firenze nel lontano 1978.

- ① idee filosofiche, che filtrano la comprensione del mondo sociale dal punto di vista ontologico e normativo e dunque indicano i corsi generali di azione individuale e collettiva appropriati per orientarsi in tale mondo ed eventualmente cambiarlo;
- ② idee programmatiche, che definiscono i principali problemi da affrontare, le cornici analitiche per inquadrarli, principi e norme contestualizzate per diagnosticare le sfide pratiche del mondo reale e per elaborare adeguate strategie di risposta;
- ③ idee di policy, il cui raggio descrittivo è circoscritto a problemi particolari e alla formulazione di possibili soluzioni su di essi ritagliate (Schmidt 2008).

Schmidt colloca le ideologie all'interno del primo insieme. La teoria politica è tuttavia abituata a distinguere fra (una) «filosofia» (una data teoria normativa come, ad esempio, quella della «giustizia come equità» di John Rawls oppure un'intera scuola di pensiero, come l'egualitarismo liberale) e (una) «ideologia» (Freeden 1996 e 2012). Le «filosofie» poggiano su criteri e metodi di razionalità riflessiva, procedono per argomenti logici, mantengono una consapevolezza critica circa i propri assunti e circa la natura «essenzialmente contestabile» dei loro costrutti normativi, tendono a elaborare teorie astratte e avulse da contesti storici, si servono di concetti e stili discorsivi di natura tecnica, spesso esoterici. Di contro, le «ideologie» combinano razionalità ed espressività, intrecciano affermazioni argomentate e non argomentate (in modi non sempre coerenti e a volte dissimulatori), sono solo parzialmente consapevoli dei propri assunti e tendono a «decontestare» i valori che propugnano (ossia li trattano come se fossero intuitivamente «veri» e «giusti» e dunque non controversi e non disputabili), elaborano visioni del mondo collegate a dati contesti spazio-temporali e le esprimono in un linguaggio relativamente accessibile, adatto alla comunicazione pubblica allargata. Rispetto alla tripartizione di Schmidt, le ideologie vanno dunque collocate a cavallo fra le idee filosofiche e le idee programmatiche: mantengono infatti un piede nella sfera del pensiero politico e un altro in quella dell'azione pratica (Freeden 1996).

Ciascuna ideologia è caratterizzata da una struttura interna o «morfologia», ossia una concatenazione di concetti e di argomenti. Seguendo Freeden (1996), possiamo distinguere fra tre componenti morfologiche:

- ① il nucleo (*core*), ossia l'insieme di concetti e proposizioni che non possono essere rimossi senza distruggere la stessa ideologia (ad esempio, per il pensiero liberale, il concetto di libertà come assenza di costrizioni);
- ② le componenti adiacenti, cioè concetti e proposizioni che sono logicamente e culturalmente implicati dal nucleo e gli forniscono sostanza, articolazione e spessore (ad esempio, la nozione di eguaglianza di opportunità ovvero di cittadinanza, sempre nel caso del liberalismo);
- ③ le componenti periferiche, solo marginalmente connesse al nucleo (ad esempio, «benessere» o «coesione sociale»), ma che sono nondimeno utili per connettere in modo specifico le due prime componenti al contesto storico o geografico di riferimento.

Le ideologie possono essere malleabili o dogmatiche, autosufficienti o incomplete, assolute o relative: il liberalismo è ad esempio un'ideologia caratterizzata da un grado elevatissimo di plasticità e di apertura (quest'ultima nozione può esser vista, peraltro, come una delle facce del suo nucleo centrale: l'assenza di costrizioni lascia il campo aperto alle scelte individuali, la libertà non può avere contenuti o obiettivi prefissati). Le ideologie non sono mutuamente esclusive, ma hanno tipicamente aree di reciproca sovrapposizione; esse

si distinguono in base a diversi livelli di generalità (pensiamo alle coppie liberalismo-socialismo, neoliberalismo-liberalismo sociale e così via, sino ad arrivare alle dottrine di singoli pensatori). Punto centrale per il mio argomento, le ideologie possono poi unificarsi in ampie tradizioni di pensiero o sintesi ideologiche, attraverso l'accostamento e la (ri)combinazione dei propri nuclei centrali e di componenti adiacenti. Infine, una volta emerse nello spazio pubblico, le ideologie possono diventare dominanti o rimanere marginali, possono durare molto a lungo nel tempo o declinare rapidamente. Per evitare marginalità e declino, esse si sforzano perciò di aggiornarsi e adattarsi nel tempo, reagendo ai «problemi del giorno» portati alla ribalta dalle due sfere in cui le ideologie si ancorano, quella filosofica e quella pratico-politica. Pur restando assai più vaghe delle filosofie, anche le ideologie sono demarcate da confini, in modo da poter fornire una riconoscibile *Gestalt* agli attori che si confrontano all'interno di quadri e processi istituzionali.

La prospettiva morfologica risulta particolarmente utile per strutturare in modo più sistematico il tema del rapporto fra ideologie e politica sociale (nel senso di *social politics*) in Europa a partire dagli anni Ottanta. L'ascesa del neoliberalismo e della sua critica al welfare può infatti esser vista come un esempio emblematico di svolta ideologica caratterizzata da tre modificazioni morfologiche:

- ① la riformulazione delle componenti adiacenti del liberismo classico, decontestando in modo radicale e spesso dogmatico la supremazia del libero mercato, della concorrenza non distorta, della sovranità del consumatore e così via;
- ② la depurazione del liberismo classico (come quello di Einaudi) da ogni componente adiacente o periferica di natura «sociale» e la presa di distanza dagli altri «liberalismi» elaborati nel corso del XX secolo;
- ③ l'adozione del monetarismo come dottrina programmatica incontestabilmente superiore alla dottrina keynesiana, lanciando così un durissimo attacco al consenso socialdemocratico del cosiddetto Trentennio Glorioso.

Nel corso degli anni Ottanta il neoliberalismo riuscì ad affermarsi come ideologia dominante, raggiungendo il proprio picco alla fine di quel decennio. Negli anni successivi la sua forza propulsiva iniziò a diminuire e nelle arene pubbliche nazionali e sovranazionali fecero la loro comparsa elementi e proposte ideologiche di segno diverso, dando il via a un processo di aggregazione che ha gradualmente definito i contorni di quello che nell'Introduzione ho definito come «neowelfarismo liberale». Ma esaminiamo meglio il corso della «parabola» neoliberalista.

## NEOLIBERISMO E WELFARE

Il nucleo centrale del neoliberalismo si formò e consolidò nel corso degli anni Settanta, imperniandosi sulla «fede» nelle capacità di autoregolazione del libero mercato e nella sua superiorità rispetto ad altri meccanismi allocativi e distributivi nel sostenere le scelte razionali e autointeressate dei singoli individui. Sulla scia della crisi economica causata dagli shock petroliferi, gli assunti neoliberalisti ispirarono un nuovo discorso pubblico fortemente critico nei riguardi del cosiddetto welfare state «keynesiano», accusato di aver prodotto due tipi di «eccessi». Innanzitutto, un eccesso di egualitarismo e di tassazione, con conseguenze deleterie in termini di efficienza, capacità d'impresa, propensione al rischio, incen-

tivi economici in generale. In secondo luogo, eccessiva burocratizzazione, troppo paternalismo e controllo sociale (lo «stato-mamma») e dunque meno libertà di scelta, meno dinamismo, una cultura «assistenziale» deresponsabilizzante, incentivi alla difesa di «rendite» corporative e comportamenti predatori nei confronti della spesa pubblica. Associata a un marcato conservatorismo morale (enfasi sui valori tradizionali come patria e famiglia, sul binomio «legge e ordine», diffidenza nei confronti del pluralismo culturale e della «diversità»), l'ideologia neoliberista divenne trionfante sotto Reagan e Thatcher nel corso degli anni Ottanta. Nella prima fase dei loro mandati, questi due leader (che si autodefinivano, non a caso, neoconservatori piuttosto che neoliberisti) formularono proposte di riforma del welfare alquanto radicali, volte allo «smantellamento» o quanto meno al forte contenimento degli schemi di protezione basati su spettanze (i cosiddetti *entitlement programs*, secondo l'espressione americana), comprese pensioni e sanità. Le prestazioni di disoccupazione e di assistenza sociale (ad esempio, gli *Aids to Families with Dependent Children* negli Stati Uniti e le prestazioni di *Income Support* nel Regno Unito) divennero oggetto di attacchi ideologici particolarmente marcati, non solo per i loro effetti distorsivi sul piano degli incentivi e dunque dell'efficienza, ma anche per la loro presunta «immoralità» (beneficiari irresponsabili interessati ad avvantaggiarsi in modo opportunistico delle imposte pagate da chi si affatica lavorando). Nell'Europa continentale e nordica le critiche e i progetti neoliberisti mantennero toni meno aggressivi ma fecero comunque capolino, veicolati da formazioni partitiche e comunità epistemiche (Larsen e Goul Andersen 2009; Lindbom 2008). In Italia la Lega Nord nei primi anni Novanta e soprattutto Forza Italia nel 1994 sposarono posizioni chiaramente neoliberiste: pensiamo al progetto berlusconiano di smantellare il Servizio Sanitario Nazionale, sostituendolo con schemi assicurativi non pubblici.

A livello sovranazionale il neoliberismo (e in particolare la dottrina monetarista) riuscì a radicarsi nel corso degli anni Ottanta e Novanta nelle principali organizzazioni internazionali (FMI, Banca Mondiale, OCSE: il cosiddetto *Washington Consensus*), la Commissione Europea e l'Istituto Monetario Europeo, poi Banca Centrale. Stabilità dei prezzi, disciplina fiscale, concorrenza non distorta, libertà di movimento, sovranità del consumatore, deregolazione, liberalizzazioni e privatizzazioni divennero i punti centrale dell'agenda di policy, acquisendo priorità lessicografica rispetto a ogni altro obiettivo economico e sociale (Steger e Roy 2010). Grazie anche alle norme dei Trattati programmaticamente orientate verso la cosiddetta integrazione «negativa» (Scharpf 2009), l'approccio neoliberista ispirò i due principali progetti europei degli anni Novanta: il mercato unico e l'Unione Economica e Monetaria (Ferrera 2005; Leibfried 2005; Scharpf 2009). È vero che alle loro origini entrambi i progetti avevano motivazioni miste, non solo economiche ma anche politiche, e non necessariamente ostili alla dimensione sociale. Rimane tuttavia il fatto che il discorso all'interno del quale venivano trattati, in quegli anni, i temi delle politiche sociali (un discorso sempre più dominato dalla comunità degli economisti, sia nelle organizzazioni internazionali sia nella stampa economico-finanziaria) era caratterizzato da una ben riconoscibile venatura anti-welfare: la protezione sociale era vista essenzialmente come «costo», una sfera intrinsecamente basata su logiche opportunistiche, assistenziali e di irresponsabilità fiscale. Non a caso, le espressioni più usate in relazione al welfare nel dibattito (e nelle prescrizioni di policy) di quegli anni erano «contenimento dei costi», «ridimensionamento dello stato», «tagli» (Ferrera 2008; Taylor-Gooby 2001).

Durante la fase ascendente della parabola, le idee neoliberiste ebbero un riconoscibile impatto istituzionale. Il caso più emblematico è quello del Regno Unito (Hay 2001; Gamble 1994), dove furono introdotte diverse riforme restrittive nel settore della disoccupazione, della previdenza integrativa, dell'assistenza sociale e sanitaria, tutte giustificate nel discorso pubblico in chiave neoliberista e neoconservatrice. Grazie alle disposizioni dell'Atto Unico Europeo e del Trattato di Maastricht, l'approccio neoliberista fu in grado di rafforzare i vincoli fiscali e (de)regolativi dei sistemi nazionali di protezione, riorientandone l'agenda verso i temi dell'efficienza, della sostenibilità finanziaria e degli incentivi al lavoro (Falkner 2010). Va tuttavia notato che, a dispetto della sua crescente salienza ideologica e delle sue più o meno esplicite intenzioni, anche nella fase ascendente il neoliberismo non riuscì a scalfire le fondamenta istituzionali dello stato sociale, ossia l'assicurazione sociale obbligatoria finanziata dai bilanci pubblici. Persino nel Regno Unito, Margaret Thatcher non fu in grado di realizzare compiutamente quel programma di incisiva riconfigurazione privatistica del welfare così spesso evocato nei propri discorsi (Pierson 1994). Nell'Europa continentale e meridionale le poche proposte «radicali» sulla strada dello smantellamento (come il progetto di Forza Italia per la sanità oppure le proposte avanzate in Francia da alcuni gruppi d'interesse, corteggiati dal centro-destra, di abolire l'obbligo assicurativo nelle pensioni: Palier 2002) non raggiunsero neppure lo stadio della «ufficializzazione» nei manifesti programmatici dei partiti. Dal canto loro, né il completamento del mercato unico né il cosiddetto «processo di Maastricht» attivarono quella dinamica di «gara al ribasso» in termini di standard sociali che i detrattori del neoliberismo avevano previsto, sulla scia della maggiore libertà di circolazione, dei crescenti requisiti di compatibilità nei confronti del mercato e della disciplina sulla concorrenza nonché dell'austerità fiscale (Ferrera 2005).

A partire dall'inizio degli anni Novanta il clima ideologico iniziò lentamente a cambiare: la fase ascendente s'incurvò fino ad appiattirsi. A livello UE, dopo l'Atto Unico Europeo, la Commissione (e in particolare il suo presidente, Jacques Delors) avviò un nuovo discorso sulla «dimensione sociale» dell'integrazione, che condusse all'adozione del cosiddetto «Protocollo sociale» allegato al Trattato di Maastricht. Negli anni successivi venne elaborata una vera e propria dottrina (etichettata come «agenda per la modernizzazione dei sistemi di protezione») sul ruolo e la desiderabilità della dimensione sociale, soprattutto grazie all'iniziativa della Direzione generale Occupazione e Affari sociali della Commissione e del Parlamento europeo (EC 2005). Tale dottrina non venne presentata come alternativa alla prospettiva neoliberista, bensì come una sua espansione e arricchimento: la protezione sociale (purché modernizzata) doveva essere vista come «fattore produttivo» e non più come un costo. Il capitolo «sociale» del Trattato di Amsterdam (focalizzato sui temi dell'occupazione e delle politiche attive del lavoro), il lancio della Strategia europea per l'occupazione (1998), l'adozione della Carta dei diritti fondamentali col Trattato di Nizza (2000) e l'avvio del cosiddetto «processo di inclusione sociale» nel 2001 (basato sul metodo aperto di coordinamento) furono il riflesso concreto di questo riorientamento discorsivo (Hemerijck 2012).

Anche i dibattiti nazionali degli anni Novanta registrarono la comparsa di prospettive e argomentazioni descrittive e normative volte a confutare le tesi neoliberiste. Pur accettando la sfida della modernizzazione, nel quadro di tali prospettive la riforma del welfare non doveva essere unicamente ispirata ai criteri dell'efficienza e del contenimento dei costi, ma anche a quelli dell'equità (compresa quella fra i generi), dell'inclusione, della coesione

sociale. L'emergere di questo nuovo discorso non fu solo una reazione congiunturale all'egemonia neoliberista, bensì il frutto di una graduale e laboriosa rielaborazione di altre tradizioni ideologiche europee (come la socialdemocrazia, il liberalismo democratico e sociale e, almeno in una certa misura, il solidarismo cristiano) nonché della crescente influenza culturale del cosiddetto egualitarismo liberale anglosassone, emblematicamente rappresentato da Rawls (1971). Le dinamiche di revisione e innovazione ideologica furono inoltre stimolate dalla necessità di confrontarsi con le nuove sfide dell'integrazione europea, della globalizzazione, della transizione post-industriale. E va notato che, in parte facendo di necessità virtù, in parte per genuina convinzione, il nuovo discorso tese a internalizzare sin dall'inizio alcuni elementi normativi di prescrizione di policy tipici del neoliberismo: ad esempio la stabilità fiscale, il recupero di competitività, l'efficienza organizzativa, la responsabilità individuale e gli incentivi al lavoro.

Durante gli anni Duemila l'UE è diventata un'arena fra le più importanti e ospitali, nonché un vero e proprio attore per la nuova prospettiva (e agenda) di modernizzazione dello stato sociale. Alcune nozioni programmatiche centrali (come quelle di «ricalibratura», «investimento sociale», «inclusione attiva», «qualità sociale» e così via) vennero elaborate a (e in parte da) «Bruxelles», servendo come punti di riferimento per la Strategia di Lisbona e, a fine decennio, l'agenda «Europa 2020». Un nuovo e articolato dibattito si è sviluppato su come ribilanciare il peso degli obiettivi economici e di quelli sociali all'interno dell'architettura istituzionale europea (Marlier e Natali 2010; Cantillon, Verschueren e Ploscar 2012).

La «riscossa» anti-neoliberista si è manifestata con tempi, stili discorsivi e sfumature politiche diverse nei diversi paesi membri. La prima ondata emerse sulla scia del ritorno al potere di partiti o coalizioni di centro-sinistra: pensiamo alla «terza via» di Blair, al *Neues Modell Deutschland* di Schroeder e, in Italia, al nuovo discorso sul welfare delle opportunità inaugurato con L'Ulivo verso la fine degli anni Novanta. In Spagna la riscossa è arrivata un po' dopo, con Zapatero e il suo programma di promozione di una *Nueva igualdad*. Seppure in modo meno netto, la svolta vi fu anche in quei paesi e in quelle fasi dove si formarono governi di coalizione di stampo lib-lab (ad esempio l'Olanda durante la *Purple coalition*) oppure fra socialdemocratici e «popolari» (Stjerno 2005). Quali fattori hanno promosso il declino del neoliberismo e l'ascesa d'una nuova prospettiva ideologica?

#### L'ASCESA DI UN NUOVO PARADIGMA IDEOLOGICO

Possiamo identificare almeno **quattro fattori** che hanno indebolito la presa del neoliberismo sui temi del welfare: i primi due nella sfera pratica, gli altri due nella sfera intellettuale.

Il **primo fattore** è stato la rapida alterazione del contesto socio-economico dei programmi di welfare nazionali, per effetto di sfide endogene ed esogene. A partire dai primi anni Settanta, l'invecchiamento della popolazione, la transizione verso un'economia sempre più basata su servizi e conoscenza, il mutamento dei rapporti familiari e di genere hanno originato, come è ben noto, una serie di turbolenze nelle strutture demografiche, produttive, occupazionali e più in generale sociali dei paesi europei (Hemerijck 2012). Le dinamiche di apertura dei mercati e di internazionalizzazione economica hanno a loro volta lentamente ma incisivamente modificato la «configurazione dei confini» sulla quale

aveva poggiato lo stato fordista-keynesiano, esponendo territori, gruppi sociali e settori economici a un inedito insieme di rischi e opportunità (Ferrera 2005). A fronte di queste trasformazioni (documentate in modi statisticamente e analiticamente sempre più accurati nel corso degli anni Novanta), la critica neoliberista al welfare state iniziò a perdere credibilità. Le tesi contro lo «stato-mamma» erano state formulate in riferimento ai vecchi assetti keynesiani: le nuove sfide connesse al post-industrialismo e alla globalizzazione si situavano al di fuori dell'orizzonte analitico e della cornice prescrittiva del neoliberismo; alcuni nuovi e acuti bisogni sociali potevano poi esser visti come esiti negativi proprio delle ricette neoliberiste (ad esempio, la polarizzazione dei redditi e la crescente incidenza di povertà ed esclusione) (OECD 2011).

Il **secondo fattore** di trasformazione ha riguardato il contesto politico. La terziarizzazione, la crescente salienza di valori post-materialisti e «individualizzanti», l'apertura dei mercati, i nuovi flussi migratori (per citare solo le dinamiche più visibili) provocarono una riconfigurazione dei mercati politici europei e una rottura dei tradizionali compromessi «socialdemocratici» costruiti nel corso del Trentennio Glorioso, imperniati sulla continua espansione delle prestazioni sociali alla «massa media» dei lavoratori (fordisti). Il *cleavage* di classe iniziò a perdere salienza nella definizione degli interessi e nella formazione di preferenze e allineamenti politici, con effetti destrutturanti soprattutto per i partiti di massa di orientamento socialista/socialdemocratico (Rhodes 2013). La struttura del welfare in quanto tale (i suoi costi, le sue formule di prestazione, i suoi effetti di segmentazione sociale e occupazionale) è così progressivamente diventata perno di conflitto, dando origine a quella che Pierson ha per primo definito la *new politics* del welfare state (Pierson 2001; Armingeon e Bonoli 2006; Rueda 2007; Häusermann 2010). A eccezione del Regno Unito, il neoliberismo diede prova di non essere un collante ideologico adeguato per formare e tenere insieme eterogenee coalizioni sociali: i «tagli» alla spesa sociale sono impopolari, anche e forse soprattutto fra i ceti medi, ossia le categorie determinanti per vincere le elezioni. Pensiamo al caso italiano: nel momento formativo di Forza Italia, Berlusconi aveva entusiasticamente aderito alla critica neoliberista dello «stato assistenziale» e del suo carico fiscale. Dopo il disastro della sua proposta di riforma pensionistica (premessa ineludibile per una tangibile riduzione delle imposte, ma che causò la caduta del suo primo gabinetto nell'autunno 2004), Berlusconi spostò rapidamente Forza Italia verso il centro, prendendo le distanze dal neoliberismo di marca thatcheriana e sposando posizioni più moderate e vicine al modello tedesco dell'«economia sociale di mercato». Grazie alla sua maggiore distanza rispetto all'arena elettorale, la Commissione Europea restò più a lungo fedele all'ortodossia neoliberista-monetarista. Tuttavia, sotto la pressione dei governi di centro-sinistra eletti in diversi paesi nella seconda metà degli anni Novanta, anche la Commissione iniziò a mobilitarsi sul fronte sociale, peraltro preoccupata del proprio crescente deficit di legittimità, ed elaborò un nuovo discorso intorno alla parola-chiave «inclusione», volto (anche) a rassicurare opinioni pubbliche sempre più preoccupate per gli effetti negativi dell'integrazione economica (Ferrera 2006).

Nella sfera intellettuale, il **terzo fattore** di stimolo è provenuto dall'affermazione del paradigma egualitarista liberale elaborato in seno all'accademia anglo-americana. Nei primi anni Settanta la teoria della giustizia di Rawls (1971) inaugurò una nuova epoca nella filosofia politica a orientamento analitico, attraverso un recupero della tradizione contrattualista di matrice kantiana e una originale ridefinizione del nesso libertà-eguaglianza, gettando



così un solido ponte fra pensiero liberale e socialdemocratico. Dopo la pubblicazione del libro di Rawls, la filosofia politica si è impegnata in un approfondito dibattito sul famoso «principio di differenza», in base al quale le diseguaglianze sociali si giustificano solo nella misura in cui tornano a vantaggio dei meno favoriti. Tale principio è da Rawls presentato come l'esito di una sequenza di scelte razionali da parte di individui situati in una «posizione originaria» i quali si interrogano sotto un «velo di ignoranza» in merito ai principi di giustizia distributiva che dovrebbero ispirare una società «ben funzionante».

Se Rawls è senz'ombra di dubbio stato il pioniere del nuovo paradigma filosofico egualitarista liberale e ne resta a tutt'oggi la massima autorità, all'interno del paradigma sono nel corso degli ultimi decenni fioriti altri approcci volti a combinare in modi innovativi i concetti di libertà ed eguaglianza e a disegnare assetti distributivi capaci di ottimizzare il benessere e le chance di vita di individui e gruppi all'interno della società: pensiamo allo *starting gate egalitarianism* di Ackerman, al *resource-based egalitarianism* di Dworkin, al *desert-based liberalism* di Miller o all'approccio delle *capabilities* di Sen. Queste correnti di pensiero hanno lanciato sfide sempre più acute e mirate agli assunti individualistici e libertari del neoliberismo e alle sue posizioni anti-egualitarie. Seppure da prospettive un po' diverse, il neoliberismo ha sofferto gli attacchi da parte delle correnti comunitariste (Sandel, Walzer) e «neo-repubblicane» (Pettit) anch'esse sviluppatesi in seno all'accademia anglo-americana (per una rassegna generale, si veda Kymlicka 2011).

Come è stato messo in luce dalle *reception theories* (il cui oggetto sono, appunto, le dinamiche di diffusione delle correnti di pensiero attraverso diverse comunità di dibattito nazionali: cfr. Laborde 2002), il nuovo liberalismo anglo-americano – e in particolare Rawls –, a dispetto di un linguaggio spesso esoterico e caratterizzato da elevata sofisticazione tecnica, fece rapida breccia all'interno delle culture politiche nazionali europee nel corso degli anni Ottanta e Novanta. La crescente popolarità del liberalismo egualitario (e, seppure in misura minore, comunitario e repubblicano) non solo presso filosofi accademici, ma anche presso vari intellettuali pubblici, i media e persino singoli politici, suggerisce che la parabola neoliberale aveva originato una vera e propria domanda intellettuale per posizioni ideologiche alternative, capaci di inquadrare in termini diversi i *trade-offs* classici fra libertà ed eguaglianza, efficienza ed equità, nonché di ridefinire la nozione di «giustizia sociale» e reimpostare la valutazione normativa delle politiche di welfare.

Il **quarto fattore** di mutamento nella sfera intellettuale è infine stato il revisionismo ideologico avviato all'interno di ciascuna cultura politica europea, in parte (anche se non esclusivamente) in risposta ai due ordini di trasformazioni economico-politiche sopra illustrate, nonché sulla scia del nuovo dibattito filosofico anglo-americano. Nei paesi nordici, le tradizioni nazionali socialdemocratiche basate sulle nozioni di «egualitarismo forte» e di *work-line*<sup>2</sup> sono state rivisitate e riformulate in termini «prioritari» (un'enfasi rawlsiana sui più svantaggiati; l'accettazione delle diseguaglianze di mercato purché «eque») e produttivisti (inclusione attiva al fine di sostenere la crescita e dunque la solidarietà nel lungo periodo) (Huo 2009; Kildal e Kuhnle 2005; Kvist, Fritzell, Hvinden e Kangas 2012). Nel Regno Unito, la «terza via» ha preso principalmente ispirazione dalle tradizioni del liberalismo sociale e del socialismo fabiano, rivisitandole attraverso le lenti del nuovo eguali-

<sup>2</sup> La nozione di *work-line* è basata sull'idea che i diritti sociali richiedano come contropartita la disponibilità al lavoro.

tarismo e del liberalismo comunitario (enfasi sulle opportunità di vita, sulla combinazione di opzioni e «legature», sullo sviluppo del potenziale individuale, ma anche sui doveri e le responsabilità), elaborando la teoria sociale «post-moderna» di Giddens e sottolineando il ruolo della partecipazione attiva e quello «capacitante» dei programmi di welfare (Beech 2006). Sotto la leadership di Zapatero il PSOE spagnolo ha preso ispirazione non solo dall'egualitarismo liberale, ma anche dal repubblicanesimo (Pettit) e dalla sua concezione del welfare come veicolo e garante di una «cittadinanza forte» basata sull'adozione di libertà come «non dominazione» (Martí e Pettit 2010; Sevilla 2002).

Seppure in modo meno incisivo e più tardivo rispetto al centro-sinistra, il revisionismo ideologico ha preso avvio anche all'interno del campo moderato. Sotto la pressione dei processi di secolarizzazione e individualizzazione, i partiti cristiano-democratici hanno gradualmente indebolito la propria tradizionale enfasi sul «familismo» e affrontato la sfida dell'eguaglianza di genere e dei «nuovi rischi sociali» (Seeleib-Kaiser, Van Dyk e Roggenkamp 2008) collegandosi al pensiero neocomunitarista (Stjerno 2005). Traendo spunto in parte dal cosiddetto «ordoliberalismo» e dal solidarismo cristiano tradizionale, in Germania l'idea dell'economia sociale di mercato ha ricevuto nuovo impulso in occasione del proprio 60° anniversario (Glossner e Gregosz 2009) e ha trovato una esplicita collocazione anche in seno all'art. 3 del Trattato di Lisbona (2009). I partiti moderati di matrice «secolare» sono stati gli ultimi a muoversi, ma durante l'ultimo decennio è iniziata una revisione ideologica anche in questo settore dello spettro politico. L'obiettivo dei tagli al welfare e alle tasse è stato significativamente marginalizzato, ad esempio, in seno all'ideologia dei *Moderaterna* svedesi, i quali hanno finito per aderire all'agenda di «modernizzazione» basata sulla triade crescita-competitività-inclusione (Lindbom 2008; Bergh e Erlingsson 2009). Mariano Rajoy ha vinto le elezioni spagnole del 2011 con una piattaforma incentrata sulla crescita, priva dei toni e delle proposte neoliberiste che avevano caratterizzato il programma del suo predecessore Aznár. I conservatori britannici hanno a loro volta preso gradualmente le distanze dal thatcherismo, sforzandosi di incorporare nella loro piattaforma programmatica una nuova dimensione sociale imperniata sulle nozioni di *welfare society* o *welfare community* e, più recentemente con Cameron, sulla nozione di *Big Society* (su questo però cfr. infra).

Quali sono stati i principali attori del cambiamento? L'ascesa del post-neoliberismo nel discorso europeo sui temi del welfare è stata veicolata da un grande numero di *second hand dealers*. Vari esponenti del nuovo egualitarismo accademico anglo-americano si sono impegnati personalmente per promuovere i propri argomenti e teorie «amichevoli» nei confronti della solidarietà sociale. Alcuni di essi hanno stabilito rapporti personali anche stretti con leader politici: pensiamo alle coppie Giddens-Blair, Etzioni-Clinton, Van Parijs-Vanderbroucke o Pettit-Zapatero (Martí e Pettit 2010). Quasi in tutte le culture politiche nazionali è possibile identificare uno o più «guru» di orientamento post-neoliberista che hanno agito come ideologi della modernizzazione del welfare spesso in competizione con controparti neoliberiste oppure con i più ostinati difensori dello status quo, soprattutto all'interno della sinistra tradizionale. A livello nazionale vi è stata una proliferazione di nuovi *think tanks* a orientamento post-neoliberista i quali hanno facilitato la disseminazione comunicativa e coordinativa delle nuove idee (pensiamo al Policy Network nel Regno Unito) (Stone e Denham 2004). Numerosi governi hanno istituito commissioni di indagine, con esperti e intellettuali, incaricate di tracciare le linee delle riforme sociali, e molti di

questi organi hanno veicolato concetti e idee post-neoliberisti (pensiamo, in Italia, alla Commissione Onofri).

A partire dalla fine degli anni Novanta si è gradualmente formata una sorta di «comunità ideologica post-neoliberista» intorno al tema della «ricalibratura» dei sistemi di welfare (e, più recentemente, intorno ai temi dell'«Europa sociale»). I componenti di questa comunità erano inseriti in una fitta rete di scambi accademici, ma condividevano anche l'impegno in attività di consulenza di policy (discorso coordinativo) e di persuasione intellettuale nei confronti dell'opinione pubblica allargata (discorso comunicativo). L'Unione Europea ha a sua volta giocato un ruolo di primo piano: la Commissione (Direzione generale per l'Occupazione e gli Affari sociali), il Parlamento di Strasburgo, varie Presidenze di turno dell'Unione Europea (fra le più attive, nel corso dell'ultimo quindicennio, ricordiamo quelle olandese, portoghese, belga e inglese) hanno lanciato un numero impressionante di iniziative su quasi tutti i fronti e le dimensioni del welfare e della sua modernizzazione, dando spazio e visibilità a molti intellettuali pubblici di orientamento post-neoliberista. Attraverso i processi di coordinamento aperto in campo sociale, l'UE ha anche creato essa stessa nuove arene e nuovi incentivi per la produzione e disseminazione di idee (Sabel e Zeitlin 2010; Vandembroucke 2012).

#### NEOWELFARISMO LIBERALE: I CONTORNI ESSENZIALI

In larga misura (e ponendoci al massimo livello di generalità), ciò che ho illustrato come prospettiva post-neoliberista sulla modernizzazione del welfare può essere considerato come una sintesi ideologica emergente, che unisce i nuclei centrali della tradizione liberaldemocratica e di quella socialdemocratica (libertà ed eguaglianza) decontestando ciascuno di essi, nonché la loro relazione, in un modo nuovo e riadattando un certo numero di componenti adiacenti di ciascuna tradizione. «Post-neoliberista» è un'etichetta che possiede una capacità connotativa minima (nel senso che chiarisce ciò che la prospettiva *non* è): è possibile, tuttavia, proporre una etichetta più efficace? *Nomina sunt homina*, proporre una definizione è sempre un'operazione delicata, che espone al rischio di fraintendimenti e di appropriazioni indebite (per non dire del paradosso per il quale effettuare questa operazione implica di per sé un «atto ideologico» di secondo livello). Pur consapevole di questi *caveat*, avanzo qui la nozione di neowelfarismo liberale. Figlio di entrambe le tradizioni, il welfare state (e più in generale la nozione di «benessere» o *good welfare*) ha finito per essere percepito, dal punto di vista simbolico, come la più alta realizzazione della socialdemocrazia scandinava: il termine «welfarismo» è stato scelto per riconoscere questo fatto storico. La nuova prospettiva innova però, rispetto al passato, sia per quanto riguarda il suo approccio sia per quanto riguarda le sfide che si propone di affrontare, i suoi obiettivi e problemi: da ciò il prefisso «neo». L'aggettivo «liberale» è volto a valorizzare non solo la tradizione social-liberale (spesso definita come *welfare liberalism* nella storia del pensiero politico), ma anche due ulteriori obiettivi normativi: 1) l'impegno a sostenere e promuovere l'individualità, la razionalità, l'apertura (inclusa l'apertura economica: mercati ben funzionanti); 2) l'impegno a mantenere un equilibrio ragionevole fra valori in competizione e spinte normative inevitabilmente contrastanti (Freedman 2008; Magnette 2009).

L'ideologia del neowelfarismo liberale tende a decontestare la nozione di libertà in almeno tre modi. Innanzitutto, pur riconoscendo la priorità lessicografica della libertà negativa (come in Rawls), essa la considera come inestricabilmente legata alle libertà positive e alle opportunità che consentono lo sviluppo dell'individuo e la «fioritura» (*flourishing*) delle sue potenzialità (la prospettiva di Stuart Mill). In secondo luogo, tale ideologia fa perno sulla libertà negativa per rafforzare il principio di non discriminazione e generare così nuovi tipi di diritti civili che possiedono rilevanti implicazioni sociali (ad esempio, il matrimonio omosessuale; le quote di genere; i diritti al «riconoscimento» delle minoranze; opzioni pro scelta riguardo ai temi eticamente sensibili). In terzo luogo, essa pone l'accento sul legame fra libertà e diritti (pensiamo all'adozione della Carta dei diritti fondamentali da parte dell'Unione Europea).

La nozione di eguaglianza è a sua volta decontestata attenuando l'enfasi sui risultati a favore delle opportunità, delle chance di vita, delle capacità e dei «funzionamenti» (come in Sen 1995). Pur non rinunciando agli obiettivi di protezione e solidarietà sociale, all'interno della prospettiva neowelfarista liberale l'eguaglianza assume inoltre: 1) un carattere dinamico: ciò che conta è il ciclo di vita, non l'eguaglianza «qui e ora»; 2) un carattere multidimensionale: non solo il reddito, ma anche aspetti come il genere, l'etnia, l'orientamento sessuale e così via; 3) un carattere «prioritario» (come in Parfit 1991): pur mantenendo universalità di accesso alle prestazioni e ai servizi pubblici, la politica sociale (e più in generale l'intero sistema «fisco-trasferimenti») deve dare priorità ai meno avvantaggiati.

Sulla scia della scuola anglo-americana, la relazione tra libertà ed eguaglianza è essenzialmente tematizzata in termini di «giustizia sociale»: un concetto che è programmaticamente volto a conciliare la inviolabilità delle libertà di base e delle procedure democratiche con la necessità di giustificare in modo persuasivo ogni scostamento da criteri egualitari nella distribuzione dei frutti della cooperazione sociale. La nozione di giustizia sociale è rivolta e utilizzata per tematizzare due altre delicate questioni: il riconoscimento e l'integrazione delle minoranze etniche e culturali; la ricerca di un equilibrio fra armonizzazione nazionale (e sovranazionale) degli standard di protezione e della solidarietà finanziaria, da un lato, e il mantenimento di identità e legami subnazionali, locali e «comunitari», dall'altro lato.

Le principali componenti adiacenti condivise all'interno della sintesi emergente sono le seguenti tre nozioni: solidarietà «produttivista» o «flessibile», «inclusione attiva» e «promozione sociale». Nel loro insieme, queste tre nozioni possono essere viste come concetti-ponte volti a conciliare le tensioni tipicamente generate della coppia libertà vs. eguaglianza: competizione vs. cooperazione, individuo vs. società, responsabilità personale vs. responsabilità collettiva, merito vs. bisogno, scelta vs. coercizione, globalismo/cosmopolitanismo vs. localismo/comunitarismo. La solidarietà produttivista (una componente adiacente centrale nella tradizione storica della socialdemocrazia scandinava) si riferisce all'idea che la provvisione collettivamente garantita di prestazioni e servizi sociali è non solo uno strumento fondamentale di redistribuzione e coesione, ma anche un fattore «produttivo» che può accrescere la performance economica, a condizione di rimanere basato su criteri di reciprocità, sulla disponibilità al lavoro e alla partecipazione nella società. La lotta alla povertà e la promozione dell'inclusione devono diventare una priorità e debbono essere perseguite non soltanto attraverso trasferimenti passivi ma anche attraverso servizi pubblici di elevata qualità e occasioni formative. La controparte dell'inclusione è

l'attivazione, ossia l'aspettativa/requisito che i beneficiari delle prestazioni si impegnino in attività che promettono di ricondurli a condizioni di autosufficienza economica. La nozione di promozione sociale enfatizza l'importanza di preparare gli individui ad affrontare i diversi rischi dei loro cicli di vita piuttosto che risarcire *ex post* i danni che conseguono a tali rischi. Gli investimenti sociali (nella cosiddetta *early education and care*, nell'istruzione, nella conciliazione vita-lavoro, nell'apprendimento lungo l'arco della vita, nei servizi attivi per l'impiego e così via) svolgono un ruolo centrale nel consentire agli individui di realizzare i propri piani di vita (la libertà in senso milliano), nel parificare le opportunità e garantire equità di risultati, specialmente per i più sfavoriti (egualitarismo prioritario), e al tempo stesso nel sostenere la performance economica e la sostenibilità finanziaria (produttivismo socialdemocratico).

Anche se meno esplicitamente discussa e in qualche misura sempre data per scontata, una ulteriore, quarta componente adiacente della nuova sintesi ideologica è l'«accesso ai diritti individuali». L'enfasi sui diritti è volta a chiarire che il nucleo istituzionale del modello di welfare europeo – ossia una cittadinanza sociale che garantisce protezione contro i principali rischi di vita, sulla base di robusti diritti civili e politici universali – deve continuare a essere un pilastro fondamentale anche nella nuova configurazione di responsabilità e spettanze. Un secondo chiarimento è che tali diritti debbono essere disegnati in forma individualizzata, cioè legata da condizioni ascrivibili, come lo status familiare.

La sintesi del neowelfarismo liberale contiene naturalmente molti altri elementi, come l'attenzione alla legittimità politica e sociale che deve accompagnare le riforme allocative e distributive. Il quadro sin qui tratteggiato è tuttavia sufficiente per mettere in luce che le componenti di base della sintesi sono indubbiamente distinte da quelle neoliberiste, con sovrapposizioni molto limitate ed essenzialmente circoscritte al riconoscimento dell'importanza dell'efficienza economica, della sostenibilità fiscale e di mercati concorrenziali.

#### VARIANTI INTERNE E SFIDANTI ESTERNI

Come ha documentato un'ampia letteratura, sulla base condivisa del consenso socialdemocratico che caratterizzò il Trentennio Glorioso le differenze di colore politico sulla dimensione destra-sinistra esercitarono un ruolo importante nel modellare i flussi di spesa e i profili istituzionali dei singoli paesi e, più in generale, dei diversi regimi di welfare europei (per una rassegna, cfr. Schmidt 2010). A partire dagli anni Ottanta, la dimensione destra-sinistra ha iniziato a perdere la sua rilevanza storica per le concrete scelte di policy; è ragionevole aspettarsi tuttavia che all'interno della sintesi ideologica emergente vi siano comunque spazi per dinamiche di differenziazione, tali da riflettere diverse tradizioni ed eredità di policy nazionali, genuini orientamenti di natura assiologica nonché strategie politico-elettorali. Il neowelfarismo liberale è emerso essenzialmente come reazione al neoliberismo e al neoconservatorismo, sulla scia di incisive operazioni di revisione ideologica all'interno delle principali famiglie politiche europee (*in primis* la socialdemocrazia, ma anche il liberalismo sociale e democratico e, seppur in misura inferiore, il popolarismo cristiano-democratico) nonché di un certo grado di reciproca ibridazione. Giova ripetere che, nella mia lettura, il neowelfarismo liberale connota qualcosa di più ampio e di più generale che non la cosiddetta «svolta liberale» della socialdemocrazia o la «terza via» (Huo

2009), e non deve certamente essere considerato come una «seconda» o «terza» ondata di neoliberismo (come suggerito, ad esempio, da Steger e Roy 2010). Si tratta, al contrario, di una genuina innovazione ideologica che ricombina, ridefinisce e aggiorna concetti tratti da quelle tradizioni che erano state oggetto di attacco da parte del neoliberismo e del neo-conservatorismo negli anni Ottanta e nei primi anni Novanta<sup>3</sup>. I tempi sembrano tuttavia oggi maturi per una nuova fase di ri-differenziazione all'interno del perimetro del neowelfarismo liberale. Simboli e valori condivisi e decontestati non sono molto efficaci per operazioni di mobilitazione politica: né quelle rivolte agli elettori di opinione né quelle rivolte agli elettori «di appartenenza». Non deve dunque sorprendere che i partiti di area neowelfarista liberale stiano maturando l'interesse a elaborare versioni distinte e concorrenti della medesima ideologia di base al fine di conquistare i consensi.

Un'analisi sistematica e dettagliata delle varie sotto-correnti ideologico-partitiche che hanno iniziato a manifestarsi all'interno del perimetro del neowelfarismo liberale andrebbe ben al di là delle ambizioni di questo saggio. È tuttavia possibile formulare alcune osservazioni in merito alle posizioni dei partiti presenti nel Parlamento europeo<sup>4</sup>. Una lettura sommaria dei manifesti programmatici elaborati dai principali raggruppamenti per le elezioni del 2009 conferma che i punti centrali del neowelfarismo liberale sono accettati da quattro famiglie: l'Alleanza progressista dei socialisti e democratici; il Partito popolare europeo (democratico-cristiano); l'Alleanza dei democratici e dei liberali per l'Europa; e il Gruppo verde/Alleanza libera europea. La tabella 1 segnala che i principali tratti del NWL sono chiaramente presenti (e discussi in termini favorevoli, come obiettivi desiderabili) nelle piattaforme programmatiche dei quattro raggruppamenti. Semplificando (da destra verso sinistra), le etichette che meglio catturano le differenziazioni emergenti all'interno della nuova sintesi ideologica sembrano essere: neowelfarismo «liberal-egualitario» (enfasi su eguaglianza, opportunità e inclusione); «social-liberale» (libertà, non discriminazione, opportunità); «liberal-comunitario» o «conservatore progressista» (eguaglianza di opportunità e comunità).

Il Parlamento europeo ospita tre altri raggruppamenti partitici: ciò introduce il tema della competizione ideologica dall'esterno, cioè da parte di partiti che non aderiscono ai principi del neowelfarismo liberale. Una prima questione nasce riguardo ai conservatori britannici, la componente di gran lunga più importante del raggruppamento «Conservatori e riformisti europei». Secondo la maggior parte degli osservatori, il partito di Cameron va considerato ancora essenzialmente come «neoconservatore»: tale partito rappresenterebbe

<sup>3</sup> Il NWL comprende, nella mia prospettiva, non solo la socialdemocrazia «liberalizzata», ma anche quella «modernizzata», come caratterizzata da Merkel (nuova enfasi sull'inclusione attiva, gli investimenti sociali, l'apertura economica e la competitività, ma anche la conservazione dei più tradizionali obiettivi redistributivi attraverso la tassazione progressiva e servizi universali di alta qualità) (Merkel e Petring 2007); varianti socialdemocratiche come il «socialismo dei cittadini» di Zapatero, con la sua enfasi sui diritti personali (cfr. sopra), e le versioni modernizzate della nozione democratico-cristiana dell'economia sociale di mercato (discussa nella sezione precedente).

<sup>4</sup> La letteratura esistente sui profili ideologici dei partiti all'interno del Parlamento europeo o, più in generale, sull'impatto dell'UE sulle varie famiglie partitiche europee (ad esempio, McElroy e Benoit 2012; Nanou 2013) non consente di cogliere le differenze programmatiche necessarie per una comparazione sistematica in termini di NWL. Al fine di offrire qualche fondamento empirico alla mia tesi, presento almeno alcuni dati qualitativi (non ancora basati, per il momento, su metodologie strutturate) tratti da documenti ufficiali di partito.

il bastione più resistente di questa ideologia nell'Europa contemporanea (Bale 2012). È vero che le fondamenta ideologiche originarie del progetto *Big Society* possedevano caratteri innovativi rispetto sia al conservatorismo tradizionale sia al thatcherismo. Nei suoi scritti sul *Red Toryism*, Philippe Blond (considerato da alcuni come la controparte di Giddens nello stimolare il rinnovamento dell'ideologia di destra in Gran Bretagna) aveva fatto propri alcuni elementi del neowelfare liberalo, specialmente nella sua variante comunitaria: la sfiducia nel libero mercato capace di autoregolazione e nel capitalismo dei monopoli, il sostegno a una «visione civica» di *empowerment* comunitario e a un «nuovo localismo» imperniato su vivacità economica e forte coesione sociale (Blond 2010). Queste idee ebbero una certa risonanza nell'intorno delle elezioni del 2010; tuttavia, la piattaforma elettorale del Partito conservatore fu molto selettiva fin dall'inizio, e il suo flirt con il *Red Toryism* si è gradualmente indebolito, lasciando spazio al discorso tradizionale basato sulla massima «moralità e mercato», molto simile a quella dei Repubblicani statunitensi e perfino delle idee dei «Tea Party» (Bone 2012). Il neoconservatorismo può non esser più tanto «vegeto», ma è certamente ancora «vivo»: il neowelfare liberalo non ha ancora vinto la guerra.

Tabella 1 – *Principali obiettivi di policy dei Socialisti europei, dei Verdi, dei Liberali e dei Popolari in seno al Parlamento europeo*

	Socialisti	Verdi	Liberali	Popolari
Libertà/scelta	–	•	••	•
Non discriminazione	•	••	••	•
Diritti fondamentali	•	••	•	•
Eguaglianza di opportunità	••	•	•	••
Eguaglianza di genere	•	••	•	
Povertà/inclusione	••	•	•	•
Attivazione	(•)	–	•	(•)
Istruzione/giovani	•	•	•	•
Coesione	•	–	–	••
Famiglia	–	–	–	••

*Legenda:* •• discusso a lungo e in dettaglio; • discusso in senso favorevole; – non discusso o solo menzionato.

Elaborazione sui manifesti elettorali ufficiali presentati per la campagna elettorale 2009

Un'altra fonte, forse più potente, di competizione ideologica dall'esterno proviene dai partiti neopopulisti di destra (raggruppati sotto il nome di «Europa della libertà e della democrazia») e dalla sinistra estrema («Sinistra europea unita»). Parafrasando Le Pen, il neopopulismo di destra è «socialmente di sinistra, economicamente di destra, ma soprattutto nazionalista» (Le Pen 2011). Il suo discorso è ambiguo e incoerente: da un lato enfatizza la «coesione», difende i diritti acquisiti, chiede nuove protezioni (e protezionismi); dall'altro lato protesta contro l'eccesso di tassazione, la burocrazia, la regolazione statale e si dichiara a favore di un'offerta di servizi non pubblici di comunità. La sua idea di solidarietà è esclusiva, circoscritta ai membri della comunità nazionale, regionale, locale, chiusa a ogni

tipo di «straniero» e a ogni processo di «apertura», di integrazione sovranazionale e di globalizzazione. In molti Stati membri i partiti neopopulisti di destra hanno già conquistato un sostegno elevato e durevole e hanno cominciato a erodere la base sociale dei partiti *mainstream* di centro-destra e di centro-sinistra (Mudde 2007). In Italia, in Francia, in Olanda, e sempre di più anche nei paesi nordici, il potenziale di coalizione e/o di ricatto di questi partiti costringe le dinamiche di competizione elettorale, formazione dei governi e *policy-making* a scendere a patti con loro e dunque con le loro ideologie.

Il radicalismo di sinistra è anch'esso in ascesa (March 2011). Il suo discorso include da un lato appelli nostalgici ai vecchi tempi dei compromessi keynesiani nazionali e dell'internazionalismo operaio, dall'altro slogan anti-globalisti, critiche serrate della società dei consumi, proposte di decrescita e di ambientalismo radicale. Proprio come i populistici di destra, anche la sinistra radicale è contro l'Unione Europea, il mercato e la liberalizzazione dei commerci. La sua base sociale è meno stabile e omogenea di quella della nuova destra, ma i partiti che la compongono capitalizzano sulla crescente sfiducia politica e alienazione di significativi segmenti di elettorato, specialmente fra quei giovani che sperimentano precarietà sociale e lavorativa.

La crescente importanza politica delle formazioni populiste e radicali in molti sistemi partitici europei segnala l'emergenza di nuove linee di conflitto intorno al tema dell'integrazione europea nonché della difesa/riforma dello status quo distributivo. La presenza di questi «nuovi» concorrenti elettorali esterni ha buone probabilità di generare incentivi ulteriori alla differenziazione ideologica interna al perimetro del neowelfarismo liberale. La strategia discorsiva di François Hollande nella campagna elettorale del 2012 (un tentativo, come si è detto, di formulare una variante socialista egualitaria del nuovo paradigma) può essere considerata come un segno evidente di questa dinamica.

## CONCLUSIONE

Lungi dall'essere storicamente «morta», l'ideologia svolge ancora oggi un ruolo importante nella vita dei partiti e continua a fornire loro risorse normative e cognitive preziosissime per alimentare i circuiti della rappresentanza. Questo saggio ha mostrato che, a fronte dei crescenti vincoli della globalizzazione e dell'integrazione dei mercati, delle pressioni finanziarie esercitate dai tradizionali programmi basati su spettanze, delle sfide poste dall'invecchiamento demografico e dai nuovi rischi sociali, i tradizionali partiti europei hanno sviluppato un nuovo «discorso» volto a conciliare la necessità di riforme strutturali («responsabilità») con il persistente sostegno nei confronti dello stato sociale manifestato dagli elettori europei («rispondenza»). Sarebbe riduttivo interpretare questo sviluppo in termini di mero opportunismo politico. I partiti tradizionali si sono impegnati in genuino e intenso lavoro ideologico, che ha sfidato molti assunti tradizionali e ha saputo reinventare consolidate tradizioni di pensiero, traendo spunti originali da varie arene epistemiche al fine di giustificare le nuove posizioni e politiche.

La recente proliferazione di nuovi soggetti politici «espressivi», caratterizzati da alti livelli di rispondenza ma molto bassi livelli di responsabilità (anche nei loro profili ideologici), segnala che uno scenario improduttivo di centrifugazione politica non può essere escluso: le conseguenze potrebbero essere devastanti in termini di governabilità, coesione



e benessere materiale. Se correttamente argomentato e comunicato in maniera convincente (e, soprattutto, se l'UE «aiuta», ammorbidendo le proprie politiche monetarie e fiscali), il nuovo paradigma del NWL può rivelarsi un potente strumento per la ricostruzione di quel circolo virtuoso tra rappresentanza politica, solidarietà sociale e performance economica che ha caratterizzato il modello europeo dal 1950 in avanti, e che resta la sua più alta e preziosa realizzazione.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Armingeon K. e Bonoli G. (2006, a cura di), *The Politics of Postindustrial Welfare States*, London, Routledge
- Bale T. (2012), *The Conservatives since 1945: The Drivers of Party Change*, Oxford, Oxford University Press
- Beech M. (2006), *The Political Philosophy of New Labour*, London, Tauris Academic Studies
- Béland D. e Cox R.H. (2011, a cura di), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford, Oxford University Press
- Bergh A. e Erlingsson G.O. (2009), *Liberalizing without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms*, in «Scandinavian Political Studies», 32, n. 1, pp. 71-93
- Blond P. (2010), *Red Tory*, London, Faber and Faber
- Bone J.D. (2012), *The Neoliberal Phoenix: The Big Society or Business as Usual?*, in «Sociological Research Online», 17, n. 2, p. 16, <http://www.socresonline.org.uk/17/2/16.html>
- Cantillon B., Verschuere H. e Ploscar P. (2012), *Social Insurance and Social Protection in the EU*, Antwerp, Intersentia
- Cranston M. e Mair P. (1980, a cura di), *Ideology and Politics*, Bruxelles, Bruylant
- EC – European Commission (2005), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A concerted strategy for modernising social protection* [COM(1999) 347 final]
- Falkner G. (2010), *European Union*, in F. Castles *et al.*, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Ferrera M. (2005), *The Boundaries of Welfare*, Oxford, Oxford University Press
- (2006), *Friends, not Foes: European Integration and National Welfare States*, in A. Giddens, P. Diamond e R. Liddle (a cura di), *Global Europe, Social Europe*, Cambridge, Polity Press, pp. 257-278
- (2008), *The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects*, in «West European Politics», 31, n. 1-2, pp. 81-106
- Freeden M. (1996), *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*, Oxford, Clarendon
- (2008), *European Liberalisms*, in «European Journal of Political Theory», 7, n. 9, pp. 9-30
- (2012), *Ideology and Political Theory*, in «Journal of Political Ideology», 11, pp. 3-22
- Gamble A. (1994), *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*, Basingstoke, Macmillan
- Glossner C.L. e Gregosz D. (2009, a cura di), *60 Years of Social Market Economy Formation. Development and Perspectives of a Peacemaking Formula*, Berlin, Konrad Adenauer Stiftung

- Häusermann S. (2010), *The Politics of Welfare State Reform in Continental Europe: Modernization in Hard Times*, Cambridge, Cambridge University Press
- Hay C. (2001), *The «Crisis» of Keynesianism and the Rise of Neoliberalism in Britain: An Ideational Institutional Analysis*, in J.L. Campbell e O.K. Pedersen (a cura di), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, Princeton University Press
- Hemerijck A. (2012), *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press
- Huo J. (2009), *Third Way Reforms*, Cambridge, Cambridge University Press
- Kildal N. e Kuhnle S. (2005, a cura di), *The Normative Foundations of the Welfare State: The Nordic Experience*, London, Routledge
- Kvist J., Fritzell J., Hvinden B. e Kangas O. (2012, a cura di), *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21<sup>st</sup> Century*, Bristol, Policy Press
- Kymlicka W. (2011), *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford, Oxford University Press
- Laborde C. (2002), *The Reception of John Rawls in Europe*, in «European Journal of Political Theory», 1, n. 1, pp. 33-46
- Larsen C.A. e Goul Andersen J. (2009), *How New Economic Ideas Changed Integration and Globalization*, in «Social Policy and Administration», 34, n. 1, pp. 44-63
- Leibfried S. (2005), *Social Policy: Left to Judges and Markets?*, in H. Wallace, W. Wallace e M.A. Pollack (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 250-278
- Le Pen M. (2011), *Projet pour la France*, novembre, [http://www.frontnational.com/pdf/projet\\_mlp2012.pdf](http://www.frontnational.com/pdf/projet_mlp2012.pdf)
- Lindbom A. (2008), *The Swedish Conservative Party and the Welfare State*, in «Government and Opposition», 43, n. 4, pp. 539-560
- Magnette P. (2009), *The Fragility of Liberal Europe*, in «European Political Science», 8, pp. 190-200
- March L. (2011), *Radical Left Parties in Europe*, London, Routledge
- Marlier E. e Natali D. (2010, a cura di), *Europe 2020. Towards a More Social EU?*, Brussels, P.I.E. Peter Lang
- Martí J.L. e Pettit P. (2010), *A Political Philosophy in Public Life: Civic Republicanism in Zapatero's Spain*, Princeton, Princeton University Press
- McElroy G. e Benoit K. (2012), *Policy Positioning in the European Parliament*, in «European Union Politics», 13, n. 1, pp. 150-167
- Merkel W. e Petring A. (2007), *Social Democracy in Power. Explaining the Capacity to Reform*, in «Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft», 1, n. 1, pp. 125-145
- Mudde C. (2007), *Populist Radical Right Parties in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press
- Nanou K. (2013), *Different Origins, Same Proposals? The Impact of the EU on the Policy Directions of Party Families*, in «West European Politics», 36, n. 1, pp. 248-269
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Paris, OECD
- Palier B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF
- Parfit D. (1991), *Equality or Priority? The Lindley Lecture*, Lawrence, University of Kansas Press
- Pierson P. (1994), *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge, Cambridge University Press  
– (2001, a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press

- Rawls J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press (prima edizione)
- Rhodes M. (2013), *Labour Markets, Welfare States and the Contemporary Dilemmas of European Social Democracy*, in M. Keating e D. McKrone, *The Crisis of Social Democracy in Europe*, Edinburgh, Edinburgh University Press, pp. 152-167
- Rueda D. (2007), *Social Democracy Inside Out*, Oxford, Oxford University Press
- Sabel C. e Zeitlin J. (2010, a cura di), *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford, Oxford University Press
- Scharpf F.W. (2009), *Europe's Neo-Liberal Bias*, in A. Hemerijck, B. Knapen e E. Van Doorne (a cura di), *Aftershocks. Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam, Amsterdam University Press, pp. 228-234
- Schmidt M.G. (2010), *Parties*, in F.G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger e C. Pierson (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 211-226
- Schmidt V. (2008), *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*, in «Annual Review of Political Science», 11, pp. 303-326
- Seeleib-Kaiser M., Van Dyk S. e Roggenkamp M. (2008), *Party Politics and Social Welfare*, Cheltenham, Edward Elgar
- Sen A.K. (1995), *Inequality Reexamined*, Cambridge, Harvard University Press
- Sevilla J. (2002), *De nuevo socialismo*, Madrid, Editorial Crítica
- Steger M.B. e Roy R.K. (2010), *Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press
- Stjerno S. (2005), *Solidarity in Europe*, Cambridge, Cambridge University Press
- Stone D. e Denham A. (2004, a cura di), *Think Tank Traditions. Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press
- Taylor-Gooby P. (2001, a cura di), *Welfare States under Pressure*, London, Sage
- Vandenbroucke F. (2012), *Europe: The Social Challenge. Defining the Union's Social Objective Is a Necessity Rather Than a Luxury*, OSE Opinion Paper n. 11, luglio