

Quaderni di Ricerca
del Dipartimento Innovazione e Società
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA “LA SAPIENZA”

3

Quaderni di Ricerca del Dipartimento Innovazione e Società, Università di Roma “La Sapienza”

Dipartimento Innovazione e Società,
Via Salaria 113,
00198 Roma
Telefono: 06 4991 8372 - 06 84241159
Fax: 06 840800
E-mail: dies@uniroma1.it

Consiglio di Dipartimento

Amos Andreoni	Domenico De Masi	Claudio Pellegrini
Fabrizio Battistelli	Rita Di Leo	Simonetta Piccone Stella
Luciano Benadusi	Marcello Fedele (<i>Direttore</i>)	Tatiana Pipan
Nicola Maria Boccella	Gloria Gabrielli	Fabrizio Pirro
Leonardo Cannavò	Lia Migale	Angela Scaringella
Claudio Cerreti	Giulio Moini	Adriana Signorelli
Guglielmo Chiodi	Giovanni Orsina	Antonio Staffa
Marco Cilento	Massimo Paci	Federico Tedeschini
Simona Colarizi	Adriana Piga	Assunta Viteritti
Ernesto D'Albergo	Mario Patrono	Luciano Zani

Comitato Scientifico

Guglielmo Chiodi (*Coordinatore*)
Ernesto D'Albergo
Gloria Gabrielli
Fabrizio Pirro

I *Quaderni di Ricerca* vengono pubblicati per favorire la tempestiva divulgazione, in forma provvisoria o definitiva, dei risultati delle ricerche nelle aree: società e storia, istituzioni e politiche pubbliche, economia, la società dell'informazione.

Il Comitato Scientifico decide circa la pubblicazione di lavori nella collana dei *Quaderni di Ricerca*, sentito il parere di *referees*.

The aim of the Quaderni di Ricerca (Working Papers) is to disseminate provisional or definitive research on topics such as society and history, public policies and institutions, economic phenomena, and the 'information society'.

The publication of the submitted articles, which will be refereed, are subjected to approval by the Scientific Committee.

I *Quaderni di Ricerca* sono depositati come opere a stampa secondo gli obblighi previsti dall'art. 1 del D.L.L. 31.8.45 n. 660.

Fra politiche e istituzioni

Quale eredità per i nuovi modelli di welfare?

Chiara Agostini

Quaderno di Ricerca n. 3
2005



Copyright © MMV
ARACNE EDITRICE S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Redazione
00173 Roma
via Raffaele Garofalo, 133 A/B
06 93781065
telefax 06 72678427

ISBN 88-548-0325-1

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

I edizione: dicembre 2005

Finito di stampare nel mese di dicembre del 2005
dalla tipografia « Braille Gamma S.r.l. » di Santa Rufina di Cittaducale (RI)
per conto della « Aracne editrice S.r.l. » di Roma
Printed in Italy

Fra politiche e istituzioni: quale eredità per i nuovi modelli di *welfare*?

Chiara Agostini*

ABSTRACT

The aim of this work is to better understand the new scenarios that are emerging from crises in the traditional models of welfare, and which are set against a background in which such models are constrained to face challenges that are both exogenous and endogenous. The argument proposed herein reconstructs the principal debates that, starting in the nineties, have appeared in the academic literature on the welfare state, and takes as its starting point the identification of the characteristics typical of traditional welfare models. The analysis then developed concentrates on the importance of the macro institutional structures of each welfare model, since the basic hypothesis of this work is that it is the institutional architecture that has a major influence in the ongoing changes. This mutation in welfare models is investigated with particular attention to the implications connected with the process of European integration, and the analysis of this process brings to light how the general redefinition of the role of the public actor indicated by the passage from welfare state to welfare mix favours a process of convergence in the European welfare models. However, while it is true that the consolidation of welfare mix reflects a general tendency, it is also true that the institutional structures of each country create obstacles to a convergence towards a single model, highlighting the influence of path dependency on the process of welfare restructuring.

INTRODUZIONE

La ristrutturazione del *welfare* in atto nei paesi dell'area occidentale si caratterizza per la generale ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico, segnalata dal passaggio da sistemi di *welfare state* a sistemi di *welfare mix*. A fronte della difficoltà dello Stato di rispondere ai bisogni sociali emergenti, la soluzione adottata dai diversi paesi ha riguardato l'ingresso di attori privati all'interno di un settore, come quello del *welfare*, tradizionalmente pubblico. Questo processo ha come risultato la generale affermazione di modelli di *welfare* basati su forme di partnership pubblico/privato, e proprio questo elemento indica la progressiva riduzione delle differenze esistenti fra i modelli che tradizionalmente si sono affermati in ciascun paese.

* Dottoranda in *Sistemi sociali, organizzazione e analisi delle politiche pubbliche* (XIX ciclo) presso il Dipartimento Innovazione e società (DieS) dell'Università degli studi di Roma «La Sapienza».

Ma se da un lato è vero che la ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico segnala il progressivo superamento delle differenze che intercorrono fra i sistemi di protezione europei, dall'altro è vero anche che il cambiamento delle politiche di *welfare* è fortemente influenzato dalla *path dependency*, poiché le attuali trasformazioni sono spesso coerenti con le architetture istituzionali proprie di ciascun modello di *welfare*. Questo è vero ad esempio se si guarda alle risposte date dai diversi paesi occidentali alle sfide poste dai processi di globalizzazione ed europeizzazione delle economie. I *welfare state* occidentali tendono infatti a rispondere in maniera differenziata a sfide simili, poiché i tradizionali modelli di protezione si configurano come sedimenti di natura istituzionale che influenzano profondamente il cambiamento in atto.

In un contesto in cui le generali dinamiche di *policy change* europeo favoriscono l'emersione di cambiamenti comuni ai differenti paesi, le caratteristiche proprie dei *welfare state* tradizionali continuano ad influenzare profondamente il panorama del cambiamento. Questo significa che gli attuali modelli di protezione sono il risultato di spinte contrastanti, e proprio gli scenari che emergono dalla coesistenza di elementi differenti sono posti al centro di questo lavoro. Considerando l'importanza delle caratteristiche proprie dei tradizionali modelli di *welfare*, punto di partenza della riflessione che segue è, dunque, l'analisi delle differenti tipologie. Nel corso degli anni Novanta ampia parte della letteratura ha dedicato attenzione alla costruzione di tipologie per spiegare le differenze esistenti fra i *welfare state* occidentali, e per la costruzione di esse spesso è stato fatto ricorso a variabili storico-istituzionali.

La rilevanza delle variabili istituzionali emerge inoltre con l'introduzione del tema del cambiamento dei sistemi di *welfare*, al quale è dedicata la seconda parte di questo lavoro. A partire dagli anni Ottanta l'ampia diffusione di politiche di contenimento dei costi ha portato diversi autori ad interrogarsi sul futuro stesso dei sistemi di protezione sociale e da ciò è nato un ricco dibattito, che può essere sinteticamente descritto nella contrapposizione fra le ipotesi di "resistenza" e "smantellamento" del *welfare state*. Il dibattito smantellamento/resistenza ha visto ampia parte della letteratura condividere l'ipotesi secondo cui i sistemi di *welfare* "resistono" ed è proprio il riferimento a variabili politico-istituzionali che consente di spiegare questa "resistenza". Ma se assumiamo che i sistemi di *welfare* resistono, allora il problema centrale è quello di comprendere la direzione che il cambiamento in atto assume e se siamo di fronte ad un processo di progressiva convergenza dei differenti modelli.

Nella terza parte di queste riflessioni la ristrutturazione del *welfare* è indagata con particolare riferimento al processo di integrazione europea e viene

proposta un'analisi relativa a quelle ipotesi che, in letteratura, interpretano il cambiamento in atto in termini di progressiva convergenza verso un unico modello. La generale crisi che interessa i *welfare* europei sembra infatti favorire un processo di trasformazione che, causato dai medesimi elementi e ispirato a principi e criteri simili, produce un progressivo superamento delle differenze esistenti fra questi modelli di *welfare*. Come si vedrà l'individuazione o meno di questo processo si lega strettamente al significato che si attribuisce al concetto stesso di convergenza, nel quale si possono individuare tre differenti livelli – istituzionale, adattivo e degli obiettivi – che sono alla base delle diverse spiegazioni relative alla convergenza o meno delle risposte date dai *welfare* europei a sfide simili.

In questi termini il dibattito convergenza/divergenza rimane aperto, ma se si guarda al generale processo di ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico e quindi all'affermazione del *welfare mix*, è allora possibile assumere che i sistemi di protezione europei stiano attualmente superando le differenze proprie di ciascun modello. Allo stesso tempo la convergenza dei *welfare* europei sembra ostacolata dagli assetti macro-istituzionali di ciascun paese che, operando da filtro rispetto alle spinte al cambiamento, favoriscono la riproposizione delle tradizionali caratteristiche di ciascun modello all'interno dei nuovi *welfare mix*.

1. I *WELFARE STATE* TRADIZIONALI. TIPOLOGIE E MODELLI

Molta della letteratura esistente in tema di analisi comparata dei sistemi di *welfare* si è concentrata sulla definizione di “tipi ideali”, utili per la classificazione dei diversi modelli di protezione sociale [Bonoli, 1997]. La differenziazione qualitativa e quantitativa dei sistemi di *welfare* che ha caratterizzato, e che tutt'ora caratterizza, i diversi paesi dell'area occidentale ha infatti reso necessaria l'individuazione di alcune variabili in grado di spiegare le origini, i risultati e le conseguenze di tali differenze.

Un primo tentativo di classificazione si ha con i lavori di Richard Morris Titmuss che nei suoi corsi presso la London School of Economics, proponeva di distinguere tre differenti modelli. Come afferma Girotti [2002] questa classificazione, costruita lungo una scala di onerosità e complessità degli interventi sociali, colloca al livello più basso il *residual welfare model*, caratterizzato da un intervento pubblico limitato a quei bisogni individuali che emergono di fronte al fallimento della famiglia e del mercato considerati come i canali di risposta naturale a tali bisogni.

L'*industrial achievement-performance model* identifica invece quel modello di *welfare* in cui i livelli di protezione riflettono i meriti e i rendimenti lavo-

rativi. Infine l'*institutional redistributive model* si connota per l'orientamento a rispondere in chiave universalistica ai bisogni sociali. La classificazione proposta non è stata utilizzata dall'autore per studi comparati e rappresenta piuttosto la ricostruzione del percorso evolutivo e storico del *welfare* inglese [Ferrera, 1993].

Una più recente classificazione dei sistemi di *welfare* è stata elaborata, nel 1990, da Gøsta Esping-Andersen in *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. I differenti modelli individuati rappresentano una rielaborazione della classificazione titmussiana e consentono all'autore l'analisi comparata dei differenti «regimi di welfare» occidentali. La nozione di «regime di welfare» indica «il modo in cui le interdipendenti istituzioni dello stato, del mercato e della famiglia si distribuiscono la produzione di welfare» [Esping-Andersen, 1999; trad. it. 2000: 64]. Come nota lo stesso Esping-Andersen, nella letteratura sul *welfare state* spesso si parla, indistintamente, di Stato sociale, politica sociale e regimi di *welfare*, come se queste tre definizioni avessero tutte lo stesso significato. Ma non è così. Infatti «uno stato può adottare politiche sociali senza per questo trasformarsi in welfare state, anche se non vale il contrario. Possiamo parlare di politiche sociali tutte le volte in cui, in risposta a un determinato rischio sociale, è stato organizzato un qualche tipo di azione politica collettiva. Allo stesso tempo parlare di stato sociale significa lasciare inspiegato un “residuo di welfare” straordinariamente grande» [Esping-Andersen, 1999; trad. it. 2000: 63-64], poiché le azioni e le iniziative di *welfare* sono il frutto dell'interrelazione fra fornitura pubblica e privata. Per questo Esping-Andersen utilizza la nozione di regime di *welfare* e l'elaborazione proposta analizza i differenti modi in cui la “produzione” di *welfare* è divisa fra Stato, mercato e famiglie.

L'autore sostiene che i processi economici in corso e la costruzione del nuovo ordine postindustriale trovano fondamento nei differenti assetti istituzionali che si sono configurati, e per questo l'analisi proposta si compone anche di una dimensione qualitativa, che considera le “determinanti” politiche e istituzionali su cui storicamente si sono strutturati i sistemi di *welfare*. Più recentemente [2002b] Esping-Andersen ha sostenuto che i modelli di *welfare* ereditati dal passato si differenziano l'uno dall'altro poiché ogni paese ha seguito percorsi diversi nell'individuazione del modello di “buona società”. Se l'obiettivo comune era quello di risolvere la questione sociale e di porre fine alle disuguaglianze, le soluzioni adottate sono state differenti proprio perché fondate su concezioni alternative riguardo a cosa costituisca una buona società. Ad esempio alla soluzione basata sull'individualismo, preferita nei paesi anglosassoni, si contrappongono quella basata sull'egualitarismo e sull'universalismo adottata nei

paesi scandinavi e quella dei paesi conservatori fondata sul corporativismo e sulla sussidiarietà del cattolicesimo sociale.

L'analisi qualitativa è accompagnata da uno studio quantitativo che, attraverso la misurazione della distribuzione dei casi rispetto ad alcune dimensioni, consente la definizione di tre distinti *clusters*¹. Ricorrendo al concetto di demercificazione i tre modelli sono elaborati considerando la capacità dei diversi regimi di *welfare* di sottrarre l'individuo alla dipendenza del mercato. Infatti il concetto di demercificazione, proposto originariamente da Polanyi [1944] e successivamente sviluppato da Offe [1972; 1984] «intende verificare in che misura lo stato sociale riesca a ridurre la dipendenza delle persone dai rapporti monetari, garantendo il diritto a un reddito indipendente dalla partecipazione al mercato» [Esping-Andersen, 1999, trad. it. 2000: 81].

La misurazione della capacità di demercificazione è condotta attraverso l'analisi dei programmi di sostegno del reddito per vecchiaia, disoccupazione e malattia. I tre mondi del *welfare* si distribuiscono, allora, lungo un *continuum* che va dalla bassa demercificazione all'alta demercificazione – e quindi dalla bassa all'alta capacità dello Stato di sottrarre l'individuo alla dipendenza del mercato – e sono definiti come liberale, conservatore-corporativo e socialdemocratico.

Nel regime liberale (Australia, Stati Uniti, Nuova Zelanda, Canada, Irlanda e Gran Bretagna) l'egemonia della borghesia imprenditoriale e la predominanza dei valori liberali hanno determinato un basso livello di demercificazione. Tali paesi, in coerenza con il pensiero economico classico, hanno infatti adottato soluzioni “mercantili” anche in risposta alla domanda di protezione. Gli interventi di *welfare* sono di tipo residuale e si sostanziano in programmi di trasferimento destinati ai poveri e ai lavoratori a basso reddito, escludendo quindi le classi medie.

Nel regime conservatore-corporativo (Italia, Giappone, Francia, Germania, Finlandia, Svizzera) l'egemonia borghese si è fusa con la tradizione statalista e in alcuni casi anche con la dottrina della chiesa cattolica e con l'articolazione corporativa del tessuto sociale; gli interventi di *welfare* sono strettamente connessi

¹ Come scrive Ferrera «L'impiego di questo termine statistico è giustificato anche dal fatto che questo autore combina un approccio qualitativo, imperniato sull'informazione storica concreta, con un approccio quantitativo, imperniato sulla misurazione delle posizioni dei casi rispetto a varie dimensioni e all'analisi delle conseguenti distribuzioni statistiche» [1993: 68].

al mercato del lavoro e la famiglia è riconosciuta come il luogo più adatto di risposta ai bisogni in un rapporto di sussidiarietà con lo Stato.

Infine nel terzo regime (Austria, Belgio, Olanda, Danimarca, Norvegia, Svezia) l'egemonia socialdemocratica ha definito un modello di *welfare* basato su un intervento pubblico che sostituisce sia il mercato che la famiglia e che garantisce l'universalità delle prestazioni.

Il lavoro proposto da Esping-Andersen ha stimolato un ricco dibattito e ha portato diversi autori [Leibfried, 1992; Ferrera, 1993; Siaroff, 1994; Bonoli, 1997] ad elaborare nuove proposte tipologiche, spesso in aperta critica al modello dei tre mondi. Come scriverà lo stesso Esping-Andersen in un lavoro successivo, questa tipologia è stata scoperta «troppo rigidamente basata sui programmi di sostegno del reddito, eccessivamente concentrata sul rapporto stato-mercato, e unilateralmente costruita intorno alla posizione del tipico lavoratore di sesso maschile» [Esping-Andersen, 1999: trad. it. 2000: 127]. Alcuni autori [Leibfried, 1992; Castles, 1995; Ferrera, 1996] hanno poi sostenuto la necessità di considerare separatamente i paesi dell'Europa meridionale che, per le loro caratteristiche, costituirebbero un ulteriore modello di *welfare*.

La ricostruzione del dibattito sulle tipologie di *welfare* elaborate a valle della demercificazione di Esping-Andersen porta a considerare in primo luogo il lavoro proposto da Leibfried nel 1992.

In *Towards a European Welfare State?* l'autore elabora una tipologia nell'intento di indagare se i differenti sistemi di *welfare* possano "armonizzarsi" e convergere in un unico modello europeo. Le variabili sulle quali è costruita la tipologia riguardano le *policy* relative alle assicurazioni sociali e alla povertà e l'analisi delle possibili conseguenze derivanti dall'introduzione del reddito minimo nei diversi paesi europei. L'autore sostiene esplicitamente la necessità di aggiungere un ulteriore modello ai tre mondi di Esping-Andersen e propone quindi di distinguere i regimi di *welfare*² in scandinavo (Danimarca, Norvegia, Finlandia, Svezia), anglosassone (Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti), bismarckiano (Germania e Austria) e latino (Italia, Spagna, Portogallo e Grecia). Il modello scandinavo è definito «moderno» e si caratterizza per

² L'autore utilizza la nozione proposta nel modello dei tre mondi, ma lo stesso Esping-Andersen replicherà alle critiche di Leibfried sostenendo che l'analisi da lui proposta riguarda i programmi di assistenza sociale piuttosto che i regimi di *welfare* e questo, spiegherebbe la necessità di Leibfried di introdurre un'ulteriore modello di *welfare* [Esping-Andersen, 1999].

la piena occupazione alimentata dal sistema di protezione stesso, infatti il *welfare state* è in primo luogo «*employer*» e in ultima istanza «*compensator*» [Leibfried, 1992: 254]. Tale regime si basa sul diritto al lavoro ed è sostenuto dall'istituzionalizzazione del concetto di cittadinanza. Il modello bismarckiano è definito come «istituzionale» e condivide con il primo l'istituzionalizzazione della nozione di cittadinanza, ma se ne differenzia da un lato perché basato sul diritto alla sicurezza sociale anziché al lavoro e, dall'altro, perché il *welfare* è prima «*compensator*» e poi «*employer*». Il modello anglosassone è definito come «residuale»³ perché strettamente connesso al mercato e basato sul diritto a trasferimenti monetari, di carattere compensatorio, all'interno di un contesto in cui non è riconosciuta la nozione di cittadinanza sociale. Infine il modello latino è definito come «rudimentale» poiché il diritto al lavoro e al *welfare* rappresenta più una proclamazione che una realtà e l'istituzionalizzazione della cittadinanza sociale risulta solo parzialmente implementata.

Successiva alla proposta tipologica di Leibfried è la tipologia elaborata da Maurizio Ferrera nel 1993 in *Modelli di solidarietà*.

Il principale merito di questo contributo è quello di aver proposto una tipologia basata su una dimensione qualitativa. Come sottolinea lo stesso Ferrera, l'analisi dei differenti sistemi di *welfare state* si è tradizionalmente concentrata sulla dimensione quantitativa della protezione e quindi sulla quantità delle prestazioni, della spesa e dei beneficiari. Con la definizione dei modelli di solidarietà, Ferrera si propone invece di rispondere alla domanda relativa al “chi è protetto”, piuttosto che alla tradizionale domanda relativa al “quanto si protegge”. L'analisi relativa al “chi” è condotta attraverso l'indagine del modello di copertura relativo agli schemi pensionistici e sanitari. L'autore vede come storicamente si siano affermati due distinti modelli di copertura (occupazionale e universalistico), la cui differenza è riconducibile alle prime assicurazioni sociali obbligatorie che in alcuni paesi erano di tipo occupazionale e in altri nazionale. All'interno dei modelli di copertura occupazionali e universalistici è poi possibile distinguere i tipi puri e quelli misti, in quanto i primi sono rimasti fedeli al modello originario mentre i secondi se ne sono distaccati.

La tipologia proposta si articola quindi in quattro modelli: occupazionali puri (Francia, Belgio, Germania, Austria), occupazionali misti (Svizzera, Italia, Olanda e Irlanda), universalistici misti (Gran Bretagna e Canada) e universalistici puri (Svezia, Norvegia, Danimarca e Finlandia).

³ L'autore qui riprende esplicitamente la nozione proposta da Titmuss.

Il contributo di Ferrera all'analisi comparata dei sistemi di *welfare* non è circoscritto alla definizione dei modelli di solidarietà del 1993. Con il saggio *Il modello sud-europeo di welfare state* del 1996, Ferrera si inserisce infatti all'interno del dibattito relativo alla necessità di considerare i paesi dell'Europa meridionale come caso distinto rispetto ai tre mondi del *welfare* di Esping-Andersen. Tale dibattito, come abbiamo visto, aveva portato Leibfried nel 1992 a definire rudimentale il modello di *welfare* sud europeo, mentre Castles nel 1995 ne aveva evidenziato il carattere familistico e la forte influenza esercitata dal cattolicesimo. Nel contributo del 1996, Ferrera muovendo dall'assunto secondo cui i caratteri evidenziati da Leibfried e Castles sono ascrivibili ai sistemi di *welfare* del Sud, sostiene la necessità di considerare anche ulteriori elementi caratteristici di tali sistemi di *welfare*.

L'autore individua alcune specificità del modello che possono essere raggruppate in tre aree. La prima riguarda i meccanismi di garanzia del reddito centrati sui trasferimenti monetari e il carattere dualistico delle forme di protezione. Il forte divario fra prestazioni "forti" (riservate ai lavoratori attivi nei settori centrali dell'economia) e prestazioni "deboli" (riservate ai lavoratori attivi nei settori periferici dell'economia), determina un «iper-garantismo selettivo» [Ferrera, 1996: 75] peculiare dei *welfare* del Sud. La seconda area riguarda il settore della sanità che è caratterizzato da un approccio chiaramente universalistico e dalla presenza di peculiari mix pubblico-privato. L'ultima area riguarda invece il carattere particolaristico e clientelare del modello di *welfare* sud europeo. Le peculiarità di questi sistemi di *welfare* vengono qui spiegate sulla base di alcune variabili politico-istituzionali che riguardano principalmente la debolezza delle istituzioni statuali, che ha favorito la diffusione di meccanismi clientelari, e la competizione interpartitica, che ha invece favorito il mantenimento della frammentazione corporativa nei sistemi di garanzia del reddito.

Infine nel 1997 un'ulteriore proposta tipologica è elaborata da Giuliano Bonoli nel saggio *Classifying Welfare State: A Two-Dimension Approach*. L'intento dell'autore è quello di predisporre una tipologia in grado di cogliere i due principali aspetti dell'attuale sviluppo del *welfare*. Tali aspetti riguardano da un lato il movimento verso l'espansione o la contrazione dei sistemi di *welfare* e, dall'altro, la convergenza (o divergenza) verso un "modello medio" di protezione sociale. Bonoli muove dalla considerazione secondo cui la maggior parte delle tipologie elaborate in letteratura trovano il loro limite nel fatto di essere costruite su un'unica dimensione e per questo propone un'analisi riguardante sia il livello di protezione (dimensione quantitativa) sia il modo in cui questa è fornita (dimensione qualitativa). La dimensione qualitativa indagata, riprendendo

il lavoro di Ferrera, riguarda la distinzione fra modelli di *welfare* di tipo beveridgiano e bismarckiano e quindi fra modelli universalistici e occupazionali, mentre la dimensione quantitativa scelta è quella “classica” del livello di spesa. L’operazionalizzazione di queste due variabili porta l’autore a costruire una tipologia che considera da un lato la percentuale di spesa sociale e dall’altro il modo in cui tale spesa è finanziata, dove il ricorso alla tassazione generale riflette il modello beveridgiano mentre il metodo contributivo è tipico di quello bismarckiano.

La tipologia elaborata si articola in quattro modelli: beveridgiano con alta spesa (Danimarca, Svezia, Finlandia, Norvegia), beveridgiano con bassa spesa (Regno Unito e Irlanda), bismarckiano con alta spesa (Germania, Francia, Belgio, Olanda e Lussemburgo), bismarckiano con bassa spesa (Italia, Spagna, Grecia, Svizzera e Portogallo).

Dall’analisi condotta emerge che le variabili che consentono di spiegare perché, in che modo e relativamente a cosa i differenti modelli di *welfare* divergono sono macrovariabili di tipo storico-istituzionale. Tutte le tipologie indagate considerano infatti le tradizioni politiche e storiche nonché gli orientamenti che hanno guidato la costruzione e l’istituzionalizzazione dei differenti modelli di *welfare*. Questa scelta è evidente tanto nel lavoro di Esping-Andersen, che analizza le “determinanti” politico-istituzionali sulle quali si sono strutturati i sistemi di *welfare* e riconosce l’importanza degli orientamenti che ogni società ha seguito nell’individuazione del modello di “buona società”, quanto nelle tipologie di Ferrera e di Bonoli che evidenziano come le differenti tradizioni storico-istituzionali, riconducibili alle prime forme di assicurazione sociale, spieghino le differenze che intercorrono fra i modelli di *welfare* occidentali. Pur essendo costruita considerando alcune specifiche *policy* piuttosto che i “regimi di *welfare*”, anche la tipologia di Leibfried tiene conto di variabili politico-istituzionali. Infatti dall’analisi dei differenti modelli emerge che sono l’istituzionalizzazione o meno del concetto di cittadinanza e la configurazione stessa dei modelli in termini di *employer* o *compensator* a spiegare i differenti tipi di *welfare*.

Queste tipologie sono state ampiamente utilizzate per indagare i processi di cambiamento in atto. Infatti, come vedremo nei paragrafi successivi, l’analisi comparata delle trasformazioni dei sistemi di *welfare* e quindi il dibattito relativo alle ipotesi di smantellamento/resistenza come anche il dibattito sulla convergenza/divergenza dei modelli ricorreranno alle tipologie per interpretare i processi di ristrutturazione dei diversi *welfare state* occidentali. In questa prospettiva le variabili storico-istituzionali assumono ulteriore rilevanza, poiché e-

videnziano che i modelli di *welfare* tradizionali tendono a configurarsi come sedimenti istituzionali che influiscono profondamente sui processi di cambiamento in atto.

2. SMANTELLAMENTO E RESISTENZA. IL *WELFARE STATE* ALLA PROVA DEI TAGLI

È opinione condivisa che gli anni '80 coincidano con la fine della età dell'oro del *welfare state* [Esping-Andersen, 1996a; Pierson, 1994; Scharpf, 1996]. Se infatti nel periodo post-bellico i sistemi di *welfare* si erano strutturati in un contesto di espansione economica, a partire dagli anni Ottanta essi si trovano ad affrontare la sfida posta dalle nuove politiche economiche di austerità [Pierson, 1999]. Di fronte alla crisi dello Stato sociale e alla diffusione di politiche di contenimento dei costi, molti studiosi si sono interrogati sul futuro stesso dei sistemi di *welfare*, dando vita ad un dibattito che può essere sinteticamente descritto con l'opposizione fra smantellamento e resistenza.

La politica dei tagli allo stato sociale avviata in Gran Bretagna e negli Stati Uniti dalle amministrazioni Thatcher e Reagan ha portato Paul Pierson nel 1994 a proporre l'interrogativo *Dismantling the Welfare State?* Tale politica è stata infatti sostenuta dai principi liberisti secondo cui il *welfare state* è incompatibile con il perseguimento dello sviluppo economico e, come scrive lo stesso Pierson, «for Reagan and Thatcher, the welfare state was not simply a victim of poor economic performance but one of its principal causes» [Pierson, 1994: 4]. Nonostante ciò è proprio guardando a queste amministrazioni che viene sostenuta la tesi della resistenza dei sistemi di *welfare*. Questa è spiegata in chiave politico-istituzionale; è infatti l'alto costo politico a costituire il deterrente all'avvio di esplicite e sistematiche politiche di smantellamento del *welfare*. La dettagliata analisi della politica dei tagli realizzata dalle amministrazioni Reagan e Thatcher nel caso delle pensioni, degli interventi per la casa e di sostegno del reddito evidenzia come tale politica sia possibile solo attraverso il ricorso a pratiche di oscuramento e compensazione dei suoi effetti negativi, che hanno comunque impedito un attacco frontale, diretto e sistematico ai sistemi di *welfare*.

Anche guardando agli altri sistemi occidentali di *welfare*, Pierson ritiene che non siamo di fronte allo smantellamento dello stato sociale, quanto piuttosto, ad un processo di rinegoziazione e modernizzazione del contratto sociale post-bellico. Riprendendo, nel 1999, la tipologia di Esping-Andersen Pierson ha proposto un'analisi comparata del processo di ristrutturazione dei sistemi di *welfare* occidentali e, anche in questo caso, la resistenza dei sistemi di *welfare* è spiegata a partire dall'analisi di alcune variabili politico-istituzionali. I fattori che non consentono lo smantellamento del *welfare* sono individuati negli in-

centivi elettorali e nella vischiosità istituzionale. «La base elettorale del *welfare state* non soltanto è molto ampia, ma è anche determinata a punire i politici responsabili di iniziative impopolari» [Pierson, 1999: 395]. Gli uomini di governo risultano poi solitamente interessati ad essere rieletti ed è possibile che tale preoccupazione porti a non considerare gli effetti di lungo termine connessi ad un drastico ridimensionamento dello stato sociale. È infatti l'asimmetria connessa alla presenza di costi a breve termine e benefici di lungo periodo che disincentiva ulteriormente i politici dall'intraprendere iniziative volte a ridurre drasticamente le prestazioni di *welfare*. Guardando al ruolo giocato dalle istituzioni Pierson vede poi come, all'interno di un contesto fortemente istituzionalizzato quale quello delle politiche di *welfare*, gli adattamenti alle istituzioni preesistenti, che necessariamente si innescano a fronte dell'innovazione, possano contribuire a rendere poco desiderabile il mutamento. «In altre parole l'adattamento sociale degli assetti istituzionali e organizzativi incrementa notevolmente i costi di *exit* dall'assetto precedente. Pertanto alternative disponibili in passato possono risultare inaccessibili nel presente» [Pierson, 1999; 397]⁴.

Nonostante la forte resistenza al mutamento che i sistemi di *welfare* nelle democrazie contemporanee mostrano, alcuni fattori, come la limitata crescita economica, i livelli crescenti di imposizione fiscale e l'invecchiamento progressivo della popolazione, rendono improbabile anche qualsiasi ipotesi di immobilismo. I processi di riforma del *welfare* non possono allora essere interpretati né in termini di "smantellamento" né in termini di "immobilismo", ma si configurano piuttosto come processi di "ristrutturazione". La ristrutturazione è di tipo incrementale e si sviluppa lungo tre direzioni: il contenimento dei costi, la rimercificazione e la modernizzazione. «Nel contesto attuale la necessità di finanziare il deficit pubblico rappresenta spesso il principale vincolo pendente sulle politiche sociali» e il bisogno di contenere i costi costringe i governi a «conciliare le spinte ad un aumento della spesa pubblica con i potenziali contraccolpi sull'elettorato, con la possibilità che nuove imposte abbiano conseguenze negative sulla *performance* economica» [Pierson, 1999: 404].

⁴ Pierson vede, ad esempio, come la vischiosità istituzionale giochi un ruolo rilevante nel processo di riforma del sistema pensionistico. Molti paesi operano con un sistema a ripartizione che mostra una forte resistenza ad ogni ipotesi di riforma radicale. Questo perché il passaggio ad un sistema privato determinerebbe un peso eccessivo per gli attuali lavoratori che dovrebbero finanziare le pensioni della generazione precedente ed allo stesso tempo accumulare risorse per le proprie.

La rimercificazione, all'opposto del processo di demercificazione [Esping-Andersen, 1990], consiste nella riduzione dei benefici offerti o nel restringimento delle condizioni di accesso e quindi nella riduzione delle alternative alla partecipazione al mercato. Se con la demercificazione lo Stato riduce la dipendenza degli individui dal mercato, con la rimercificazione tale dipendenza è aumentata. Infine la terza dimensione riguarda la modernizzazione, che da un lato è "razionalizzazione" e quindi cambiamento dei mezzi ritenuti idonei a perseguire obiettivi tradizionali, dall'altro è "aggiornamento" e cioè adattamento dei vecchi programmi di *welfare* alle nuove domande di protezione.

L'analisi comparata dei sistemi di *welfare* occidentali porta Pierson ad evidenziare come tali sistemi realizzino in maniera differenziata il processo di ristrutturazione del *welfare*. Nel modello liberale le politiche di riforma sono basate sul contenimento dei costi e sulla rimercificazione in un contesto in cui il sostegno politico allo stato sociale risulta piuttosto moderato. Nel modello socialdemocratico la riforma è invece incentrata su una politica di riduzione della spesa che si accompagna però ad un processo di adattamento volto a migliorare l'efficacia del perseguimento degli obiettivi tradizionali. Infine nel modello conservatore la riforma è basata sul contenimento dei costi e sull'adattamento dei vecchi programmi a nuove domande sociali. In questo particolare contesto appare piuttosto improbabile un processo di riforma basato sulla piena liberalizzazione ma «potrebbe tuttavia verificarsi la necessità di un processo di apprendimento politico che passa attraverso tentativi non riusciti di liberalizzazione unilaterale. Si pensi, ad esempio, al ruolo svolto da Berlusconi in Italia» [Pierson, 1999: 429-430].

Non tutti gli autori concordano però con la tesi della resistenza dei sistemi di *welfare*. Nel 1998, Clayton Richard e Jonas Pontusson in *Welfare State Retrenchment Revisited* sostengono infatti la tesi dello smantellamento. L'analisi si concentra sulla politica dei tagli alla spesa sociale nei paesi appartenenti all'area dell' OECD. In particolare i paesi oggetto di studio sono la Svezia, la Germania, gli Usa e l'Inghilterra. Per dimostrare come, a partire dagli anni Ottanta, sia in atto un processo di smantellamento dei sistemi di *welfare*, gli autori analizzano alcuni dati statistici relativi alla crescita dell'ineguaglianza, (misurata considerando la diminuzione dei salari e l'incremento della povertà), al tasso di occupazione, alla spesa pubblica e agli interventi del settore pubblico. L'analisi condotta porta a concludere che se Pierson [1994] aveva distinto fra tagli programmatici e tagli sistemici del settore pubblico, dove i primi rimandano ad una riduzione della spesa o del livello dei benefici e i secondi a dei cambiamenti di lungo termine volti a rendere vulnerabile il settore del *welfare*, allora la riforma del

pubblico settore può definirsi di tipo sistemico. Nelle parole degli autori «the idea that public sector reform represents a form of systemic retrenchment as well as programmatic retrenchment would seem to be more broadly applicable» [Clayton e Pontusson, 1998: 98].

In realtà però, come suggerisce il politologo dell'Università di Amsterdam Kees van Kersbergen [2000], l'analisi dell'ormai maturo dibattito circa lo smantellamento o la resistenza dei sistemi di protezione sociale evidenzia come la maggior parte degli studiosi condivide l'ipotesi secondo cui i *welfare state* occidentali muovono verso un percorso di aggiustamenti incrementali, che configura la sostanziale resistenza di questi sistemi. Ma la spiegazione del perché i sistemi di *welfare* "resistono" non è univoca. Alcune teorie hanno evidenziato come sia il forte radicamento culturale dei sistemi di *welfare* ad impedire un processo di completo smantellamento [Kersbergen, 2000] altre, come abbiamo visto, si sono invece concentrate sui meccanismi istituzionali. All'interno delle teorie che spiegano la resistenza dei sistemi di *welfare* a partire dalla considerazione del ruolo giocato dalle istituzioni, Kersbergen, guardando ai lavori di Pierson [1994;1999] e di Esping-Andersen [1996a; 1996b], propone di distinguere fra teorie di tipo meso-istituzionale e macro-istituzionale, dove le prime si concentrano sugli ostacoli programmatici che impediscono il processo di smantellamento, mentre le seconde si focalizzano sulla capacità di adattamento istituzionale dei regimi di welfare.

La resistenza dei sistemi di welfare è spiegata in termini macro-istituzionali da Esping-Andersen [1996a] il quale, più che concentrarsi sulle "politiche dei tagli", affronta i temi connessi alla generale crisi del *welfare state* con particolare attenzione alle risposte che i differenti paesi offrono a tale crisi. L'analisi sviluppata da Esping-Andersen muove dalla ricostruzione delle principali cause della crisi, che sono ricondotte alle sfide poste da due differenti ordini di problemi. In primo luogo tali sistemi sono sfidati da cambiamenti di tipo endogeno che riguardano il crescente divario fra gli schemi di protezione esistenti e l'emersione di nuovi bisogni e nuovi rischi. L'emersione di nuovi rischi appare connessa ad alcuni cambiamenti sociali in atto che riguardano la struttura familiare (ad esempio aumentano i nuclei familiari monogenitoriali), la struttura occupazionale (aumento della domanda di professionalizzazione) ed i cicli di vita (che diventano sempre meno lineari e standardizzati). Per quanto riguarda i cambiamenti di tipo esogeno sono invece i mutamenti economici e demografici a sfidare i tradizionali sistemi di *welfare*. Le trasformazioni demografiche, in atto da più di un decennio, riguardano il progressivo invecchiamento della popolazione che, determinato dalla combinazione fra bassa fertilità e aumento

dell'aspettativa di vita, è all'origine della crescente domanda di protezione. I problemi economici vengono invece individuati nell'incremento dei livelli di disoccupazione che, nel contesto delle economie postindustriali, rischiano di essere ulteriormente alimentati dall'aumento della domanda di manodopera altamente qualificata. Nell'interpretazione proposta da Esping-Andersen, i tre mondi del *welfare* sembrano adattarsi ai cambiamenti in maniera differenziata e le diverse risposte alle trasformazioni in atto riflettono le peculiarità di ognuno dei "tre mondi". Infatti i regimi di *welfare* socialdemocratici hanno risposto attivamente, con l'estensione dell'offerta dei servizi e con politiche rivolte ai giovani e finalizzate al sostegno dei redditi e all'occupazione. I regimi liberali, attraverso strategie di deregolazione, hanno invece ulteriormente incrementato l'offerta di soluzioni "mercantili" alla domanda di *welfare*. Infine i regimi conservatori hanno rafforzato il peso dei trasferimenti monetari e affidato alla famiglia la responsabilità di rispondere ai nuovi bisogni. Come scrive lo stesso Esping-Andersen «in sum, within the advanced democracies the contemporary politics of the welfare state is a politics of the status quo» [Esping-Andersen, 1996b: 266-267]. In sostanza non siamo di fronte ad un processo di cambiamento radicale, i sistemi di *welfare* sembrano piuttosto "congelati" e i cambiamenti in atto tendono ad essere negoziati e consensuali.

I sistemi di *welfare* "resistono" ed il cambiamento procede attraverso una serie di aggiustamenti incrementali coerenti con le architetture istituzionali dei differenti modelli di *welfare*. Sembra allora chiaro che il processo di ristrutturazione del *welfare* è *path dependent* [Capano e Giuliani, 2002], poiché è il percorso attraverso il quale le politiche di *welfare* sono arrivate ad essere come sono che condiziona fortemente il cambiamento in atto.

3. CONVERGENZA, DIVERGENZA E NUOVI MIX. I WELFARE NAZIONALI E L'INTEGRAZIONE EUROPEA

Il processo di ristrutturazione del *welfare* si sviluppa all'interno di un contesto fortemente differente da quello originario; i sistemi di protezione europei si sono strutturati all'interno dello Stato Nazione e i loro punti di forza erano il controllo dei confini territoriali e la centralità delle istituzioni nazionali. Come evidenzia Ferrera [2000] l'origine del *welfare*, individuata nell'introduzione delle prime assicurazioni obbligatorie, può essere interpretata come una concreta manifestazione del processo di strutturazione interna frutto della chiusura verso l'esterno che ha caratterizzato gli stati europei del XIX secolo. L'introduzione delle prime assicurazioni obbligatorie contribuì infatti a rafforzare la sovranità dello Stato Nazionale poiché diede corpo alla dimensione regolativa nazionale e

creò nuovi spazi di appartenenza all'interno dei confini nazionali. Gli anni compresi fra il 1945 e 1975, definiti in letteratura come l'età dell'oro del *welfare* [Ferrera 2000, Scharpf, 1996], rappresentano il momento in cui i sistemi di protezione raggiungono il massimo livello di copertura ancorando il riconoscimento del diritto di cittadinanza sociale alle istituzioni statali.

Il processo di integrazione europea è stato indagato in termini di integrazione negativa (riduzione della capacità di *problem solving* delle politiche nazionali) e positiva (definizione di politiche europee intergovernative) e la fine dell'età dell'oro può considerarsi coincidente con l'inizio del processo di integrazione negativa proprio perché il funzionamento dei sistemi di *welfare* risultava strettamente connesso al controllo dei confini economici dello Stato territoriale [Scharpf, 1996]. Già nel corso del trentennio d'oro, con la creazione, nel 1958, del Mercato comune, i confini dello stato sociale nazionale iniziarono ad indebolirsi, e ciò sia per l'intensificazione dei flussi socio-economici connessi alla promozione delle quattro libertà di movimento (dei capitali, dei lavoratori, delle merci e dei servizi), sia per la progressiva emersione di un sistema di coordinamento sovranazionale. A partire dalla metà degli anni Settanta la progressiva rimozione delle barriere e dei confini nella sfera economica e in quella monetaria si accompagna ad un processo di crescente erosione della sovranità nazionale, che configura l'integrazione europea in termini negativi, mentre in termini positivi la realizzazione di politiche intergovernative incontra notevoli difficoltà [Scharpf 1996] e qualsiasi processo di riconfigurazione istituzionale multilivello solleva delicati dilemmi istituzionali [Ferrera 2000].

Le dinamiche di integrazione europea e la generale crisi che interessa i sistemi di *welfare* sembrano spingere i diversi paesi ad un processo di trasformazione che, ispirato a principi e criteri simili, potrebbe condurre ad una convergenza dei differenti modelli. Se si guarda ai livelli di spesa, alle caratteristiche strutturali dei sistemi di protezione sociale e ai diritti sociali riconosciuti, a partire dalla seconda metà del ventesimo secolo le differenze intercorrenti fra i *welfare state* europei tendono infatti a decrescere e nel corso degli anni Novanta i modelli di protezione appaiono molto più omogenei rispetto al periodo precedente [Tomka, 2003]. Ma il processo di convergenza, favorito dallo sviluppo del dibattito internazionale e dagli interventi dell'Unione europea, incontra il maggiore ostacolo nelle particolari configurazioni politico-istituzionali che caratterizzano i differenti paesi. «Queste configurazioni operano da filtro rispetto alle sfide del contesto socio-economico, modellano le percezioni, le convenienze e dunque le strategie degli attori, definiscono i vincoli e le opportunità di cambiamento» [Ferrera, 1998: 92]. Seguendo la proposta di Ferrera è possibile ipo-

tizzare che, anche se l'integrazione europea sta progressivamente erodendo i tradizionali sistemi di *welfare*, un processo di convergenza, inteso come ridefinizione del contratto sociale a livello comunitario e come emersione di un vero e proprio *welfare state* europeo, sia piuttosto lento e complesso e quindi difficilmente realizzabile nel breve termine. In particolare Ferrera vede come l'istituzionalizzazione della solidarietà a livello europeo sia piuttosto ridotta e come la capacità delle istituzioni europee di incidere in tale settore siano esigue, se paragonate alla capacità di influenza nella sfera economica e in quella monetaria. Inoltre, accanto a questi elementi, la «retorica della sussidiarietà gioca a favore dei particolarismi sociali nazionali» [Ferrera, 1998: 92]. Questa, definita anche «trappola della sussidiarietà» [Ferrera, 1998: 98], rappresenta infatti uno dei maggiori ostacoli al potenziamento delle capacità di governo sociale dell'Unione europea poiché il principio di sussidiarietà diviene spesso strumento di mantenimento dello *status quo*. In particolare la forte invadenza dell'Unione europea nel settore economico e in quello monetario ha comportato un generale «irrigidimento» degli attori (il riferimento è sia agli esecutivi che all'opinione pubblica) in difesa dello «*status quo* potestativo» [Ferrera, 1998: 99] in tutti gli altri settori, e nel campo del *welfare* è proprio il richiamo al principio di sussidiarietà che diviene strumento a difesa dello *status quo*. Le politiche di *welfare* rimangono infatti materia propria degli Stati nazionali mentre le politiche economiche e monetarie sono ora competenza dell'Unione Europea [Palier, 2004; Sapir, 2005]. Tutti questi elementi giocano chiaramente a sfavore di un processo di convergenza europea dei sistemi nazionali di *welfare*.

Non tutti gli autori però, concordano con la tesi secondo cui la convergenza sarebbe possibile solo nel lungo termine. Infatti Wolfgang Streeck, in un contributo del 2000, sostiene che tale processo sia già in atto. Ma la convergenza è qui definita in maniera differente rispetto alla teorizzazione proposta da Ferrera. Infatti, se Ferrera si riferisce alla convergenza identificandola nell'emersione di un governo sociale europeo, Streeck identifica tale processo nella graduale omogeneizzazione dei modelli di *welfare* europei.

Il processo di omogeneizzazione non è spiegato a partire dalle direttive poste dall'Unione europea, ma piuttosto interpretato come il riflesso dei cambiamenti economici in atto che, in tutti i paesi europei, determinano la ridefinizione dei confini di una nuova solidarietà. In altre parole l'emergente modello sociale europeo si sostanzia nel generale abbandono dei principi redistributivi e nella definizione dei confini di una nuova solidarietà competitiva. I crescenti livelli di competizione che caratterizzano le economie europee costringono i differenti paesi a riesaminare i modelli di regolazione utilizzati in passato per

governare il mercato e, nell'interpretazione di Streeck, i precedenti assetti istituzionali di protezione sociale non risultano più percorribili poiché determinano effetti distorsivi che aumentano l'insicurezza e l'esclusione sociale che, in principio, miravano ad eliminare.

La rilevanza delle variabili istituzionali ritorna anche nella teorizzazione proposta da Streeck, secondo cui nei paesi dell'area europea sono proprio queste variabili ad impedire che il processo di centralizzazione e coordinamento europeo riesca a spingersi oltre la costruzione del mercato e per questo, molto probabilmente, le politiche di solidarietà rimarranno competenza degli Stati nazionali. Ma le istituzioni preposte alla definizione di queste politiche sono sempre più inserite in un contesto di competizione internazionale e sempre più vincolate da istituzioni sovranazionali deputate a proteggere il mercato internazionale. Il risultato di questi processi è che «se le fondamenta politico istituzionali della solidarietà continuano ad avere un carattere nazionale, la sua *sostanza* si sta rapidamente trasformando sotto le pressioni di una competizione sempre più intensa» [Streeck, 2000: 13 (corsivo nel testo)]. I diversi paesi europei tendono ad adattarsi alla forte pressione competitiva abbandonando un modello di solidarietà basato su politiche protezionistiche e redistributive per sostituirlo con uno basato su una solidarietà produttivista e competitiva. Il nuovo modello di *welfare* europeo, che nell'interpretazione di Streeck riflette una tendenza reale e allo stesso tempo rappresenta l'unica strada percorribile, ridefinisce l'uguaglianza dal lato dell'offerta (principalmente in termini di capitale umano e occupabilità) piuttosto che intervenire a posteriori nella correzione degli effetti distorsivi del mercato. La coesione sociale si ristrutturava quindi nella ricerca di uguali opportunità piuttosto che di uguali risultati. Le politiche redistributive, ritenute troppo costose, tendono ad essere sostituite con politiche che investono nelle capacità individuali e quindi in capitale umano, e ciò al fine di contribuire sia alla produzione di ricchezza che all'incremento dell'equità e della giustizia. In questo senso si parla di «egualitarismo dal lato dell'offerta», poiché la responsabilità pubblica non rimanda alla correzione degli effetti distorsivi del mercato, ma è finalizzata a rendere ugualmente concorrenziali gli individui. Nelle parole di Streeck, la responsabilità pubblica non muove «nella direzione di *demercificazione* degli individui, quanto al contrario in quella di creare *uguali possibilità per la mercificazione*» [Streeck, 2000: 14 (corsivo nel testo)].

Se nella teorizzazione di Streeck i modelli di *welfare* europei rispondono in maniera simile alle sfide poste dal processo di integrazione europea, in quella proposta da Anton Hemerijck nel 2002 ciò non avviene. Hemerijck sostiene infatti che i sistemi di *welfare* europeo, pur sottoposti ai medesimi problemi, ri-

guardanti la scelta fra piena occupazione, equa distribuzione del reddito e contenimento della pressione fiscale, rispondono in maniera differenziata. Le diverse risposte europee, che vengono ricondotte ai differenti modelli di *welfare*, scandinavo, anglosassone e continentale [Esping-Andersen, 1990], risultano condizionate da tre diversi insiemi di fattori causali che rimandano all'identificazione delle sfide politiche di rilievo connesse ai particolari modelli di *welfare* europeo, alle diverse concezioni di stato sociale e alle differenze nelle strutture del processo decisionale delle politiche.

Guardando al processo di riforma in atto nei differenti modelli di *welfare* europei, le risposte date e le soluzioni adottate non consentono di parlare di convergenza. In realtà però, evidenzia Hemerijck, un processo di convergenza è in atto e riguarda gli obiettivi di politica occupazionale e sociale. Infatti, se si guarda all'ultimo decennio, risulta evidente che tutti gli stati membri sono impegnati nel tentativo di incrementare i livelli di occupazione, di promuovere l'inclusione sociale, di investire nella produttività e nelle competenze della popolazione attiva e nel perseguimento dell'innovazione, necessaria all'interno di un'economia sempre più basata sulla conoscenza. Inoltre le direttive dell'Unione europea definiscono una serie di obiettivi comuni nel campo delle politiche sociali e tali obiettivi sono identificati nella promozione di elevati livelli di occupazione, nell'innalzamento degli standard di vita e di lavoro, in un adeguato livello di protezione sociale, nello sviluppo del capitale umano e nella lotta contro l'esclusione sociale. Hemerijck sostiene la necessità di un maggiore coordinamento a livello europeo in tema di *welfare* e per questo ritiene che il "metodo aperto di coordinamento", lanciato in occasione del *summit* di Lisbona in tema di protezione sociale, rappresenti un valido contributo alle possibilità di governo sociale europeo. Con l'introduzione del metodo aperto di coordinamento, la lotta contro l'esclusione sociale è divenuta parte della Costituzione dell'Unione europea. L'introduzione di tale metodo prevede che gli attori politici rispettino le differenze fra i diversi Stati e che, contemporaneamente, accettino determinate linee-guida la cui definizione è frutto del confronto e dell'individuazione di *best practices* nei differenti paesi. Con l'introduzione del metodo aperto di coordinamento le scelte strategiche sono definite a livello nazionale, ma gli obiettivi sono concordati a livello europeo.

La breve analisi condotta relativamente al dibattito sul possibile processo di convergenza europea evidenzia come l'individuazione o meno di tale processo sia influenzata dal significato che si attribuisce al concetto stesso di convergenza, del quale è infatti possibile distinguere tre differenti livelli. In primo luogo è possibile parlare di "convergenza di tipo istituzionale" con riferimento al pro-

cesso di riconfigurazione istituzionale multilivello che definisce un sistema di governo europeo [Ferrera, 1998]. In secondo luogo è possibile individuare un processo di convergenza guardando alle risposte “adattive” che i differenti sistemi di *welfare* offrono alle sfide poste dal processo di integrazione europea [Streeck, 2000]. Infine è possibile parlare di convergenza anche se si guarda agli obiettivi delle politiche e ai fini che gli interventi nel campo del *welfare* perseguono [Hemerijck, 2002].

L'ipotesi secondo cui i sistemi di *welfare* tenderebbero a convergere verso un unico modello risulta ulteriormente rafforzata se si guarda al processo di ridefinizione del ruolo dello Stato. In un contesto in cui il settore pubblico non è più in grado di rispondere ai bisogni sociali emergenti, questo viene aperto alla concorrenza privata. Sono quindi le sfide endogene che i sistemi di protezione europei sono costretti ad affrontare, a favorire il passaggio dal *welfare state* al *welfare mix* e quindi il passaggio da un sistema a dominanza pubblica ad uno caratterizzato dalla partnership pubblico/privato. L'affermazione di sistemi di *welfare mix* indica allora che il processo di ristrutturazione dei sistemi di protezione si caratterizza per la ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico. Il decentramento amministrativo, l'aumento delle risorse private destinate alla produzione di servizi di *welfare*, l'introduzione, all'interno delle agenzie pubbliche, di procedure e tecniche di gestione tipicamente privatistiche e la netta separazione fra la funzione di finanziamento e quella di erogazione dei servizi sono gli elementi che caratterizzano il *policy change* europeo [Ascoli e Ranci, 2003: 17], e proprio guardando a questi elementi è possibile ritenere che il passaggio dal *welfare state* al *welfare mix* favorisca una progressiva omogeneizzazione dei modelli europei.

La letteratura relativa al *welfare mix* si è occupata principalmente del ruolo che il terzo settore svolge nella progettazione e realizzazione degli interventi. In proposito una dettagliata analisi di tipo comparato dei modelli di *welfare mix* europei, è stata proposta da Ugo Ascoli e Emmanuele Pavolini nel 1999. In quest'analisi prende corpo l'ipotesi della convergenza dei modelli di *welfare mix* e gli autori sostengono che, a partire dagli anni '90, tale processo interessi sia le politiche rivolte al Terzo settore che le modalità organizzative che esso assume.

Allo stesso modo S. Kumar, H.K. Anheier e L. Alfredson, in un contributo del 2003, ritengono che il modello di *welfare* verso cui i diversi paesi europei sembrano convergere si caratterizzi per il superamento del centralismo e per l'emersione di nuovi mix pubblico-privato. Guardando agli attuali cambiamenti in termini di finanziamento e fornitura dei servizi questi autori ritengono possibile rilevare che i modelli di protezione europei tendono a convergere, poiché

se si osservano questi elementi le differenze fra i tre mondi del *welfare*, scandinavo, anglosassone e continentale, diventano sempre meno chiare.

Se la strutturazione di modelli di *welfare mix* consente di cogliere un progressivo processo di convergenza nei processi di riforma, ciò che deve essere spiegato è se tale convergenza sia il frutto di un processo di adattamento oppure il risultato del processo di integrazione europea inteso come integrazione positiva.

Un'indicazione in questo senso è stata offerta da J. Kendall e H.K. Anheier che nel saggio del 1999 *The Third Sector and the European Union Policy Process: An Initial Evaluation* analizzano alcune iniziative europee volte a legittimare il ruolo del terzo settore nel processo di definizione delle politiche sociali. L'analisi proposta in questo contributo riguarda cinque distinti interventi dell'UE che vengono indagati sulla base di una tipologia ottenuta dall'incrocio di due variabili che riguardano l'importanza che gli attori chiave attribuiscono ad una particolare *policy* e lo stile che caratterizza il *policy making*. L'analisi condotta porta gli autori ad evidenziare l'inerzia, i ritardi e la bassa salienza che hanno caratterizzato tali interventi e quindi a concludere che il processo di *policy* europea è caratterizzato dalla mancanza di un significativo coordinamento.

Se gli interventi dell'UE in tema di terzo settore si caratterizzano per l'ambiguità e per la mancanza di coordinamento è possibile ipotizzare che il processo di convergenza in atto sia il frutto dell'adattamento dei modelli di *welfare* alle più generali dinamiche di *policy change*.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

A partire dagli anni Ottanta i *welfare state* occidentali sono interessati da profondi processi di cambiamento. Nati in un contesto di espansione economica e strutturatisi all'interno dello Stato Nazione, si trovano ora costretti ad affrontare le sfide poste dalla recessione economica e dalla progressiva perdita di controllo dei confini nazionali connessa ai processi di globalizzazione ed europeizzazione delle economie. I tradizionali sistemi di *welfare* inoltre non sono più in grado di rispondere ai bisogni sociali emergenti determinando una situazione in cui aumenta progressivamente il divario fra nuovi problemi e vecchie soluzioni.

L'evidente crisi che interessa i tradizionali sistemi di protezione ha costretto i differenti paesi dell'area occidentale all'avvio di processi di riforma, ma il mutamento in atto nei sistemi di *welfare* appare, ancora oggi, come un processo dagli esiti incerti.

Come abbiamo visto, il nuovo contesto di recessione economica ha favorito la diffusione di politiche di contenimento dei costi e ciò, nel corso degli anni

Novanta, ha stimolato un ricco dibattito circa il futuro stesso del *welfare state*. Di fronte alle “politiche dei tagli” il quesito fondamentale al quale diversi autori hanno cercato di rispondere riguardava l’eventualità che tali politiche prefigurassero la fine del *welfare state*. Il dibattito sviluppato lungo l’opposizione smantellamento/resistenza ha trovato diversi autori concordi sul fatto che le riforme degli anni novanta non si configurino in termini di smantellamento. Le trasformazioni in atto sono incrementalmente piuttosto che radicali e proprio l’assenza di quest’ultimo tipo di cambiamenti è interpretata come elemento di resistenza. I sistemi di *welfare* sono quindi interessati non tanto da un processo di smantellamento quanto da un processo di ristrutturazione che procede, appunto, attraverso una serie di aggiustamenti incrementalmente.

Il dibattito smantellamento/resistenza è ormai maturo, ma rimane possibile riflettere su alcune questioni che contribuiscono a renderlo ancora attuale. In proposito è possibile chiedersi se l’incrementalità delle riforme in atto consenta di escludere la possibilità di un processo di progressivo smantellamento. È infatti possibile ipotizzare che anche una serie di aggiustamenti incrementalmente possano dar luogo, nel lungo periodo, ad un progressivo smantellamento del *welfare*.

Tale ipotesi sembra compatibile con i lavori dello stesso Pierson il quale, pur sostenendo che i processi di riforma non possono essere interpretati in termini di smantellamento, con riferimento al caso italiano ritiene che il susseguirsi di tentativi di “liberalizzazione unilaterale” possa, di fatto, dar luogo ad un processo di apprendimento politico. Anche se è vero che nei paesi appartenenti al “regime conservatore” il forte radicamento politico e istituzionale dei sistemi di *welfare* rende piuttosto improbabile, nel breve periodo, un processo di piena liberalizzazione, non si può escludere che questo non si realizzi nel lungo periodo. Rimane quindi aperto l’interrogativo se i regimi di *welfare* conservatori, pur mantenendo parte delle loro specificità storiche - poiché gli assetti istituzionali propri di questi paesi operano da “filtro” rispetto alle spinte al cambiamento -, possano progressivamente avvicinarsi al modello proprio del “regime liberale”, in cui il processo di ristrutturazione del *welfare* riguarda l’ulteriore incremento dell’offerta di soluzioni “mercantili” in risposta alla domanda di protezione sociale e quindi l’accentuazione del carattere di residualità degli interventi di *welfare*.

Allo stesso modo, l’ipotesi secondo cui una serie di aggiustamenti incrementalmente potrebbero risolversi nello smantellamento del *welfare* sembra compatibile anche con la teorizzazione proposta da Esping-Andersen. Se si assume che tale processo non riguarda solo i livelli di spesa ma anche la qualità degli interventi che vengono offerti, e se accettiamo l’ipotesi di Esping-Andersen secondo

cui, nelle democrazie contemporanee, le politiche di *welfare state* si configurano come politiche dello *status quo*, è allora possibile ipotizzare che la mancata capacità dei *welfare state* occidentali di rispondere ai nuovi bisogni sociali, di fatto, si configuri come smantellamento del *welfare*. Ciò sembra particolarmente evidente nei regimi conservatori nei quali, come argomenta lo stesso Esping-Andersen, è stato rafforzato il peso dei trasferimenti monetari e alla famiglia sono state affidate ulteriori responsabilità. In un contesto in cui si modificano le strutture familiari e aumenta la domanda di servizi, i tradizionali interventi di *welfare* appaiono inadeguati al punto che, nell'analisi di questi regimi, non può essere esclusa un'ipotesi di progressivo smantellamento.

Un ulteriore processo di cambiamento che si è cercato di indagare nelle pagine precedenti è quello relativo alle risposte date dai differenti paesi a sfide simili. In letteratura la generale crisi che interessa i diversi modelli di *welfare* e la ristrutturazione degli stessi all'interno di un contesto di globalizzazione ed europeizzazione delle economie hanno favorito lo sviluppo di un dibattito, che ha visto contrapporsi tesi secondo cui i processi in atto starebbero favorendo la convergenza dei differenti *welfare* verso un "modello unico", e tesi secondo cui, al contrario, il processo di ristrutturazione si starebbe risolvendo nella riproposizione delle caratteristiche proprie di ciascun modello. Infatti, se Esping-Andersen e Hemerick ritengono che a sfide simili i differenti gruppi di paesi tendono a rispondere accentuando ulteriormente le loro tradizionali caratteristiche e quindi rafforzando le differenze fra i tre mondi del *welfare*, al contrario Streeck ritiene che, a sfide simili, i diversi paesi tendono a rispondere in maniera omogenea.

Lo spunto di riflessione più interessante che il dibattito convergenza/divergenza offre riguarda il fatto che le due ipotesi, per quanto contrapposte, sembrano fra loro compatibili. Infatti, anche se la *path dependecy* filtra la spinta al cambiamento favorendo l'emersione di risposte differenziate a sfide simili, è possibile individuare alcune tendenze che, pur assumendo forme diverse, sono comuni a tutti i modelli di *welfare* [Prior e Sykes, 2001]. Se si guarda al *policy change* europeo, vediamo come i diversi modelli tendano all'omogeneizzazione poiché si assiste ad una ridefinizione del ruolo dell'attore pubblico segnalata dal generale passaggio dal *welfare state* al *welfare mix*. Ma l'affermazione di nuovi mix pubblico/privato, a sua volta, può risolversi in una sostanziale riproposizione, all'interno di essi, delle tradizionali caratteristiche dei differenti modelli. I differenti mix che si stanno affermando in Europa sembrano infatti riflettere le caratteristiche proprie dei modelli di *welfare* che tradizionalmente si sono affermati in ciascun paese. Questo significa che la *path dependecy* può essere con-

cettualizzata come un processo non necessariamente coerente, che può svilupparsi in differenti modi e che in alcuni casi può coesistere con la *path deviation*, e quindi con cambiamenti che riguardano gli obiettivi delle politiche e i valori sui quali queste sono fondate [Pfau-Effiger, 2004]. In proposito vorrei proporre, a solo titolo di esempio, alcune considerazioni relative al passaggio dal *welfare state* al *welfare mix* nel contesto italiano.

Anche in Italia la crisi del *welfare*, che coincide con la crisi «di un modello di politica sociale fondato sul ruolo dominante e pervasivo dell'azione pubblica» [Ranci, 1996: 52-53], ha portato ad una progressiva delegittimazione di tale sistema. Coerentemente con le tendenze che interessano gli altri paesi europei, i processi di riforma in atto riguardano la progettazione di formule miste che sottraggono alcune competenze allo Stato per affidarle all'iniziativa privata [De Leonardis, 1996]. Ma nel contesto italiano la presenza di un mix pubblico/privato non rappresenta una novità storica, poiché il rapporto di complementarità fra settore pubblico e privato ha tradizionalmente caratterizzato il modello italiano di *welfare*. Infatti Massimo Paci nel 1989, con il saggio *Pubblico e privato*, ha individuato in questo dualismo la principale caratteristica del *welfare* italiano e ha evidenziato come il settore sociale sia stato storicamente caratterizzato dalla scarsa presenza di servizi pubblici e dalla realizzazione di politiche che, fondate sui trasferimenti monetari, hanno sempre attribuito alla famiglia le responsabilità di cura.

In questo contesto la novità introdotta con i più recenti interventi di riforma è data dalla ridefinizione dei rapporti fra settore pubblico e privato. I nuovi mix tentano infatti di superare il modello di *welfare* tradizionale nel quale alcuni settori risultano “abbandonati” alla regolazione privata, per dar luogo ad un sistema in cui la responsabilità pubblica si esplicita nella funzione di regolazione degli interventi anche in presenza di una netta separazione fra finanziamento e fornitura dei servizi sociali. Dopo oltre cento anni di vuoto normativo, nel 2000, la Legge 328 ha definito un modello di *welfare* basato sul principio di sussidiarietà, che se da un lato ha riconosciuto l'importanza del ruolo giocato dagli attori privati nella produzione di *welfare*, dall'altro ha attribuito all'attore pubblico funzioni e competenze regolative che riconoscono la piena responsabilità pubblica degli interventi.

Ma in Italia il processo di riforma impatta su un sistema tradizionale «particolaristico-clientelare» [Ascoli, 1984] e lo sviluppo di un mix porta con sé alcuni rischi. Se infatti tipica del caso italiano è la carenza storica di una «connessione programmatica» fra gli attori, «lo sviluppo di un mix, in questo contesto, contiene in sé un'ambivalenza: da un lato può costituire l'occasione per il superamento

dell'antico regime compromissorio, ma dall'altro può anche indicare la ripresa, in continuità con il passato, di un'interdipendenza governata da logiche particolaristiche» [Ranci,1996: 55]. Il superamento del modello tradizionale di *welfare* dipende allora dalla capacità dell'attore pubblico di ridefinire efficacemente il proprio ruolo, poiché in assenza di tale capacità il *welfare mix* italiano rischia di risolversi nella riproposizione dei caratteri di particolarità e clientelismo tipici del modello tradizionale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ascoli, U. (a cura di)
1984 *Welfare state all'italiana*, Laterza, Bari.
- Ascoli, U. e Pavolini E.
1999 "Le organizzazioni di terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in Europa: realtà diverse a confronto", *Stato e mercato*, XX, n. 3, pp. 441-476.
- Ascoli, U. e Ranci C.
2003 *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- Bonoli, G.
1997 "Classifying Welfare State: A Two-Dimension Approach", *Journal of Social Policy*, XXVI, n. 3, pp. 351-372.
- Capano, G. e Giuliani, M.
2002 *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci, Roma.
- Castles, F.
1995 "Welfare State Development in Southern Europe", *West European Politics*, XVIII, n. 2, pp. 291-313.
- Clayton, R. e Pontusson, J.
1998 "Welfare State Retrenchment Revisited: Entitlement Cuts, Public Sector Restructuring and Inegalitarian Trends in Advanced Capitalist Societies", *World Politics*, LI, n. 1, pp. 67-98.
- De Leonardis, O.
1996 "I welfare mix e l'eredità difficile del welfare state", *L'assistenza sociale*, L, n. 1, pp. 35-50.
- Esping-Andersen, G.
1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, London.

- 1996a “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, in *Welfare State in Transition. National Adaptions in Global Economies*, a cura di G. Esping-Andersen, Sage, London, pp. 1-31.
- 1996b “Conclusion. Positive-Sum Solution in World of Trade Offs”, in *Welfare State in Transition. National Adaptions in Global Economies*, a cura di G. Esping-Andersen, Sage, London, pp. 256-267.
- 1999 *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, New York (trad. it.: *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, il Mulino, Bologna, 2000).
- 2002b “Towards the Good Society, Once Again?”, in *Why We Need a New Welfare State*, a cura di G. Esping-Andersen, Oxford University Press, New York, pp. 1-25.
- Ferrera, M.
- 1993 *Modelli di solidarietà*, il Mulino, Bologna.
- 1996 “Il modello sud-europeo di welfare state”, *Rivista italiana di scienza politica*, XXVI, n. 1, pp. 67-101.
- 1998 *Le trappole del welfare. Uno stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, il Mulino, Bologna.
- 2000 “Integrazione europea e sovranità sociale dello stato-nazione: dilemmi e prospettive”, *Rivista italiana di scienza politica*, XXX, n. 3, pp. 393- 422.
- Girrotti, F.
- 2002 *Welfare state. Storia, modelli e critica*, Carocci, Roma.
- Hemerijck, A.
- 2002 “Come cambia il modello sociale europeo”, *Stato e mercato*, XXIII, n. 2, pp. 191-236.
- Kendall, J. e Anheier, H.K.
- 1999 “The Third Sector and the European Union Policy Process: An Initial Evaluation”, *Journal of European Public policy*, VI, n. 2, pp. 283-307.
- Kersbergen, K.V.
- 2000 “The Declining Resistance of Welfare States to Change”, in *Survivial of the European Welfare State*, a cura di K. Stein, Routledge, London-New York, pp. 19-36.
- Kumar, S., Anheier, H.K. e Alfredson L.
- 2003 “Social Service in Europe: Current Debates and Policy Issues”, in *Social Service in Europe. An Annotated Bibliography*, a cura di K.H. Anheier e S. Kumar, Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. - Beobachtungsstelle für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa, Frankfurt am Main, pp. 433-446.

Leibfried, S.

1992 "Towards a European Welfare State? On Integrating Poverty Regimes in the European Community", in *Social Policy in a Changing Europe*, a cura di Z. Ferge e J.K. Kolberg, Westview, Boulder, pp. 245-279.

Offe, C.

1972 "Advanced Capitalism and Welfare State", *Politics and Society*, II, n. 4, pp. 479-488.

1984 *Contradiction of the Welfare State*, Hutchinson, London.

Paci, M.

1989 *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.

Palier, B.

2004 *The Europeanisation of Welfare Reforms*, <http://palissy.humana.univ-nantes.fr/msh/costa15/pdf/nantes/palier.pdf>.

Pfau-Effiger, B.

2004 *Culture and Path Dependency of Welfare State Development*, <http://www.apsoc.ox.ac.uk/Espanet/espanetconference/papers/ppr%5B1%5D.5.BP.pdf>.

Pierson, P.

1994 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.

1999 "Lo stato sociale nell'era dell'austerità permanente", *Rivista italiana di scienza politica*, XXIX, n. 3, pp. 393-439.

Polanyi, K.

1944 *The Great Transformation*, Rinehart, New York (trad. it.: *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Einaudi, Torino, 1974).

Prior, P.M. e Sykes R.

2001 "Globalisation and the European Welfare States: Evaluating the Theories and Evidence", in *Globalization and European Welfare State. Challenges and Change*, a cura di R. Sykes, B. Palier B. e P.M. Prior, Palgrave, New York, pp. 195-210.

Ranci, C.

1996 "Pubblico e privato nella transizione italiana verso il welfare mix", *L'assistenza sociale*, n. 1, pp. 51-62.

Sapir, A.

2005 *Globalisation and the Reform of European Social Models*,
[http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working_papers/
EN_SapirPaper080905.pdf](http://www.bruegel.org/Repositories/Documents/publications/working_papers/EN_SapirPaper080905.pdf).

Scharpf, W. F.

1996 “Integrazione europea e welfare states nazionali”, *Rivista italiana di scienza politica*, XXVI, n. 1, pp. 21-65.

Siaroff, A.

1996 “Work, Welfare and Gender Equality. A New Typology”, in *Gendering Welfare State*, a cura di D. Sainsbury, Sage, London, pp. 82-100.

Streeck, W.

2000 “Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva”, *Stato e mercato*, XXI, n. 58, pp. 3-24.

Tomka, B.

2003 “Western European Welfare States in the 20th Century: Convergences and Divergences in a Long-Run Perspective”, *International Journal of Social Welfare*, XII, n. 4, pp. 249-260.

Titmuss, R. M.

1974 *Social Policy: An Introduction*, Allen & Unwin, London.

Quaderni Pubblicati

1. Luciano ZANI
Fra due totalitarismi: Umberto Nobile e l'Unione Sovietica (1931-1936)
2. Attilio TREZZINI
The economics of consumption as a social phenomenon: a neglected approach to the analysis of consumption
3. Chiara AGOSTINI
Fra politiche e Istituzioni: quale eredità per i nuovi modelli di welfare?
4. Leonardo DITTA
Benessere economico, utilitarismo, sviluppo umano: note su concetti e misure
[in corso di pubblicazione]
5. Guglielmo CHIODI and Peter EDWARDS
Economics as one of the Humanities, Ethics and the Market: Reflections on Issues Raised by Titmuss
[in corso di pubblicazione]