

Come ricalibrare i regimi di protezione sociale

MAURIZIO FERRERA E ANTON HEMERIJCK

Dalla «crescita ai limiti» alla ricalibratura

In una nota serie di volumi sui sistemi di protezione sociale europei pubblicata attorno alla metà degli anni ottanta, Peter Flora (1986/87) coniò la metafora della «crescita ai limiti» (*growth to limits*). Questa espressione racchiudeva una diagnosi istituzionale della malattia che affliggeva la politica sociale del Vecchio Continente: gli ambiziosi programmi introdotti durante i *trente glorieuses* (1945-1975) erano pervenuti a un grado di maturazione (quasi) completo e stavano perciò raggiungendo la loro massima estensione sia in termini di copertura che di generosità. Se il concretizzarsi degli impegni presi nel passato comportava incalcolabili vantaggi materiali per ampie fasce della popolazione, la «crescita ai limiti» determinava alcune preoccupanti tensioni finanziarie e istituzionali: l'aumento di deficit e debiti pubblici, l'incremento delle spettanze «automatiche» spesso considerate alla stregua di diritti di proprietà, una perdita graduale della fles-

sibilità complessiva delle politiche, e così via (Ferrera 1998a).

Nel decennio che seguì il lavoro di Flora, la situazione peggiorò gradualmente. La sindrome della «crescita ai limiti» si combinò con altre trasformazioni endogene ed esogene (quali il rapido invecchiamento demografico, la crescita dell'occupazione nel settore dei servizi, le crescenti pressioni indotte dalla globalizzazione e dall'integrazione economica e monetaria europea), creando un clima di «austerità permanente» (Pierson 2001a) che farà verosimilmente da sfondo ai welfare state maturi per molti dei prossimi decenni. Come suggerito da Taylor-Gooby, sta chiaramente delineandosi una «*silver age*» nello sviluppo della politica sociale, nella quale «il benessere del cittadino rimane un obiettivo prioritario..., anche se bilanciato dall'interesse per la competitività internazionale e il contenimento dei costi» (Taylor-Gooby 2002, 3). Come sottolineato *ad abundantiam* da questo recente dibattito, l'austerità permanente non ha soltanto reso meno so-

Una differente e più ampia versione di questo saggio uscirà nel volume a cura di Jonathan Zeitlin e David Trubeck, *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

stenibile lo status quo e più urgenti le riforme istituzionali, ma sembra anche richiedere una sorta di salto di qualità in termini di adattabilità. I sistemi europei di protezione sociale non devono solamente riadattarsi al mutato contesto, essi devono anche diventare strutturalmente più adattabili. In generale, il processo di riadattamento è stato avviato in tutti i paesi dell'Ue fin dalla metà degli anni novanta; l'obiettivo principale di questo saggio è pertanto quello di mettere in luce le tendenze che sono apparse e delinearne gli esiti potenziali. In via preliminare, vorremmo però proporre una breve riflessione sui termini più appropriati da utilizzare. Come possiamo concettualizzare questo processo di riadattamento? Quali espressioni sono più adatte per catturare la poliedrica e multidimensionale dinamica del cambiamento della politica sociale nell'Europa contemporanea?

I primi dibattiti sulla crisi del welfare tendevano a polarizzarsi su visioni piuttosto parziali e circoscritte, che interpretavano il cambiamento principalmente in termini negativi (sia da un punto di vista descrittivo che normativo), cioè come arretramento dalla *golden age* pre-1975 – dando per scontata una sorta di traiettoria evolutiva lineare. Tuttavia noi sappiamo che le traiettorie del cambiamento sono raramente lineari. È certamente legittimo e utile parlare di *tagli* e di *ridimensionamento*: le prestazioni tradizionali sono state effettivamente ridotte, o addirittura eliminate, in alcuni settori della politica sociale e in alcune nazioni. Tuttavia molte

altre trasformazioni stanno avendo luogo, spesso in quegli stessi settori e paesi. Al fine di sfuggire alle trappole del riduzionismo terminologico (e alle volte ideologico), i dibattiti più recenti hanno suggerito espressioni diverse e più neutrali per descrivere le trasformazioni in corso: *modernizzazione* (un termine proposto dalla Commissione Europea) (EC 1997), *riconfigurazione* (una parola coniata per un importante Forum di ricerca organizzato presso l'Istituto Universitario Europeo a Firenze nel 1998-'99) (Ferrera e Rhodes 2000), ovvero *ristrutturazione*. Quest'ultimo termine è stato efficacemente analizzato da Pierson (2001a), che lo ha ulteriormente articolato in alcune dimensioni: *ri-mercificazione* (concernente i cambiamenti che restringono le alternative alla partecipazione al mercato del lavoro, sia rendendo più stringenti le condizioni di accesso che riducendo le prestazioni), *contenimento dei costi* (riferito alle trasformazioni indotte, in primo luogo, dall'urgenza di ridurre i deficit e debiti pubblici) e *ricalibratura* (che a sua volta include la *razionalizzazione*, cioè la modificazione dei programmi esistenti in sintonia con le nuove idee sul come raggiungere gli scopi prefissati, e l'*aggiornamento*, ossia iniziative specifiche volte a rispondere a nuovi bisogni sociali).

In un recente volume scritto con Martin Rhodes, noi stessi abbiamo discusso la metafora della ricalibratura, che ci sembra utile tanto a fini descrittivi quanto prescrittivi¹. La nostra idea è che questa espressione indichi un intervento di ri-

¹ Cfr. Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000). Questo volume è il risultato di un progetto promosso dalla Presidenza portoghese dell'Unione Europea nel primo semestre del 2000. Come riconosciuto anche da Pierson, il termine *ricalibratura* venne originariamente suggerito da Jonathan Zeitlin al seminario conclusivo del Forum europeo su

configurazione e ri-bilanciamento istituzionale caratterizzato da:

- la presenza di una struttura di vincoli, emergente dall'interazione tra le nuove pressioni esterne e le sfide interne, che condiziona la scelta delle politiche e l'evoluzione delle stesse;
- l'interdipendenza tra gli elementi espansivi (o migliorativi) e quelli sottrattivi nel «menu» di politica sociale come conseguenza di tali vincoli; e
- uno spostamento deliberato dell'enfasi posta sui diversi strumenti e obiettivi di politica sociale, sull'onda di complesse dinamiche di apprendimento sociale e istituzionale.

Così definito, il concetto di ricalibratura può essere ulteriormente articolato in alcune dimensioni. La nostra proposta è di distinguere quattro dimensioni specifiche: funzionale, distributiva, normativa e politico-istituzionale.

❶ La ricalibratura *funzionale* ha a che fare con i rischi in risposta ai quali i sistemi di welfare si sono sviluppati nel tempo, e si riferisce a quegli interventi di ri-bilanciamento che operano sia *all'interno* sia *attraverso* le funzioni tradizionali della protezione sociale. Essa denota il passaggio da misure compensative di tipo passivo a forme di sostegno e promozione attiva delle opportunità (ad esempio nel campo degli interventi per l'occupazione e del sostegno agli invalidi) e soprattutto il contenimento della spesa per la protezione della vecchiaia e l'assicurazione pensionistica da un lato, la promozione di nuove prestazioni e servizi per i

rischi (vecchi e nuovi) tipici di altre fasi del ciclo di vita dall'altro (per esempio: non-autosufficienza, formazione professionale, cura dei figli e degli anziani, povertà ed esclusione sociale).

L'invecchiamento demografico rappresenta una sfida formidabile per i sistemi di welfare contemporanei. Il costo delle pensioni aumenterà significativamente nel primo quarto del XXI secolo. Alcuni lievi cambiamenti nell'età di pensionamento, nel tasso di fertilità e nelle dinamiche dell'immigrazione possono potenzialmente modificare la dimensione del problema, ma la direzione è chiara: c'è un urgente bisogno di riscrivere il contratto tra le generazioni.

L'invecchiamento della popolazione inserisce inoltre i temi dell'eguaglianza e dell'equità di genere tra le priorità dell'agenda delle riforme. Il rivoluzionario cambiamento del ruolo delle donne nel mercato del lavoro è probabilmente la dinamica principale che soggiace alla ricalibratura funzionale. Esso è inoltre il fattore determinante per la crescita dell'occupazione nel settore dei servizi, l'apparire di nuovi modelli famigliari e nuove relazioni tra i generi. Per la sostenibilità finanziaria del welfare state nel XXI secolo saranno cruciali le entrate generate da elevati tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro. D'altra parte, la stessa persistenza dei sistemi di protezione sociale europei dipenderà anche dalla disponibilità delle donne ad avere figli. Questo doppio vincolo pone una grande sfida. Il declino della fertilità, responsabile dell'invecchiamento demografico, è connesso in modi complessi alla

partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Sebbene le famiglie con due redditi stiano diventando la norma, le donne continuano a sopportare gran parte del peso del lavoro di cura. Dati recenti indicano comunque che alti tassi di fertilità e di partecipazione al mercato del lavoro possono di fatto co-esistere (Castles 2001, Orloff 2001). La chiave per attivare tale circolo virtuoso risiede principalmente nella promozione di una più ampia eguaglianza ed equità tra i generi. Da una parte, il conseguimento dell'eguaglianza di genere richiede politiche e incentivi che mirino a una redistribuzione delle attività di cura all'interno delle famiglie (cioè tra uomini e donne) e tra queste e il settore pubblico. Dall'altra, l'equità di genere richiede il riconoscimento e forme di compensazione per le persistenti differenze nell'allocazione di tali attività tra uomini e donne.

Per quanto concerne i nuovi rischi sociali, un problema che richiede maggiore attenzione è la povertà fra i minori – che, insieme al fenomeno delle madri sole, è in aumento in molti paesi dell'Ue. La povertà fra i minori, a differenza di quella in età adulta, comporta effetti negativi di lungo periodo, perché si traduce spesso in bassi livelli di istruzione e scarse capacità cognitive, con la probabile conseguenza di un basso reddito e un'alta vulnerabilità alla disoccupazione nella cosiddetta *new economy* (Esping-Andersen *et al.* 2001).

Si deve porre inoltre l'accento sul fatto che la ricalibratura funzionale avviene sullo sfondo di una sempre più profonda integrazione internazionale sia nel mercato dei beni che in quello dei capitali. L'internazionalizzazione del mercato dei capitali impedisce in larga parte la predisposizione a livello nazionale di politiche moneta-

rie e fiscali a sostegno della crescita dell'occupazione e della protezione sociale. Inoltre, la più intensa competizione internazionale sul mercato dei beni stimola la produttività richiedendo capacità professionali sempre più elevate, e questo tende a ridurre le opportunità di occupazione nei settori esposti alla concorrenza, in particolare per i gruppi a bassa specializzazione. Molto probabilmente le perdite di occupazione nei settori esposti potranno essere bilanciate soltanto da incrementi nel settore protetto dei servizi (Scharpf 2000). Se i mercati del lavoro dovessero continuare ad ampliare le diseguaglianze di reddito e di capacità, ciò potrebbe portare a una nuova polarizzazione tra le famiglie e tra le classi. Le politiche del lavoro devono pertanto porre molta più attenzione allo sviluppo di capacità professionali, ridimensionando il ruolo delle tradizionali misure «compensative».

② La ricalibratura *distributiva* riguarda i gruppi sociali. Come sottolineato ancora una volta da un ricco dibattito, il modello sociale europeo è in larga misura caratterizzato da una sindrome di segmentazione del mercato del lavoro e dalla frattura tra i cosiddetti *insiders* e *outsiders*. In molti paesi vi sono prove evidenti di un eccesso di prestazioni assicurative per i lavoratori «garantiti», che dispongono della «quasi proprietà» del posto di lavoro (spesso con due o più di tali impieghi per famiglia), a fronte della mancanza di una protezione adeguata (se non di una protezione *tout court*) per coloro che sono occupati nei settori più periferici e deboli del mercato del lavoro. Le emergenti fratture fondate sulle capacità professionali connesse con la *new*

economy stanno accelerando e rafforzando questa dinamica. In alcuni paesi sono evidenti marcate diseguaglianze distributive non soltanto tra gli *insiders* e gli *outsiders*, ma anche tra gli stessi *insiders*, cioè tra diverse categorie di assicurati. Molte prestazioni hanno infatti perso la loro motivazione originaria e sono diventate una nuova fonte di diseguaglianza. Pertanto, il termine «ricalibratura distributiva» denota quegli interventi di riforma che mirano, più o meno apertamente, a ribilanciare la protezione pubblica non tanto tra i diversi rischi, quanto tra i differenti beneficiari delle prestazioni sociali.

La ricalibratura distributiva ha inoltre una componente generazionale. L'invecchiamento demografico, se non adeguatamente gestito, potrebbe provocare un «conflitto intergenerazionale», connesso allo squilibrio fra una spesa pensionistica crescente, da un lato, e una spesa inadeguata per i bisogni delle fasce di età più giovani, dall'altro lato. Come distribuire, quindi, i costi e i benefici della transizione verso una società anziana? I costi dell'invecchiamento devono ricadere sui contribuenti e i loro famigliari, sui pensionati, ovvero dovrebbero essere suddivisi in qualche proporzione tra i due gruppi? La buona notizia rispetto a questo dilemma è che la maggiore longevità, le migliori condizioni di salute dei lavoratori più anziani, i crescenti livelli di istruzione e di alfabetismo tra le giovani generazioni facilitano sempre più l'innalzamento e la flessibilizzazione dell'età pensionabile².

③ La ricalibratura *normativa* si riferisce invece ai simboli, alle norme, ai valori e all'elaborazione di un nuovo discorso pubblico sulla protezione sociale. I sistemi di welfare nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale si fondavano sull'obiettivo normativo di proteggere i più vulnerabili – gli anziani, i malati, i disoccupati – dalla povertà e dall'esclusione sociale e politica. Anche su questo fronte si può notare una «incongruenza» degli attuali welfare europei: la corrispondenza tra le ampie premesse di valore che ne ispirarono la costruzione e le politiche che osserviamo oggi nella pratica è andata gradualmente erodendosi nel tempo, in gran parte a causa di fenomeni di inerzia istituzionale. In molti paesi sono apparsi vivaci dibattiti sulla necessità di ripensare i «fondamenti morali» degli assetti istituzionali esistenti. La ricalibratura normativa si riferisce perciò a quelle iniziative simboliche e a quelle nuove argomentazioni nel discorso pubblico che affrontano i dilemmi funzionali e distributivi dello status quo, cercando di delineare le traiettorie delle politiche future (Schmidt 2000). L'attuale dibattito normativo sulla ricalibratura del welfare in Europa non è più centrato esclusivamente su questioni di giustizia distributiva e mantenimento del reddito, ma anche (e sempre più) su aspirazioni e valori connessi al lavoro, sullo spirito di imprenditorialità e la società dell'apprendimento, sulla divisione del lavoro tra uomini e donne dentro e fuori dalla famiglia. Questi sviluppi sono in gran parte il risultato dell'accresciuta disposizione delle donne verso la parteci-

² Per un'articolata e innovativa discussione dei dilemmi delle riforme pensionistiche cfr. Esping-Andersen *et al.* 2001.

pazione al mercato del lavoro. Ciò a sua volta riflette i più alti livelli di scolarizzazione, la maggiore importanza dell'indipendenza economica e la diffusa convinzione che partecipare al mercato del lavoro sia una dimostrazione di eguaglianza tra i generi. Le inchieste demoscopiche rivelano in modo abbastanza chiaro che oggi sia gli uomini che le donne desiderano accedere a un'occupazione regolare non soltanto per guadagnarsi da vivere, ma per ragioni di status sociale, prestigio, sicurezza e coinvolgimento in un'azione collettiva (Gallie e Paugam 2000, Hemerijck 2001). Tuttavia, mentre le famiglie con due redditi stanno diventando la nuova norma, tale fenomeno può provocare una minore stabilità delle famiglie e, forse, un indesiderabile equilibrio a bassa natalità. Malgrado i nuovi percorsi di vita delle donne, i programmi di politica sociale nei welfare state europei rimangono ancorati al cosiddetto modello *breadwinner*³ elaborato negli anni del dopoguerra. La sfida della ricalibratura normativa risiede, dunque, nell'elaborazione di nuove configurazioni simboliche e nell'articolazione di nuovi discorsi pubblici in grado di presentare l'agenda delle riforme come un progetto a somma positiva, efficacemente giustificabile nei termini delle premesse di valore su cui si fonda.

L'elaborazione di questo nuovo *framework* è particolarmente urgente nel campo delle politiche per la vecchiaia. Gli andamenti demografici rendono urgente l'identificazione di un punto di riferimento normativo per riformare i sistemi

pensionistici in modo equo ed equilibrato. Esso dovrebbe essere centrato su valori quali l'equità intergenerazionale e la giustizia intragenerazionale. La prima implica che i costi di transizione connessi con l'invecchiamento della popolazione siano proporzionalmente suddivisi tra i giovani e gli anziani. Il principio della giustizia intragenerazionale fa invece riferimento al criterio rawlsiano, il quale suggerisce che qualsiasi cambiamento dello status quo dovrebbe andare a favore (ovvero meno a sfavore) dei più svantaggiati sia tra i lavoratori che tra i pensionati (Esping-Andersen *et al.* 2001).

④ Infine, la ricalibratura *politico-istituzionale* ha a che fare con i livelli e gli attori che sono, ovvero dovrebbero, essere coinvolti nel processo di governo della protezione sociale. Come suggerisce la parola stessa, uno degli elementi più caratteristici del welfare *state* europeo è la sua natura pubblica: la responsabilità di assicurare la solidarietà sociale e la coesione spetta allo stato – in ultima analisi al governo nazionale (cioè centrale). I fondi e gli schemi pubblici, assieme alle burocrazie statali, sono stati tradizionalmente i pilastri portanti dell'edificio del welfare. Negli ultimi anni vari sviluppi hanno sfidato questo paradigma istituzionale. Da un lato, molti paesi (specialmente quelli di maggiori dimensioni) stanno sperimentando forme di decentralizzazione delle competenze ai livelli di governo sub-nazionali (regionali e locali) in risposta a numerose pressioni – dall'accresciuta competizione interna-

³ Ci si riferisce a quel modello di politica sociale centrato sulla preminenza del maschio capofamiglia percettore di reddito, tramite l'occupazione retribuita e le prestazioni di welfare collegate a essa.

zionale al sovraccarico fiscale a livello statale-nazionale. Per molti aspetti, le arene di *policy* sub-nazionali si presentano come l'ambiente più adatto per sostenere la competitività e la solidarietà sociale attraverso soluzioni istituzionali e configurazioni organizzative innovative. Dall'altro lato, l'Ue è andata gradualmente emergendo come un autonomo livello sovranazionale di regolazione sociale e, per certi versi, di redistribuzione (attraverso i fondi strutturali), creando in questo modo un sistema complesso di interazioni multilivello che ha trasformato i sistemi di welfare nazionali da entità pienamente sovrane a entità semi-sovrane (Leibfried e Pierson 2000, Ferrera 2001). Il primo tipo di cambiamenti messi in luce dalla dimensione politico-istituzionale della ricalibratura è pertanto costituito da quelle riforme che riconfigurano la divisione delle competenze tra i differenti livelli di governo per quanto concerne le prestazioni di welfare e la promozione dell'occupazione.

Tuttavia, nella sfera della ricalibratura politico-istituzionale esiste un secondo aspetto importante, che riguarda gli attori coinvolti nel processo decisionale sulle politiche sociali all'interno del nuovo sistema di *governance*. Una ricca letteratura ha affrontato negli ultimi anni i potenziali meriti del dialogo e dei «patti» sociali a ogni livello istituzionale, nonché la desiderabilità di allargare il campo della negoziazione e del «coordinamento» tra gli attori (Rhodes 2001). Perciò, con il termine ricalibratura politico-istituzio-

nale miriamo a identificare non soltanto i passi verso una più articolata *governance* multilivello delle politiche sociali europee, ma anche i passi nella direzione di un più inclusivo (per quanto sempre coordinato) sistema di governo, fondato sulla presenza di molteplici attori e di «reti» tra gli stessi (*network governance*), auspicabilmente aperto alla voce dei cosiddetti *outsiders* e capace di incoraggiare istanze di interesse generale (*other regarding*) da parte dei gruppi sociali organizzati.

Nel prosieguo del saggio analizzeremo l'«agenda della ricalibratura» nelle quattro «Europe sociali»⁴, mettendo in luce non soltanto i problemi e le sfide principali, ma anche alcune riforme emblematiche, che a nostro avviso costituiscono esempi «intelligenti» del processo di ricalibratura.

Le traiettorie del cambiamento nelle quattro Europe sociali

Come illustrato nella tabella 1, i livelli di spesa sociale e di imposizione fiscale complessiva presentano grandi variazioni tra le nazioni dell'Ue, con i paesi scandinavi e continentali in cima alla lista e quelli anglosassoni e dell'Europa meridionale in fondo.

La tabella 2 offre informazioni sulla composizione interna della spesa sociale, raffigurando la situazione qual'era alla metà degli anni novanta, il periodo nel quale il processo avviato a Maastricht – nel più ampio contesto delle trasformazioni socio-economiche discusse in pre-

⁴ Utilizziamo qui una tipologia che individua quattro tipi di welfare state europei, originariamente elaborata da Ferrera (1998b) e fondata su quattro dimensioni: le regole di accesso; le formule di prestazione; i metodi di finanziamento; gli assetti organizzativo-gestionali.

Tabella 1 – Spesa per la protezione sociale e prelievo fiscale complessivo nelle quattro Europe sociali

	Spesa per la protezione sociale in % sul Pil, 1998	Livello di prelievo fiscale in % sul Pil, 1997
Svezia	33,3	53,3
Danimarca	30,0	52,2
Finlandia	27,2	47,3
Regno Unito	26,8	35,3
Irlanda	16,1	34,8
Francia	30,5	46,1
Germania	29,3	37,5*
Olanda	28,5	43,3
Austria	28,4	44,4
Belgio	27,5	46,5
Lussemburgo	24,1	46,0
Italia	25,2	45,0
Grecia	24,5	40,6
Portogallo	23,4	34,5
Spagna	21,6	35,3
Ue 15	27,7	42,8

* Dato riferito al 1996

Fonti: Eurostat (protezione sociale) e Ocse (prelievo fiscale)

cedenza – rese consapevoli molti governi dell'urgenza delle riforme.

I welfare state scandinavi offrono una ampia gamma di servizi sociali pubblici di alta qualità. Da questo punto di vista il sistema di protezione sociale nordico è un importante datore di lavoro, specialmente per le donne nel settore dei servizi sociali. Inoltre, le nazioni nordiche spendono quasi il doppio dei paesi continentali e anglosassoni, e il triplo di quelli sud-europei, nei servizi per la famiglia e la cura dei figli. I dati riportati nella tabella 2 evidenziano anche che nei sistemi di welfare scandinavi maggiori risorse sono destinate alle politiche attive del lavoro e ai programmi di formazione pro-

fessionale, con la Svezia e la Danimarca a fare ancora una volta da capofila. Tuttavia, i sistemi continentali stanno colmando il divario: per le politiche attive l'Olanda, la Francia, il Belgio e la Germania spendono tutti più della Finlandia. L'Irlanda è molto più favorevole a questo tipo di politiche di quanto lo sia il Regno Unito, mentre le nazioni sud-europee si collocano all'ultimo posto, inseguendo i sistemi di welfare continentali. Un settore nel quale spiccano i sistemi di protezione sociale sud-europei è quello delle prestazioni di vecchiaia e per i superstiti. L'Italia è emblematica da questo punto di vista, con una spesa pensionistica pari al 13,6 per cento del Pil (1995) e che

rappresenta circa i due terzi della spesa sociale complessiva; mentre nelle altre nazioni sud-europee i sistemi pensioni-

stici assorbono circa la metà delle risorse complessivamente destinate alla spesa sociale.

Tabella 2 – Spesa sociale per specifiche funzioni in % sul Pil nelle quattro Europe sociali, 1995

	Pensioni	Istruzione	Servizi per famiglia e anziani	Politiche attive del lavoro*	Formazione professionale	Esclusione sociale**
Svezia	9,0	6,6	5,10	2,01	0,48	1,1
Danimarca	5,6	6,5	5,28	1,89	1,07	1,5
Finlandia	9,1	6,6	3,10	1,23	0,41	0,7
Regno Unito	7,6	4,6	1,16	0,42	0,09	0,3
Irlanda	4,6	4,7	0,60	1,66	0,21	0,4
Francia	12,2	5,8	1,14	1,37	0,35	0,5
Germania	10,9	4,5	1,36	1,27	0,34	0,6
Olanda	7,8	4,6	1,03	1,76	0,22	0,7
Austria	13,4	4,5	0,85	0,44	0,15	0,3
Belgio	10,3	5,0	0,28	1,29	0,29	0,7
Lussemburgo	10,4	4,3	0,91	0,30	0,01	0,4
Italia	13,6	4,5	0,30	1,08	0,01	0,0
Grecia	10,1	3,7	–	0,35	0,06	–
Portogallo	7,7	5,4	0,53	0,87	0,28	0,1
Spagna	9,2	4,8	0,35	0,72	0,21	0,1
Ue 15	9,4	5,1	1,57	1,20	0,27	0,5

* Dati riferiti al 1998, ovvero i più recenti disponibili

** Dati EC (ci può essere qualche lieve sovrapposizione con altre categoria di spesa)

Fonte: Ocse

Infine la tabella 3 dà un'idea della situazione del mercato del lavoro nei paesi membri dell'Ue nel 1999, per quanto concerne i tassi di occupazione e disoccupazione. Con riferimento agli indicatori del livello di occupazione complessiva, dell'occupazione femminile, dell'impiego nel settore pubblico e della disoccupazione, le nazioni scandinave (Danimarca, Finlandia e Svezia) mostrano performance decisamente migliori dei paesi anglosassoni e di quelli continentali. Le nazio-

ni anglosassoni (Irlanda e Regno Unito) presentano alti livelli di occupazione, seppure con tassi relativamente contenuti di occupazione nel settore pubblico e un tasso eccezionalmente basso di occupazione femminile in Irlanda. I paesi continentali offrono un quadro variegato, con un rendimento superiore alla media Ue per quanto concerne il livello di occupazione in Austria, Germania, Lussemburgo e soprattutto Olanda. Al contrario, valori bassi del tasso di occupazione e-

Tabella 3 – L'andamento del mercato del lavoro nell'Unione Europea, 1999

	Tasso di occupazione*	Tasso di disoccupazione**	Tasso di disoccup. lungo periodo***	Tasso di occupazione femminile	Tasso di disoccupazione giovanile****	Tasso di partecipaz. uomini 15-64 anni
Austria	68,2	3,7	1,2	59,7	2,9	76,7
Belgio	58,9	9,0	5,5	50,2	8,4	67,5
Danimarca	76,5	5,2	1,0	71,6	7,1	81,2
Finlandia	67,5	10,2	2,3	64,7	10,9	70,3
Francia	60,4	11,3	4,4	53,5	8,2	67,5
Germania	64,8	8,7	4,5	57,1	4,6	72,4
Grecia	55,0	11,7	6,5	40,4	12,4	70,2
Irlanda	62,5	5,7	–	51,4	4,2	73,5
Italia	52,5	11,3	6,9	38,1	12,4	67,1
Lussemburgo	61,6	2,3	–	48,7	2,2	48,7
Olanda	70,9	3,3	1,4	61,3	4,8	80,4
Portogallo	67,4	4,5	1,9	59,6	4,3	75,6
Spagna	52,3	15,9	7,4	37,3	12,4	67,8
Svezia	70,6	7,2	2,1	69,0	6,1	72,1
Regno Unito	70,6	6,1	1,8	63,9	8,8	77,2
Ue 15	62,1	9,2	4,3	52,6	8,4	71,6

* Occupazione totale/popolazione 15-64 anni; ** Rapporto standardizzato

*** Disoccupati di lungo periodo (da 12 mesi e oltre) in % sulla forza lavoro

**** % sulla popolazione 15-24 anni

Fonte: *Employment in Europe 2000*, Bruxelles, Commissione Europea, 2000

mergono – specialmente tra le donne e i lavoratori anziani – nei paesi sud-europei, come la Grecia, la Spagna e l'Italia, con l'eccezione del Portogallo.

Per certi versi le variazioni tra i paesi riflettono differenze «evolutive»: cioè, differenze nel *timing* delle precedenti riforme e nel grado di maturazione dei programmi, oltre che nei livelli aggregati e nella velocità di crescita del benessere economico e sociale. Ciononostante, tali variazioni sono anche abbastanza chiaramente il risultato di specifiche (e in gran parte «intenzionali») configurazioni politico-istituzionali. L'«agenda» del processo di ricalibratura, che era già emersa o andava emergendo in ognuno dei quattro

gruppi di paesi attorno alla metà degli anni novanta, è stata perciò fortemente influenzata da queste stesse configurazioni. Approfondiamo ora l'analisi all'interno di ognuno dei quattro gruppi.

L'Europa scandinava

Com'è ben noto, nei paesi scandinavi la protezione sociale è un diritto di cittadinanza, la copertura è universale e ognuno ha accesso alle stesse «somme minime» (abbastanza elevate per gli standard internazionali) di fronte ai rischi sociali – anche se l'occupazione retribuita consente di ricevere prestazioni supplementari attraverso gli schemi occupazionali obbligatori. Accanto alle generose indennità

per il mantenimento del reddito, i sistemi nordici garantiscono un'ampia gamma di servizi sociali di natura pubblica e programmi di politiche attive del lavoro, che sostengono gli alti tassi di partecipazione sia degli uomini che delle donne. Anche l'occupazione nel settore pubblico è molto estesa. La fiscalità generale gioca un ruolo dominante (benché non esclusivo) nel finanziamento del welfare: i livelli sia del prelievo fiscale che della spesa sociale sono molto elevati in chiave comparata – soprattutto in Svezia. I programmi di assistenza sociale svolgono invece una funzione piuttosto circoscritta, residuale e integrativa. Le diverse funzioni del sistema di protezione sociale sono altamente integrate sotto il profilo organizzativo e l'erogazione di prestazioni e servizi è principalmente responsabilità delle autorità pubbliche (sia a livello centrale che locale). L'unico settore sostanzialmente al di fuori di questa configurazione organizzativa integrata è l'assicurazione di disoccupazione, che non è formalmente obbligatoria ed è gestita direttamente dai sindacati.

L'elevato sviluppo dei servizi sociali fornisce opportunità di impiego per lavoratori con qualifiche elevate, ma anche un buon numero di impieghi decentemente retribuiti per lavoratori con modesti livelli di istruzione e capacità professionali. L'alto tasso di occupazione femminile è strettamente collegato con il gran numero di posti di lavoro (spesso a bassa specializzazione) nel settore pubblico. Le politiche attive del lavoro hanno favorito, soprattutto in Svezia, la riqualificazione dei lavoratori industriali in esubero da inserire in nuove attività, almeno fino alla recessione degli anni novanta. L'altro lato della

medaglia del modello scandinavo è rappresentato da una crescente protesta anti-tasse, cosicché dall'inizio degli anni novanta si è fatta più urgente la necessità di ridurre il peso fiscale, anche sulla scia del processo di integrazione europea. La crescita dell'occupazione pubblica e le politiche attive del lavoro sono state fortemente limitate dalle nuove rigorose compatibilità di bilancio. Così, sia la Svezia che la Danimarca hanno cominciato a ridurre l'occupazione nel settore pubblico.

Grazie alla loro coerenza e solidità istituzionale, i sistemi nordici sono stati a lungo considerati (e in larga misura lo sono tuttora) come tipi quasi-ideali di welfare state. Come mostrato nella tabella 2, l'architettura del welfare scandinavo sembra già ben «calibrata» per rispondere ai nuovi rischi e bisogni connessi a una società che invecchia e alla transizione verso la «nuova economia.» Le garanzie di reddito minimo costituiscono una protezione non soltanto contro la povertà e l'esclusione, ma anche contro i danni che derivano dai periodi trascorsi fuori dal mercato del lavoro, ovvero dalle carriere interrotte o «frammentate». La disponibilità di un'ampia gamma di servizi permette inoltre ai sistemi di welfare scandinavi di rispondere efficacemente alle necessità di cura delle famiglie e di ripartire adeguatamente i costi delle stesse (incluso il costo di crescere i figli). Allo stesso tempo, l'alto tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro attenua le pressioni finanziarie sui sistemi pensionistici. Come mostra la tabella, le nazioni scandinave investono anche molte risorse nella formazione per il mercato del lavoro (una politica cruciale per economie sempre più fondate sulla conoscenza) e il

livello della spesa per l'istruzione è di gran lunga il più elevato in Europa. Pertanto, nel contesto nordico la nostra espressione «ricalibratura» trova minore applicazione, sia a fini diagnostici che descrittivi, rispetto ad altri contesti.

Tuttavia le sfide esogene ed endogene menzionate nell'introduzione hanno operato anche in questa parte dell'Europa, generando due problemi principali: uno relativo ai costi e uno relativo all'occupazione. Nel corso di tutti gli anni novanta le nazioni scandinave hanno dovuto fare i conti, da una parte, con le pressioni per contenere gli alti e crescenti costi dei loro generosi programmi, dall'altra con le spinte a riorganizzare il mercato del lavoro, ponendo particolare attenzione a stimolare una maggiore domanda nel settore privato. Considerato il forte sostegno popolare nei confronti del welfare (radicato nella cultura e nella tradizione della *Volkhemmet*: il welfare state concepito come «casa comune»), l'agenda delle riforme è stata informata da un approccio pragmatico, diretto alla soluzione dei problemi e incentrato soprattutto sul tema del contenimento dei costi, senza alcuna «grande controversia» su concezioni e scenari alternativi (Kuhnle 2000b, Eitrheim e Kuhnle 2000). I principi dell'universalismo non sono stati messi seriamente in discussione, anche se questo ha comportato tagli «trasversali» nei tassi di sostituzione (ad esempio nelle indennità di malattia) o nei trasferimenti di denaro (ad esempio negli assegni familiari in Svezia: una sorta di universalismo a marcia indietro). Passi significativi sono stati anche compiuti verso la «tradizione bismarckiana» nel campo delle pensioni: il legame fra contributi e prestazioni è

stato rafforzato in maniera significativa sia in Svezia che in Finlandia, mirando a contenere il peso relativo di tale settore (ossia «ricalibrandolo», nella nostra metafora) all'interno del sistema di welfare complessivo per gli anni futuri.

Accanto al contenimento della spesa, una seconda parola chiave dell'agenda riformistica scandinava nello scorso decennio è stata «attivazione», cioè la modificazione dei programmi di sicurezza sociale volta al rafforzamento degli incentivi per trovare un'occupazione retribuita. Anche questa tendenza può essere interpretata come un processo di ricalibratura: funzionale (dagli interventi passivi e compensativi nel caso di disoccupazione alla promozione attiva dell'occupabilità), distributiva (maggiori investimenti nella formazione per i giovani al fine di facilitare il passaggio dal mondo della scuola a quello del lavoro e di prevenire la segregazione occupazionale) e normativa (una più forte enfasi sulla «produttività» e sull'etica del lavoro).

La nazione che ha perseguito con maggiore decisione la strada dell'attivazione è la Danimarca (Goul Andersen 2000, Kautto *et al.* 1999). A partire dal 1994, la Danimarca ha elaborato una serie di riforme che hanno cambiato in modo significativo il profilo istituzionale e la logica di funzionamento della politica del lavoro nazionale (Benner e Vad 2000). In particolare, gli interventi hanno mirato a rendere più stringenti le condizioni di accesso, a ridurre la generosità e la durata delle prestazioni e a introdurre misure di attivazione tra cui i «piani d'azione individuali». Per implementare questa nuova strategia la struttura organizzativa della politica del lavoro danese è stata forte-

mente decentralizzata, non soltanto al fine di ritagliare le politiche attive sulle specifiche esigenze dei mercati del lavoro regionali, ma anche per favorire più solidi legami tra imprese, istituzioni educative, servizi sociali e centri per l'impiego, così come per incoraggiare comportamenti collaborativi da parte degli interessi coinvolti. Seguendo ancora una volta la nostra metafora, nel caso danese potremmo parlare di un'esplicita strategia rivolta alla ricalibratura politico-istituzionale nei processi di governo del mercato del lavoro. Tale articolato intervento nel campo della strategia di attivazione ha prodotto risultati positivi: il tasso di disoccupazione danese è sceso dall'8,1 per cento del 1994 al 5,6 del 1999, mentre il tasso di occupazione è salito dal 72,4 al 76,5 per cento nello stesso periodo. Da molti punti di vista la Danimarca emerge pertanto, assieme all'Olanda, come un pioniere del processo di ricalibratura dei sistemi di welfare.

Per quanto concerne la ricalibratura distributiva, al sistema pensionistico svedese sono stati apportati alcuni cambiamenti fondamentali. Infatti nel 1999 la Svezia ha modificato radicalmente il proprio sistema pensionistico pubblico «a ripartizione», introducendo schemi basati sul metodo contributivo al posto di quelli tradizionali di tipo retributivo. In un sistema contributivo i versamenti di ogni assicurato vengono registrati in un «conto» individuale che verrà rivalutato a un tasso solitamente collegato alla crescita dei salari. Al momento del pensionamento il montante complessivo versato è convertito in rendita vitalizia, tenendo conto dell'età del neo-pensionato e delle stime sulla speranza di vita per la coorte di riferimento (Schludi 2001). Poiché il sistema

rimane comunque «a ripartizione», i conti individuali sono virtuali, nel senso che sono soltanto i crediti contributivi a essere accumulati – e non il capitale finanziario, come avviene in un sistema «a capitalizzazione». La riforma svedese ha reso il sistema pensionistico quasi del tutto neutrale in termini attuariali; inoltre, ha introdotto nell'assetto istituzionale complessivo una limitata componente «a capitalizzazione», a contribuzione definita.

Poiché il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo implicava, per certi versi, un salto nel buio, i *policy-makers* svedesi hanno investito molto nell'attenta e lungimirante costruzione del consenso, sia tra i partiti di governo e di opposizione sia con le parti sociali.

Malgrado gli sviluppi sul fronte dell'attivazione e delle pensioni, secondo molti osservatori rimangono tuttavia numerosi problemi irrisolti nel mercato del lavoro dei paesi scandinavi (specialmente in Svezia e in Finlandia). La questione principale sembra riguardare il dilemma di come promuovere la crescita dell'occupazione nel settore privato, ostacolata da una struttura delle retribuzioni eccessivamente orientata in senso egualitario. E se è vero (per usare l'immagine di Esping-Andersen) che l'*homo socialdemocraticus* è ancora molto riluttante a ridimensionare il ruolo dell'egualitarismo come criterio distributivo predominante, allora il processo di ricalibratura normativa rappresenta forse il fronte cruciale (o meglio, una pre-condizione) per ulteriori interventi di *policy* nei regimi di quest'area.

L'Europa anglosassone

La seconda «Europa sociale» comprende due paesi: il Regno Unito e l'Irlanda –

sebbene quest'ultima, negli anni più recenti, si sia per molti aspetti allontanata dal Regno Unito (si veda in seguito). In generale, in questi due paesi la copertura della protezione sociale è altamente inclusiva, anche se non completamente universale (se si eccettua il settore sanitario): gli adulti inattivi e i lavoratori con redditi al di sotto di una certa soglia non hanno accesso alle prestazioni della *National Insurance*. Tali prestazioni – a somma fissa – sono inoltre molto più modeste che in Scandinavia. Al contrario, ben più diffuse sono le prestazioni dell'assistenza sociale e quelle erogate a fronte di una «prova dei mezzi». La sanità e i servizi sociali sono a carico della fiscalità generale, ma i contributi giocano una parte rilevante nel finanziamento delle prestazioni in denaro. I livelli del prelievo fiscale e della spesa sociale sono rimasti relativamente bassi (almeno in confronto alla Scandinavia e all'Europa continentale) e lo stesso si può dire per l'occupazione nel settore pubblico. Come in Scandinavia, la struttura organizzativa del welfare è altamente integrata (compresa, in questo caso, l'assicurazione per la disoccupazione) e interamente gestita dall'amministrazione pubblica: le parti sociali sono coinvolte soltanto marginalmente nei processi decisionali e gestionali.

Tale configurazione, cui va aggiunto il fatto che nei paesi anglosassoni il «cuneo fiscale e contributivo»⁵ è abbastanza modesto, fa sì che la logica di funzionamento dei sistemi di welfare anglosassoni sia differente da quella delle altre «Europe sociali»; ciò ha generato esiti specifici,

modellando un'agenda di riforma del tutto particolare.

A differenza del modello scandinavo, il finanziamento del welfare e l'occupazione nel settore dei servizi privati non emergono come fattori particolarmente problematici nei paesi anglosassoni. Tuttavia questi soffrono la mancanza di adeguato sostegno a una specializzazione produttiva di alta qualità, competitiva e rivolta all'export, fondata su un sistema di relazioni industriali collaborative e su una forza lavoro con buone capacità professionali. Il risultato è uno scarso investimento nelle attività di formazione, soprattutto nei settori a media e bassa specializzazione del mercato del lavoro. Poiché i sistemi di welfare anglosassoni forniscono soltanto bassi livelli di protezione, qualifiche professionali modeste possono essere accompagnate da povertà ed esclusione sociale.

La strategia di ricalibratura adottata dal governo conservatore britannico nel corso degli anni ottanta e novanta ha condotto a una maggiore deregolamentazione del mercato e, allo stesso tempo, a una polarizzazione dei redditi delle famiglie. La natura a somma fissa delle prestazioni «beveridgeane» e le limitazioni (fondate sulle soglie di reddito) nella copertura delle stesse permisero ai governi Thatcher e Major – sostenuti dalla configurazione istituzionale di stampo maggioritario della democrazia britannica – di promuovere una strisciante residualizzazione della protezione sociale, parallelamente all'espansione dell'occupazione a bassa retribuzione e bassa specializzazione (Rhodes

⁵ È la differenza tra il costo del lavoro per il datore di lavoro e il reddito disponibile per i lavoratori.

2000). Il valore reale delle prestazioni non venne mantenuto in linea con l'andamento dell'economia e dunque diminuì, mentre le classi medie vennero incoraggiate a scegliere l'opzione di «uscita» dal sistema pubblico verso forme non pubbliche di assicurazione (ad esempio nel settore pensionistico: si veda in seguito) e le prestazioni selettive con prova dei mezzi iniziarono ad aumentare a dismisura – nonostante l'inasprimento delle condizioni di accesso ispirato dalla nuova filosofia del *workfare*. Questi sviluppi hanno prodotto alcune conseguenze significative: l'erosione della copertura universalistica (così come la regolazione orientata al mercato di settori quali la sanità e i servizi sociali) ha contribuito a un precoce disinnescamento del problema dei costi; la radicale deregolamentazione del mercato del lavoro ha favorito l'espansione dell'occupazione privata, ma la disegualianza e la povertà sono anch'esse fortemente aumentate – in parte a causa degli effetti perversi creati dal meccanismo stesso della prova dei mezzi. La creazione di un più rigoroso sistema di prestazioni ha contribuito all'obiettivo del contenimento della spesa, riducendo il numero degli aventi diritto.

Per effetto delle politiche dei governi conservatori, la natura dell'occupazione britannica e la distribuzione dei redditi sono radicalmente cambiate, con il drastico declino dell'impiego «fordista» da un lato, e, dall'altro, con una rapida polarizzazione delle retribuzioni e un processo di segmentazione del mercato del lavoro (Rhodes 2000).

Un elemento innovativo nello sforzo del Regno Unito verso la ricalibratura funzionale a partire dagli anni ottanta è

rappresentato dall'introduzione di sussidi ai salari per i lavoratori a bassa retribuzione. I cosiddetti *in-work benefits* sembrano essere una soluzione semplice e adeguata in quanto aumentano il differenziale tra il reddito da lavoro e quello percepito senza un'occupazione, specialmente nei casi in cui siano bassi sia i salari che i trasferimenti sociali. I meriti relativi delle sovvenzioni al costo del lavoro e delle integrazioni salariali dipendono dalla reazione dell'offerta e della domanda a tali incentivi. In generale, laddove l'offerta di lavoro è inelastica in rapporto alla domanda, i crediti fiscali e le altre forme di sussidi ai salari più bassi saranno più efficaci innalzando il livello dei redditi ed espandendo così l'offerta; al contrario, le sovvenzioni sono più efficaci nello stimolare la domanda di lavoro e per questa via accrescere l'occupazione attraverso la riduzione dei costi per gli imprenditori. A seconda del regime di welfare esistente, si devono però aggirare due insidie: le cosiddette «trappola della povertà» e «trappola dell'inattività». La prima si riferisce a una situazione nella quale si perde il diritto alle indennità nei casi in cui aumenta il reddito disponibile; l'assenza di un incentivo economico a trovare un'occupazione è proprio per questo una causa importante della disoccupazione di lungo periodo nel Regno Unito. La trappola dell'inattività, che invece prevale nei regimi di welfare continentali (si veda in seguito), riguarda l'elevato importo delle prestazioni sociali rispetto alle capacità di guadagno dei lavoratori a bassa specializzazione. Se gli *in-work benefits* possono aiutare a superare le trappole dell'inattività, essi possono anche potenzialmente creare nuove trappole della povertà per i

lavoratori a basso reddito occupati in impieghi sussidiati nelle fasce più basse del mercato del lavoro.

Le forti tendenze dualistiche sia nell'economia che più in generale nella società, ereditate dai governi conservatori, hanno rappresentato una sfida ideologica e normativa particolarmente seria per il *New Labour*. Il governo Blair ha intrapreso un'ampia strategia di ricalibratura funzionale fondata sui seguenti elementi: modulazione attenta e precisa della normativa riguardante le prestazioni sociali al fine di neutralizzare le varie «trappole» create dai nuovi e vecchi programmi di *welfare-to-work*; lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con l'aumento del salario minimo e delle garanzie sul reddito; riforma fiscale e introduzione di nuovi programmi selettivi (Clasen 2001).

L'elemento più caratteristico della strategia di ricalibratura funzionale elaborata dal partito laburista è la forte fiducia nel lavoro e nell'occupabilità come mezzi per contrastare la povertà, le condizioni di svantaggio e l'esclusione sociale. La strategia di *welfare-to-work* dei laburisti combina una politica prescrittiva indirizzata a migliorare l'attività di ricerca dell'occupazione con *in-work benefits* per rendere il lavoro vantaggioso. Su questa linea il governo Blair ha introdotto nel 1997 il programma denominato *New Deal*, rivolto specialmente all'attivazione dei giovani, cui si sono aggiunti (nel 1999) altri tre programmi per i disoccupati di

lungo periodo, i genitori soli e i lavoratori disabili (Clasen 2001).

I programmi di attivazione *New Deal* sono incentrati sui crediti fiscali, che hanno acquisito importanza nella nuova strategia laburista per rendere il lavoro vantaggioso («*make work pay*» strategy). Cruciale in questo senso è stata l'introduzione del *Working Families Tax Credit* (WFTC) nel 1998, mirato a garantire un reddito minimo relativamente generoso alle famiglie con un componente occupato a tempo pieno. Poiché il WFTC è gestito dal sistema fiscale, si riesce a evitare lo stigma nei confronti di coloro che fanno domanda per tale prestazione, mentre il diretto collegamento con il reddito da lavoro rivela chiaramente il vantaggio dell'occupazione rispetto al welfare (Glyn e Wood 2001)⁶.

In una valutazione complessiva delle politiche adottate dal *New Labour*, Jochen Clasen (2001) conclude che, su un piano positivo, la strategia laburista del *welfare-to-work* – che comprende i programmi speciali per i genitori soli e i lavoratori disabili – ha un respiro molto più ampio delle politiche di *workfare* adottate dai conservatori; inoltre, l'insieme delle politiche adottate dal *New Labour* mostra una coerenza molto maggiore – nel senso che si fonda su una più forte integrazione tra le misure rivolte ad aumentare l'occupabilità e gli interventi passivi di sostegno del reddito – al fine di raggiungere l'obiettivo principale di far sì che

⁶ Anche la riconciliazione tra lavoro e famiglia sta lentamente diventando un importante aspetto nella strategia di ricalibratura funzionale del *New Labour*. Il WFTC presenta già prestazioni aggiuntive per coprire le spese dedicate alla cura dei figli. La *National Childcare Strategy* (Strategia nazionale per la cura dei figli) ha integrato l'istituzione di asili in molti quartieri con sussidi per la cura dei figli in età pre- e post-scolare, allo scopo di promuovere interventi che consentano ai genitori di conciliare l'impiego retribuito con i bisogni dei loro bambini.

lavorare «paghi». In una prospettiva più critica, invece, Clasen sostiene che la creazione di impieghi temporanei, che svolgono una funzione importante nelle strategie di attivazione nei paesi scandinavi, è rimasta deficitaria. Per di più, la strategia del *welfare-to-work* individuata dalla cosiddetta «terza via» non è sostenuta – come in molti maturi sistemi di welfare continentali – da generosi programmi fondati su trasferimenti in denaro. Infine, e questo è in aperto contrasto con la retorica blairiana dell'«apprendimento e dell'istruzione come chiavi della prosperità», l'importanza relativa della formazione professionale, della specializzazione e della mobilità ascendente è rimasta piuttosto limitata. L'enfasi sui «bastoni» invece che sulle «carote» implica che per coloro che non hanno accesso, per qualsivoglia ragione, al mercato del lavoro regolare, ai programmi creati per migliorare l'occupabilità e ai crediti fiscali, la povertà rimane una minaccia persistente (Clasen 2001).

Venendo alla ricalibratura distributiva, l'azione del *New Labour* è fortemente rivolta alle persone in condizioni di bisogno. In questo senso un elemento centrale dell'agenda è stato l'introduzione del salario minimo legale a livello nazionale nel 1999; nonostante tale intervento sia piuttosto recente, sembra che più di due milioni di persone abbiano già beneficiato di questa misura nel primo anno di implementazione, di cui due terzi sono costituiti da lavoratrici part-time. Ancor più interessante è il crescente consenso sul salario minimo legale sia da parte dei datori di lavoro che dei sindacati, ma anche – sorprendentemente – da parte dell'opposizione conservatrice.

Il governo guidato da Tony Blair ha inoltre fatto alcuni passi per arrestare il drammatico declino del tasso di copertura delle pensioni occupazionali nel Regno Unito, introducendo la cosiddetta *stakeholder pension*. L'intervento è stato sollecitato dalle particolari caratteristiche istituzionali del sistema pensionistico britannico, che, dopo gli interventi restrittivi dei governi conservatori, ha dovuto fronteggiare un problema di crescente povertà e disegualianza tra le persone anziane. Il rischio di povertà è particolarmente elevato per le donne, coperte in minor misura dagli schemi supplementari privati; inoltre, il passaggio all'indicizzazione delle pensioni ai prezzi aveva comportato un aumento del numero di pensionati che ricevevano un sostegno al reddito a fronte di una prova dei mezzi e altre prestazioni assistenziali come le sovvenzioni per l'abitazione. Per contrastare questi problemi Blair ha introdotto, nel 1999, una garanzia di reddito minimo per i pensionati, più generosa della pensione pubblica di base e indicizzata ai salari (Ocse 2001). La nuova *stakeholder pension* è in parte concepita per provvedere ai bisogni dei lavoratori senza un'occupazione sicura, sostenuta dalla garanzia del reddito di base. Tutti i datori di lavoro sono obbligati a consentire l'accesso dei lavoratori a tale prestazione a meno che non offrano già un piano pensionistico occupazionale con possibilità di riscuotere immediatamente la pensione, ovvero paghino i contributi a un piano individuale per il lavoratore.

Dal punto di vista istituzionale, e ciò non dovrebbe essere una sorpresa, il governo Blair ha deliberatamente evitato gli scambi corporativi con le parti sociali sui

grandi temi sociali ed economici (Crouch 2001). L'approccio del *New Labour* alla ricalibratura istituzionale ha infatti mirato al mantenimento di un basso livello di intervento e di regolazione in un mercato del lavoro deregolato e ben funzionante.

Volgendo lo sguardo, da ultimo, verso la dimensione normativa, il *New Labour* ha predisposto una strategia di ricalibratura di lungo periodo finalizzata a contrastare la povertà e l'esclusione sociale, all'insegna dello slogan *Opportunity for All* («Opportunità per tutti»). Nel 1999 il governo Blair ha preso un impegno di alto profilo, proponendosi di sradicare la povertà fra i minori in venti anni e di dimezzarla in dieci. La caratteristica centrale dell'egualitarismo della «terza via» è la grande fiducia riposta nel lavoro e nelle politiche disegnate per incoraggiare gli individui ad accrescere la loro capacità di guadagno attraverso l'occupazione retribuita. Sul piano ideologico la «terza via» respinge in larga misura la ricerca di una maggiore eguaglianza tramite politiche interventiste di redistribuzione del reddito in base a giustificazioni morali. Il *New Labour* sembra infatti disposto ad accettare una maggiore diseguaglianza se questa è necessaria per migliorare le condizioni di vita nelle fasce più deboli della popolazione; il risultato di tale coniugazione della lotta alla povertà con l'accettazione di una maggiore diseguaglianza è apertamente meritocratico (Glyn e Wood 2001). I programmi *New Deal* riflettono un nuovo approccio interessato più alla posizione assoluta che a quella relativa dei più svantaggiati, espresso nei termini di un «nuovo contratto» tra i cittadini e lo stato: da un lato è obbligo di quest'ultimo fornire opportunità a coloro che richie-

dono prestazioni sociali, dall'altro è dovere dei beneficiari accettare le offerte di formazione, lavoro o istruzione. L'agenda della ricalibratura del *New Labour* comporta una ridefinizione radicale degli obiettivi e delle funzioni del welfare state, secondo la quale l'attività del sistema pubblico deve consistere, più che nel fornire una rete di protezione generosa per i disoccupati, nel permettere loro di rientrare nel mercato del lavoro, concepito come la sfera centrale di integrazione sociale.

Riuscirà la «terza via» a ridurre la povertà e la diseguaglianza, preservando allo stesso tempo la competitività dell'economia britannica, nel quadro di un vincolo auto-imposto all'aumento del (relativamente modesto) carico fiscale? La principale sfida politica per una strategia di «modernizzazione» consiste non tanto nel superare gli interessi dei gruppi organizzati quanto nel vincere la resistenza dell'elettorato a pagare tasse più elevate, nonostante la disponibilità a farlo sovente riportata dai sondaggi di opinione (Rhodes 2000). Fino ad ora il governo Blair ha cercato di risolvere questo dilemma con interventi «nascosti», ossia trovando modi indiretti e invisibili di spesa e prelievo fiscale. Rimane tuttavia da vedere se questa strategia continuerà a essere politicamente praticabile e – ancor più – se si dimostrerà adeguata rispetto alle sfide da affrontare.

L'Irlanda ha seguito un percorso di ricalibratura del welfare decisamente diverso da quello britannico, poiché è andata avvicinandosi al modello continentale (si veda in seguito). Due dimensioni emergono come particolarmente significative: la ricalibratura istituzionale in ri-

ferimento alla contrattazione salariale e la ricalibratura normativa per quanto concerne la coesione sociale e la riduzione della povertà.

Quando il tasso di disoccupazione raggiunse il 18 per cento nel 1987, gli Irlandesi abbandonarono l'approccio – di ispirazione britannica – decentralizzato e a favore di una strategia maggiormente coordinata. A partire dal patto denominato *National Recovery*, l'Irlanda ha intrapreso un percorso di accordi tripartiti⁷ miranti a uno scambio delle politiche di moderazione salariale con la riduzione del prelievo fiscale e il controllo del tasso di inflazione. Questa strategia, centrata sul modello definito «corporativismo competitivo», ha portato i suoi frutti: i livelli di produzione e di occupazione irlandesi – in notevole crescita dalla metà degli anni novanta – sono tra i più elevati d'Europa e la situazione del bilancio pubblico è oggi strutturalmente sana.

La povertà relativa non è tuttavia diminuita in questo periodo, principalmente a causa del fatto che l'importo dei sussidi, sebbene in crescita in termini reali, è rimasto indietro rispetto al consistente aumento del reddito medio. Ciò significa che, mentre il numero dei beneficiari di prestazioni in denaro è diminuito insieme al tasso di disoccupazione, una più ampia parte di coloro che sono ancora dipendenti da tali prestazioni si trova sotto la soglia di povertà relativa. Tuttavia il sistema irlandese, fondato sulla misurazione della povertà relativa e su altri indicatori

dello stato di deprivazione, mostra un deciso declino della povertà a partire dal 1994 (Nolan *et al.* 2000, Atkinson *et al.* 2001). Questi progressi hanno indotto i *policy-makers* irlandesi a rivedere gli obiettivi originari sulla riduzione della povertà per renderli più ambiziosi, cosa che dimostra il forte impegno verso forme di ricalibratura normativa, ma anche distributiva, esistente oggi in Irlanda. Inoltre i governi irlandesi hanno avviato, più che in ogni altro paese europeo, forme nuove di cooperazione e partenariato, includendo talvolta anche i gruppi socialmente esclusi accanto ai tradizionali partner sociali⁸.

L'Europa continentale

Questa famiglia di paesi comprende la Germania, la Francia, il Benelux, l'Austria e (al di fuori dell'Ue) la Svizzera. Qui la tradizione bismarckiana, sostenuta sul piano normativo dai valori della famiglia tradizionale (con un unico percettore di reddito) e incentrata sul legame tra la posizione lavorativa (e/o lo status familiare) e i diritti sociali, è ancora molto forte sia nel campo delle prestazioni per il mantenimento del reddito sia nel settore sanitario. Soltanto l'Olanda e la Svizzera hanno ibridato il modello tradizionale introducendo alcuni schemi d'impronta universalistica (uno schema pensionistico di base in entrambe le nazioni; l'assistenza sanitaria per i rischi «catastrofici» in Olanda). Le formule per il calcolo delle prestazioni (proporzionali al reddito) e il

⁷ Tra questi: l'accordo per l'*Economic and Social Progress* (1991-1994); il patto *Competitiveness and Work* (1994-1997) e quello definito *Partnership 2000* (1997-2000).

⁸ Il programma *Sharing in Progress*, previsto dalla Strategia nazionale contro la povertà, spicca per il suo forte impegno verso collaborazioni a vari livelli nel processo decisionale e nella fase di implementazione.

metodo di finanziamento (attraverso contributi sociali) riflettono logiche di tipo assicurativo – anche se non in senso strettamente attuariale – spesso con regole differenti per i diversi gruppi occupazionali. I tassi di sostituzione sono generosi, la durata delle prestazioni è molto lunga (in alcuni casi virtualmente illimitata) e la copertura è altamente inclusiva (per quanto frammentata): pertanto i livelli di spesa e di prelievo fiscale sono elevati. L'approccio occupazionale si riflette anche nella struttura istituzionale dei welfare state bismarckiani. I sindacati e le associazioni imprenditoriali partecipano attivamente alla gestione degli schemi assicurativi, mantenendo una qualche autonomia rispetto ai rappresentanti dell'amministrazione pubblica – specialmente in campo sanitario. La maggioranza della popolazione è coperta dall'assicurazione sociale in virtù di diritti individuali ovvero «derivati». Gli obblighi assicurativi emergono automaticamente all'inizio di un'attività retribuita, sebbene in Germania e in Austria sia richiesta una soglia minima di reddito. In questi paesi chiunque finisca al di fuori della rete assicurativa può fare affidamento su un sistema piuttosto consistente di prestazioni assistenziali.

Nella letteratura comparata il modello di welfare continentale è spesso ritenuto «vizioso»: non soltanto per i suoi costi, ma soprattutto per alcune sue problematiche intrinseche, efficacemente catturate dalle metafore del «fordismo congelato» (Esping-Andersen 1996) e della «trappola dell'inattività» (Hemerijck e Manow

2001). Le cause della sindrome continentale risiedono nella combinazione di quattro distinti elementi istituzionali: la generosità e la lunga durata delle prestazioni assicurative di sostegno del reddito; la natura prevalentemente «compensativa» di tali sussidi; il finanziamento contributivo; l'alto livello dei salari minimi. Mantenere prestazioni sociali generose (in particolare quelle erogate da sistemi pensionistici in fase di maturazione) ha richiesto livelli di contribuzione elevati sui redditi dei lavoratori – in presenza di una legislazione altamente garantista del mercato del lavoro. Ciò ha a sua volta prodotto tre conseguenze negative sul mercato del lavoro. In primo luogo, ha disincentivato le imprese dal continuare a offrire le tradizionali forme di occupazione fordiste (contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato), accentuando quella tendenza alla perdita di posti di lavoro già innescata dai processi di globalizzazione e di transizione verso un sistema post-industriale. In secondo luogo, ha creato pressioni per sovvenzionare uscite anticipate dal mercato del lavoro, anziché sostenere ad esempio il lavoro part-time, per facilitare gli interventi di ristrutturazione dei processi produttivi. Infine, il modello continentale ha severamente limitato l'espansione dell'occupazione nel settore dei servizi privati a causa dell'elevato livello dei minimi retributivi, lasciando allo stesso tempo poco spazio per lo sviluppo dell'occupazione nei servizi pubblici (a causa dei vincoli di bilancio)⁹. I conseguenti problemi occupazionali¹⁰ sono stati af-

⁹ La capacità fiscale è infatti spesso limitata dalla ristretta base imponibile da una parte e dalla spesa per i sistemi pensionistici dall'altra.

¹⁰ Come evidenziato da Scharpf (2001), la crisi occupazionale nei sistemi continentali è legata proprio all'azione congiunta dell'alto prelievo contributivo e dell'elevato livello dei minimi retributivi. Il primo fattore crea infatti un

frontati ricorrendo agli schemi passivi di mantenimento del reddito (schemi per la disoccupazione, la malattia, l'invalidità e il prepensionamento), originando in questo modo un ulteriore aumento degli oneri sociali. Tale spirale negativa ha avuto un impatto particolarmente nefasto sui lavoratori a bassa specializzazione, sui giovani e sulle donne. Storicamente caratterizzati da scarsi livelli di partecipazione femminile al mercato del lavoro, i paesi continentali – con le loro alte percentuali di famiglie monoreddito – non sono stati efficaci nell'incoraggiare soluzioni che permettesero alle donne di conciliare le responsabilità lavorative con quelle familiari (specialmente relative alla cura dei figli). Ciò ha comportato l'emergere di un «cattivo» equilibrio caratterizzato da bassa occupazione femminile (e alta disoccupazione) e basso tasso di fertilità – con tutte le ovvie conseguenze sul piano fiscale. I trasferimenti «passivi» in denaro, tradizionalmente rilevanti, assieme alle forti garanzie occupazionali per i capifamiglia uomini, diventano inoltre questioni problematiche nel contesto di un'accentuata instabilità matrimoniale e di un declino delle tradizionali famiglie monoreddito.

La sindrome continentale ha generato un'agenda delle riforme complessa e centrata su numerosi elementi: il contenimento delle dinamiche espansive dell'assicurazione sociale; la razionalizzazione della distribuzione della spesa sociale at-

traverso il taglio delle prestazioni pensionistiche e delle indennità «passive»; il miglioramento e il rinnovamento delle politiche per la famiglia e l'introduzione di incentivi all'«attivazione» collegati alle indennità di breve periodo in denaro; la riforma delle norme che reggono il mercato del lavoro al fine di sanare la frattura tra gli *insiders* e gli *outsiders*; la riduzione dell'incidenza degli oneri sociali anche attraverso ampie ristrutturazioni del sistema tributario; e altre misure ancora. In tutte le nazioni appartenenti al gruppo continentale sono stati compiuti passi significativi in queste direzioni nel corso degli anni novanta. Tuttavia la strada dell'aggiustamento si è dimostrata piuttosto accidentata sia dal punto di vista sociale che politico: lo «scongelo» dello status quo fordista e la neutralizzazione delle sue trappole richiederà senza dubbio qualche ulteriore sforzo nel futuro. L'esigenza funzionale di «scongelo» i sistemi di welfare continentali è ostacolata dal ruolo centrale delle parti sociali nell'amministrazione dei sistemi di assicurazione di stampo bismarckiano. In particolare, i sindacati sono in grado di mobilitare una forte opposizione contro gli interventi di ricalibratura funzionale, in difesa degli interessi degli *insiders*, intesi sia come beneficiari che come amministratori dell'attuale suddivisione del lavoro (Palier 2000).

Malgrado le formidabili barriere di tipo funzionale, distributivo e istituzionale

«cuneo» tra la retribuzione netta percepita e quella lorda pagata dal datore di lavoro. Nelle fasce di reddito più basse, dove il salario minimo non può scendere al di sotto della soglia definita dall'assistenza sociale, il peso deve essere sostenuto interamente dal datore di lavoro. In altre parole, come diretta conseguenza del disegno del sistema di protezione sociale, molti lavoratori non sono abbastanza produttivi rispetto al costo del loro lavoro. Ciò determina una sorta di «trappola della disoccupazione» per i lavoratori con basse capacità professionali, con effetti negativi in termini di occupazione in quei settori caratterizzati da una produzione stagnante, con prezzi di beni e servizi tendenzialmente stabili, ovvero nel settore dei servizi privati ad alta intensità di lavoro.

alla ricalibratura dei welfare state continentali, sono tuttavia osservabili alcuni segnali di cambiamento. Sulla scia della Strategia europea per l'occupazione, oggi esiste un certo consenso – sia su un piano cognitivo che normativo – sul fatto che la crescita dell'occupazione femminile (e forse anche dei lavoratori più anziani) sia una condizione *sine qua non* per la sostenibilità del sistema di welfare nel lungo periodo. In virtù di questa diagnosi, negli anni recenti la maggior parte dei paesi continentali ha aumentato la spesa per le politiche attive del lavoro, enfatizzando in questo modo il contenuto di attivazione dell'assicurazione sociale rispetto all'esclusivo affidamento su trasferimenti passivi. Inoltre la lotta all'esclusione sociale è diventata una priorità per molti governi. Il nuovo «processo per l'inclusione sociale», lanciato dall'Ue nel 2001, ha indotto tutte le nazioni di quest'area a varare un approccio integrato al problema, attraverso meccanismi di coordinamento tra diversi settori di politiche¹¹. Tuttavia, la maggior parte dei paesi continentali esitano ancora a introdurre programmi di sostegno rivolti alle donne e ai bambini, nonostante vada diffondendosi la consapevolezza della necessità di sviluppare i settori dell'assistenza ai bambini e agli anziani.

A partire dall'inizio degli anni novanta, la maggior parte dei sistemi di welfare continentali hanno inoltre varato misure volte a ridurre il numero dei prepensio-

namenti e il tasso di sostituzione (il rapporto fra trasferimento e retribuzione) delle prestazioni assicurative. In Olanda il ricorso alle prestazioni di malattia e invalidità è stato reso più oneroso per i datori di lavoro. La Germania ha cercato di incentivare i beneficiari dei sussidi a ritornare al lavoro per mezzo di programmi selettivi di formazione professionale e politiche per l'occupazione, compresi gli impieghi sussidiati per i lavoratori più anziani. Come risultato di queste iniziative si è avuta una tendenza generalizzata verso l'innalzamento dell'età di ritiro dal mercato del lavoro (Ocse 2001). L'Olanda è la nazione che si è spinta più avanti nel cercare di risolvere la patologia continentale del «welfare senza lavoro», formulando un nuovo programma di azione centrato sull'occupazione invece che sui sussidi e i trasferimenti. Il miracolo olandese si è basato su una strategia concertata di moderazione salariale nel lungo periodo, sulla restrizione dell'accesso alle (e la limitazione dell'abuso delle) pensioni d'invalidità e indennità di malattia, sulla promozione del lavoro part-time (Visser e Hemerijck 1997, Hemerijck e Visser 2001). L'esperienza olandese nel campo della moderazione salariale dimostra che i risultati occupazionali più evidenti si sono avuti nei servizi domestici, in precedenza acquistati fuori dal mercato del lavoro regolare. Una politica responsabile di moderazione salariale potrebbe avere effetti positivi anche nelle più ampie e

¹¹ Fondato sul «metodo di coordinamento aperto», il processo di inclusione invita gli Stati membri a elaborare ogni due anni un Piano d'azione nazionale per promuovere gli «obiettivi di Nizza» (favorire l'occupazione e l'accesso alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi; prevenire il rischio di esclusione; aiutare i più vulnerabili; mobilitare tutte le parti sociali). I Piani d'azione nazionale sono quindi soggetti al vaglio degli altri Stati membri, al monitoraggio e alla valutazione da parte della Commissione e del Consiglio. I primi Piani per l'inclusione sono stati consegnati da tutti i 15 Stati membri nel giugno 2001 (Ferrera, Matsaganis e Sacchi 2002).

meno esposte economie continentali della Francia e della Germania. Ancor più rilevante è il fatto che, se le dinamiche dei redditi nel settore pubblico e privato sono collegate, accordi responsabili sulle retribuzioni possono ridurre la spesa per gli stipendi pubblici, abbassare i costi della sicurezza sociale e ampliare la base fiscale del welfare (Ebbinghaus e Hassel 2000). Infine vi è qualche riscontro empirico, proveniente anche dalle esperienze danesi e irlandesi, che la cooperazione volta a realizzare una politica dei redditi responsabile permette un intergioco più armonioso tra politica monetaria, fiscale e la politica dei redditi stessa, stimolando la crescita economica pur con bassi livelli d'inflazione. Alcuni tentativi di concertazione sulla moderazione salariale sono stati portati avanti anche in altri sistemi continentali, ma finora con scarso successo.

Sempre l'Olanda ha registrato un rapido aumento del tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, raddoppiato rispetto all'inizio degli anni settanta. La poderosa entrata delle donne olandesi nel mercato del lavoro è intrinsecamente collegata alla diffusione del part-time: oggi, infatti, il 68,8 per cento delle donne lavoratrici sono impiegate con contratti a tempo parziale (Visser e Hemerijck 1997). I datori di lavoro olandesi generalmente assumono i lavoratori part-time per rafforzare la flessibilità organizzativa e non per perseguire strategie

competitive con prezzi sempre più bassi come nel Regno Unito. Tale fenomeno ha inoltre permesso di compensare in molte famiglie olandesi la diminuzione del reddito derivante dagli interventi di moderazione salariale.

Le dinamiche del mercato del lavoro olandese hanno poi rafforzato le pressioni verso misure che consentano ai genitori lavoratori, in particolare donne, di conciliare l'educazione dei figli con la partecipazione al mercato del lavoro. Una serie di accordi tra le parti sociali hanno permesso di regolamentare le forme di occupazione flessibile (contratti part-time e temporanei), estendendo al tempo stesso alcune garanzie tipiche dei lavoratori a tempo pieno, talvolta in cambio di un ammorbidimento delle stesse garanzie per questi ultimi¹². Il risultato di tali accordi è stato la riduzione della differenza (oggi al 7 per cento) tra le retribuzioni dei lavoratori a tempo pieno e a tempo parziale. L'esperienza olandese ci fornisce pertanto un esempio di come, attraverso uno sforzo concertato di de-segmentazione (un termine coniato da Jonathan Zeitlin), possano essere evitati i problemi di polarizzazione e di marginalizzazione di genere sul mercato del lavoro nei regimi di welfare continentali (Hemerijck e Schludi 2000).

Le politiche continentali rivolte ad aumentare la domanda di lavoratori a bassa specializzazione hanno solitamente mirato a esentare i datori di lavoro dal pagamento dei contributi sociali nel caso di

¹² Si ricordano gli accordi per la flessibilità e la sicurezza del 1995; la legge sull'orario lavorativo del 2000, che prevede un uguale trattamento dei lavoratori part-time rispetto ai lavoratori a tempo pieno per tutti quegli aspetti negoziati dalle parti sociali, come le retribuzioni, la protezione sociale di base, l'istruzione e la formazione, le indennità per le attività di cura, le ferie retribuite e le pensioni di secondo pilastro. Infine, il recente progetto di legge sul lavoro e le attività di cura (2002) prevede sussidi nel caso di brevi periodi di sospensione del lavoro per lo svolgimento di attività di cura, ovvero nel caso di adozioni.

assunzioni di tali lavoratori. In paesi come Belgio, Francia e Olanda, con salari minimi relativamente elevati e un alto costo del lavoro, è effettivamente appropriato utilizzare sovvenzioni regressive per l'occupazione finalizzate a creare un settore dei servizi ad alta intensità di lavoro con retribuzioni contenute. Iniziative in questa direzione potrebbero infatti permettere il configurarsi di uno scenario di diminuzione del costo del lavoro e di crescita dell'occupazione, senza un'impennata della povertà e della disegualianza come negli Stati Uniti. Ciò potrebbe peraltro dischiudere un'ampia gamma di opportunità di lavoro aggiuntive ed economicamente sostenibili nella fascia inferiore del mercato del lavoro. Inoltre, anche gli *in-work benefits* iniziano a giocare un ruolo in paesi come l'Olanda e il Belgio. Poiché i sussidi all'occupazione accrescono verosimilmente la domanda di lavoro, Fritz Scharpf ritiene che, nel caso in cui ciò avvenga, i sussidi potrebbero in un certo senso auto-finanziarsi in virtù della riduzione di spesa per le indennità di disoccupazione. Il vantaggio complessivo risiede nel fatto che la creazione di occupazione e le decisioni di assunzione rimangono nelle mani delle imprese private attive nell'economia regolare. Nonostante queste premesse, i sussidi all'occupazione nei welfare state continentali non sono però esenti da problemi. Dal momento che in questi sistemi molti programmi sono rivolti a disoccupati al di fuori del mercato del lavoro per un periodo variabile da uno a tre anni, gli imprenditori sono tentati di assumere i disoccupati di lungo periodo al posto di quelli di breve periodo o di ritardarne l'assunzione fino al momento in cui pos-

sono percepire il sussidio. Allo stesso tempo, è importante sottolineare che un intervento di riduzione dei contributi sociali per gli imprenditori che assumono lavoratori a bassa specializzazione potrebbe compromettere l'incentivo, sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, a elevare le competenze professionali. Di qui il rischio che le sovvenzioni per l'impiego rinchiudano i lavoratori a bassa specializzazione in un'economia secondaria a basso reddito dalla quale non possono uscire. In questo caso una «trappola delle (basse) competenze» rimpiazzerebbe la «trappola dell'inattività». Per ovviare al problema, si può pensare a uno schema graduato, modellato come una imposta negativa sul reddito (*negative income tax*), nel quale rimane un evidente incentivo a cercare una formazione di più alto livello e un lavoro migliore.

I programmi di attivazione centrati sull'assistenza individuale e le opportunità formative, indirizzati primariamente ai giovani e ai gruppi a bassa specializzazione, hanno guadagnato importanza in tutti i welfare state continentali nel corso degli ultimi decenni. In questi sistemi molte delle riforme appena illustrate hanno avviato anche processi di ricalibratura istituzionale. Per quanto concerne le interrelazioni tra il settore pubblico e quello privato, la diffusione degli approcci di politica del lavoro centrati sullo stimolo dell'offerta (*supply-side*), includenti forme di consulenza individualizzate, è venuta di pari passo con l'abolizione del monopolio pubblico sul collocamento e la regionalizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, come ad esempio è avvenuto in Belgio (Cantillon e de Lathouwer 2001). In Olanda la privatizzazione dei

servizi di collocamento e la liberalizzazione delle norme che presiedono alla regolazione delle agenzie private di lavoro temporaneo hanno esteso l'utilizzo dei meccanismi di mercato, come nel caso delle possibilità di *contracting out* e delle riforme organizzative, inclusa la separazione tra finanziatori e fornitori di servizi. I servizi privati per il collocamento dei lavoratori e quelli per la tutela della sicurezza e della salute sul posto di lavoro si stanno sviluppando in un buon numero di welfare state continentali. In termini istituzionali, questi sviluppi condividono uno spostamento da sistemi regolativi «pesanti» del mercato del lavoro e delle politiche per l'occupazione, fortemente irrigiditi dalla produzione normativa, verso forme più «leggere» di coordinamento decentralizzato, includente le parti sociali, gli attori privati e gli attori terzi.

Un'altra forma di ricalibratura istituzionale riguarda il metodo di finanziamento del welfare. In generale, si tratta di uno spostamento verso un finanziamento maggiormente incentrato sulla fiscalità generale, come ad esempio è avvenuto in Francia, dove la gran parte della spesa sanitaria e per il RMI («reddito minimo d'inserimento», introdotto nel 1988) è oggi finanziata dalla fiscalità generale invece che dai contributi sociali come in passato. Il fine ultimo di questi interventi consiste nella riduzione dei contributi sociali e in un maggiore controllo dello stato sulla politica sociale (Palier 2000).

Le riforme pensionistiche nei welfare state continentali, e in particolare nei si-

stemi «a ripartizione» di Belgio, Francia e Germania, rappresentano esercizi particolarmente complessi e difficili di ricalibratura distributiva. Finora nei regimi continentali è risultato difficile introdurre radicali interventi di riforma dei sistemi pensionistici, come quelli approvati in Italia nel 1995 (di cui parleremo) e in Svezia nel 1999 (vedi sopra). Uno degli approcci più comuni per accrescere la sostenibilità dei sistemi pensionistici continentali ha riguardato l'innalzamento delle aliquote contributive, specialmente in Germania e in Olanda. In Austria, invece, è stato esteso il periodo di riferimento per il calcolo della retribuzione pensionabile, come parte di un pacchetto complessivo di interventi di riforma. Cambiamenti nei meccanismi d'indicizzazione sono stati approvati un po' ovunque nell'Europa continentale¹³. Inoltre un certo numero di paesi, in particolare l'Olanda, la Francia e più recentemente il Belgio, hanno iniziato a costituire fondi di riserva «a capitalizzazione» all'interno dei sistemi pensionistici pubblici a ripartizione. Tali fondi potranno essere utilizzati per preservare l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche nel momento in cui si ritirerà dal lavoro la generazione del baby-boom, mentre per ora contribuiscono a rendere più solide le basi della politica fiscale e, per questa via, il potenziale di crescita dell'economia (Esping-Andersen *et al.* 2001). Tra i welfare state continentali è invece la Germania a essersi spinta più avanti con gli interventi – incentivi fiscali e trasferimenti diretti in denaro – volti a

¹³ In particolare, l'Austria e la Germania hanno modificato l'indicizzazione dalla retribuzione lorda a quella netta, mentre la Francia è passata dal collegamento delle pensioni con le retribuzioni a quello con il tasso d'inflazione.

incoraggiare la destinazione del risparmio a fondi pensione occupazionali privati¹⁴, pur non essendo riuscita a introdurre l'obbligatorietà delle forme di previdenza integrativa. Se si eccettua il caso virtuoso dell'Austria, un altro punto debole delle riforme pensionistiche nei paesi continentali riguarda i processi di armonizzazione degli schemi, in particolare tra i dipendenti pubblici e privati: tanto in Germania quanto in Francia non si sono registrati interventi significativi in questa direzione¹⁵.

A differenza delle nazioni scandinave, nei welfare state continentali non molto è stato fatto per sostenere attivamente l'occupabilità dei lavoratori più anziani attraverso una politica attiva del lavoro (Guillemard 1999). Tuttavia in Austria, Belgio, Francia e Germania oggi vengono aggiunti crediti pensionistici sotto forma di anni contribuzione a quei genitori che crescono i figli, al fine di mitigare gli effetti negativi delle carriere interrotte. Nel 1994, inoltre, i *policy-makers* olandesi hanno introdotto il diritto di suddividere la rendita pensionistica supplementare nel caso di divorzio o di separazione dopo che i coniugi si sono ritirati dal lavoro. La Germania ha introdotto negli anni novanta diverse possibilità di pensionamento parziale per i lavoratori oltre i 55 anni. In Belgio i dipendenti di una certa età possono decidere di ridurre il loro orario lavorativo fino al momento della quiescenza ricevendo una pensione parziale; sempre in Belgio, oltre che in Olanda, sono state introdotte agevolazio-

ni fiscali per rendere più attraente il lavoro per le persone più anziane.

Infine, sotto la pressione della legislazione comunitaria sulle pari opportunità, le nazioni continentali come l'Austria, il Belgio e la Germania hanno equiparato l'età legale di pensionamento per uomini e donne, ovvero sono in procinto di farlo. E se la Francia mantiene l'età pensionabile a 60 anni, nella maggior parte degli altri paesi tale soglia è ora a 65 anni.

L'Europa del Sud

L'ultima famiglia dei welfare state europei comprende l'Italia, la Spagna, il Portogallo e la Grecia. Il grado di maturità dei sistemi di protezione sociale è differente nelle quattro nazioni: in un'ottica storico-evolutiva il sistema italiano si è sviluppato molto prima degli altri tre, e ciò si riflette nei livelli di spesa e di prelievo fiscale (cfr. tabella 1 sopra). Tuttavia i welfare state del Sud Europa mostrano alcuni tratti istituzionali comuni che li rendono in qualche modo distinti dal gruppo continentale (Ferrera 1996, Guillen e Alvarez 2001, Petmesidou 1996). Essi condividono un approccio misto in termini di modello di copertura: sono chiaramente bismarckiani nel campo delle prestazioni in denaro (con formule pensionistiche generose) e beveridgeani nel settore sanitario, avendo istituito servizi sanitari nazionali universalistici (compiutamente realizzati, tuttavia, soltanto in Italia e in Spagna). La rete di sicurezza al di sotto dell'assicurazione sociale

¹⁴ Alcuni progetti prevedono anche sussidi statali per incentivare l'adesione dei lavoratori a basso reddito agli schemi pensionistici integrativi.

¹⁵ Nel caso francese la mancanza di consenso tra i principali partiti e tra le parti sociali è considerata una causa importante dell'assenza di progressi nella riforma del sistema pensionistico (Levy 2000).

non è molto sviluppata e i fondi categoriali e le parti sociali giocano un ruolo di primo piano nelle politiche di mantenimento del reddito, mentre sono meno rilevanti in campo sanitario, che si presenta altamente decentralizzato – soprattutto in Italia e Spagna. I contributi sociali sono largamente utilizzati come fonte di finanziamento (provocando alcune «trappole» tipiche dell'Europa continentale), ma la fiscalità generale sta gradualmente rimpiazzando i contributi sociali nel settore della sanità e dei servizi sociali (ancora una volta, in Spagna e in Italia il processo è stato completato). La famiglia è ancora molto importante nell'Europa meridionale e agisce largamente come *broker* nei confronti dello stato sociale per conto dei suoi componenti – con conseguenze particolarmente negative per la posizione delle donne (Saraceno 1994, Trifiletti 1999).

Sebbene gli stati sociali sud-europei soffrano di molti dei problemi del gruppo continentale, la loro crisi strutturale negli anni novanta è stata caratterizzata da tratti specifici. Le ragioni di ciò sono fondamentalmente geo-evolutive. Come già detto, in Spagna, Portogallo, Grecia e (in misura minore) Italia, il sistema di protezione sociale si è sviluppato in ritardo e ha dovuto fronteggiare ambienti socio-economici più differenziati. Nei quattro paesi la protezione sociale è così entrata nell'era dell'«austerità permanente» ancora in una condizione di sottosviluppo istituzionale e finanziario, e gravata da squilibri interni di natura sia funzionale che distributiva. All'inizio degli anni novanta i sistemi di welfare mostravano una polarizzazione istituzionale a favore della tutela della vecchiaia, a scapito di altri ri-

schì del ciclo di vita (tipicamente i bisogni collegati ai processi di formazione e di espansione della famiglia e, più in generale, i bisogni legati alle attività di «cura»: cfr. tabella 2 sopra). Dal punto di vista distributivo, i welfare meridionali erano caratterizzati da picchi di generosità (almeno per quanto riguarda le formule previste dalla legge) per alcuni gruppi occupazionali (occupati dipendenti nei settori «centrali» dell'industria e dipendenti pubblici) e assenza di protezione per altri (ad esempio: lavoratori irregolari, occupati delle piccole imprese, famiglie senza lavoro in generale). Gli *insiders* e gli *outsiders* erano pertanto separati da un mercato divario sia in termini di garanzie che di opportunità – in alcuni casi con un gruppo intermedio di lavoratori semi-periferici che rimbalzavano tra gli inclusi e gli esclusi (Moreno 2000, Perez Diaz e Rodriguez 1994). L'economia sommersa era molto diffusa, creando seri problemi di efficienza e di equità. I servizi pubblici erano distribuiti in modo poco omogeneo, oltre a risultare in alcuni casi insufficienti e/o inefficienti. Va inoltre sottolineato che i problemi di «calibratura» nell'Europa del Sud erano aggravati da differenze territoriali molto pronunciate – con il «Sud del Sud» (Mezzogiorno, Andalusia, Estremadura) che presentava una situazione di doppio svantaggio.

Il modo più naturale, e semplice dal punto di vista politico, di uscire da questa sindrome sarebbe stato quello di completare la parabola evolutiva, livellando gradualmente gli squilibri interni attraverso un processo di crescita istituzionale e quantitativa. Tuttavia questa opzione venne messa fuori gioco nei primi anni novanta dall'emergere di vincoli esogeni

(in particolare l'Unione monetaria europea – Ume). I paesi sud-europei sono stati così costretti a incamminarsi sul sentiero politicamente pericoloso della ristrutturazione interna: prestazioni meno generose per gli *insiders*, al fine di abbattere il deficit e il debito pubblico e – per quanto consentito dai vincoli di bilancio – finanziare nuove prestazioni e servizi per gli *outsiders*. L'Europa del Sud è pertanto l'area geo-politica nella quale la metafora della ricalibratura sembra essere senza dubbio più appropriata. È anche il contesto nel quale tale espressione ha costituito in larga misura un punto di riferimento per gli interventi di riforma, sia di per sé che in connessione con il più ampio obiettivo di raggiungere e di «mettersi in pari» con gli altri Stati membri – in particolare per quanto riguarda la configurazione di un insieme più bilanciato e solido di programmi sociali (Guillen, Alvarez e Adao e Silva 2001, Guillen e Matsaganis 2000). I discorsi pubblici che hanno accompagnato il processo di riforma nei quattro paesi si sono ancorati a questo obiettivo, e il loro implicito (e talvolta esplicito) riferimento a giudizi di valore può essere considerato come un esempio emblematico (ed empiricamente osservabile) di «ricalibratura normativa».

Date le condizioni di partenza, promuovere la ricalibratura del welfare sud-europeo non è stato un compito agevole. La difficoltà intrinseca di questa operazione è stata aggravata non soltanto dalla marcia forzata verso l'Ume e dai venti montanti della «globalizzazione», ma anche da una situazione demografica particolarmente avversa. Le popolazioni del Sud Europa (specialmente quelle italiana e spagnola) stanno invecchiando più

rapidamente di tutto il pianeta (Castles 2001). A dispetto di tali difficoltà, nell'ultimo decennio è stata però perseguita nei quattro paesi un'agenda di cambiamento piuttosto ambiziosa, imperniata su questi elementi: attenuazione delle generose garanzie per i gruppi occupazionali storicamente privilegiati, accompagnata da un miglioramento delle prestazioni minime o «sociali»; introduzione e consolidamento della cosiddetta rete di sicurezza verso il basso, specialmente attraverso schemi di reddito minimo con prova dei mezzi; espansione e miglioramento delle prestazioni per la famiglia e dei servizi sociali – con esplicita attenzione ai temi dell'eguaglianza e dell'equità tra i generi; misure contro l'economia sommersa e l'evasione fiscale; riforma delle norme che regolano il mercato del lavoro, con un occhio a promuovere la sua de-segmentazione e la modificazione delle indennità assicurative di disoccupazione.

Un altro elemento distintivo del processo di ricalibratura del welfare nell'Europa meridionale è stato di ordine politico-istituzionale: sono state infatti assegnate competenze aggiuntive alle regioni e agli enti locali (soprattutto in campo sanitario e nei servizi sociali in Spagna e in Italia) e sono stati sperimentati nuovi approcci concertativi (a livello nazionale, ma anche sub-nazionale: ad esempio con i patti territoriali), favorendo il coinvolgimento degli attori sociali nel processo di elaborazione delle politiche nonché la nascita di collaborazioni bilaterali nella fase di implementazione.

L'Italia può essere considerata come un caso emblematico di ricalibratura multidimensionale fin dai primi anni novanta (Ferrera e Gualmini 1999 e 2000). Dal

punto di vista funzionale, il paese si è sforzato di porre un freno all'espansione del suo ipertrofico sistema pensionistico, con particolare riguardo al risanamento del vacillante bilancio pubblico nella nuova cornice del dopo-Maastricht e alla ricerca di spazi per qualche miglioramento nel settore sottosviluppato delle politiche per la famiglia e dell'assistenza sociale. Le pensioni sono state riformate nel 1992 e ancora nel 1995 e nel 1997. La cosiddetta riforma Dini del 1995 ha modificato completamente la formula di calcolo delle prestazioni, collegandole strettamente ai contributi versati secondo uno schema di stampo quasi attuariale – non molto differente dalla formula svedese descritta più sopra. Tra il 1998 e il 2000 le prestazioni per la famiglia sono state migliorate ed è stata approvata una riforma di ampio respiro dei servizi e dell'assistenza sociale; si è così istituito un «Sistema integrato di servizi e interventi sociali» ed è stata introdotta, tra le altre cose, una forma di reddito minimo garantito per fronteggiare le situazioni di povertà estrema¹⁶.

Dal punto di vista distributivo le riforme degli anni novanta hanno mirato all'omologazione dei diritti e degli obblighi sociali (ad esempio per quanto riguarda le aliquote contributive) tra le diverse categorie occupazionali. All'interno del sistema pensionistico, ad esempio, il privilegio per i dipendenti pubblici di andare in pensione dopo soli 20 anni di servizio e indipendentemente dall'età anagrafica

(privilegio che aveva creato una massa di «baby-pensionati» fin dagli anni sessanta) è stato abolito tra il 1992 e il 1997; il diritto all'assicurazione pensionistica è stato esteso ai lavoratori atipici, ed è stato ripetutamente innalzato l'importo delle pensioni più basse – recentemente anche con la legge finanziaria per il 2002 approvata dal nuovo governo Berlusconi. Al di fuori del settore pensionistico sono state finalmente colmate alcune tradizionali lacune della protezione sociale (ad esempio con l'introduzione degli assegni di maternità con prova dei mezzi per le madri prive di assicurazione, accompagnati da una riforma dei congedi parentali) e sono stati creati nuovi schemi per le famiglie indigenti (ad esempio, i trasferimenti con prova dei mezzi per le famiglie con tre o più figli, così come la sperimentazione del RMI). Nonostante gli sforzi dei diversi governi dell'Ulivo (1996-2001), scarsi passi avanti sono stati compiuti verso la de-segmentazione del mercato del lavoro italiano: la rigida regolazione di quest'ultimo a protezione dei lavoratori dipendenti è stata soltanto lievemente allentata e il barocco sistema degli ammortizzatori sociali (cioè la panoplia degli schemi per la garanzia del reddito e per le indennità di disoccupazione) non è stato ancora riformato. Tuttavia, nell'inverno del 2001 il governo Berlusconi ha chiesto al Parlamento un'ampia delega per procedere su entrambi i fronti, e il Patto per l'Italia siglato nell'estate 2002 fra governo e parti sociali ha confermato il secondo obietti-

¹⁶ Il nuovo schema, denominato «reddito minimo d'inserimento» (RMI), è largamente modellato sull'omologo francese. Lo schema italiano è stato introdotto nel 1998 come esperimento pilota in un certo numero di comuni e successivamente esteso a un gruppo più ampio nel 2000. Entro il 2003 il Parlamento italiano dovrà decidere su un'eventuale generalizzazione del RMI all'intero territorio nazionale.

vo. Nel febbraio 2003 il Governo ha varato un ampio pacchetto di riforma del mercato del lavoro, ispirato alle proposte contenute in un Libro bianco coordinato da Marco Biagi nel 2001. Questo provvedimento ha ulteriormente accresciuto il grado e le forme di flessibilità contrattuale «in entrata» e ha ritoccato ai margini (e in via sperimentale) la disciplina sui licenziamenti. Nello stesso mese il Ministero del Welfare ha diffuso un Libro bianco sulla famiglia, nel quale si annuncia la volontà di rafforzare le politiche di sostegno economico, di conciliazione e di pari opportunità. Il fronte su cui sono prevedibili innovazioni più incisive da parte del Governo Berlusconi è tuttavia quello della ricalibratura politico-istituzionale, attraverso nuove modifiche costituzionali volte a rafforzare le competenze regionali, soprattutto in tema di sanità, assistenza e istruzione.

Le riforme degli anni novanta hanno scolpito un nuovo profilo organizzativo al welfare state italiano – specialmente nel settore sanitario, delle politiche attive del lavoro, dei servizi sociali e dell’assistenza. Tra il 1997 e il 2001 sono stati inoltre trasferiti poteri sostanziali dal governo centrale alle regioni (e da queste ai comuni). Nonostante i numerosi problemi di implementazione e i nuovi rischi di disegualanze territoriali che sono emersi, questo processo di quasi-federalizzazione di importanti settori del sistema di protezione sociale italiano rappresenta un esperimento di ampia portata nel processo di ricalibratura politico-istituzionale. Nel campo delle politiche attive del lavoro e dell’assistenza sociale il processo di ricalibratura ha comportato non soltanto un movimento dal livello di governo na-

zionale ai livelli sub-nazionali, ma anche l’istituzione di un collegamento diretto tra gli stessi livelli sub-nazionali e le strategie coordinate dell’Ue sull’occupazione e l’inclusione sociale.

Infine, la sequenza delle riforme è stata accompagnata dalla graduale elaborazione di un nuovo discorso pubblico sulle condizioni attuali e le prospettive future del sistema di protezione sociale italiano. Questo nuovo discorso conteneva un’articolata diagnosi degli squilibri tradizionali dello status quo, proponendo una gamma di possibili traiettorie di riforma, appoggiandosi esplicitamente su vari concetti quali «equità sociale», «giustizia intergenerazionale», «eguaglianza tra i generi», «efficienza produttiva», «compatibilità economiche», «sussidiarietà» (verticale e orizzontale) e così via. Se rapportato al retroterra storico, caratterizzato da un aspro scontro ideologico tra visioni del mondo contrapposte («comunismo» contro «capitalismo»), il nuovo clima argomentativo dei tardi anni novanta può essere senza dubbio considerato un indicatore di ricalibratura normativa, cioè un processo di ridefinizione collettiva della natura e del ruolo dello stato sociale italiano in un contesto economico modificato – specialmente sull’onda del processo di integrazione europea.

L’integrazione europea ha giocato un ruolo di primo piano anche nell’attivare riforme ricalibrative nella penisola iberica (Guillen, Alvarez e Adao e Silva 2001). Nello sforzo di entrare nell’Ume entro il 1998, sia il Portogallo che la Spagna si sono impegnati in riforme pensionistiche restrittive, rispettivamente nel 1993 e nel 1997. Come l’Italia, tuttavia, i due paesi hanno provveduto nel corso degli anni

novanta a migliorare le prestazioni minime: nel settore delle pensioni, degli assegni familiari e nella rete di protezione di base. Per quanto riguarda quest'ultima, in Spagna tutte le regioni hanno introdotto uno schema di RMI, seguendo il sentiero inaugurato dalle regioni basche nel 1989. Il Portogallo ha varato a sua volta un programma pilota nazionale di reddito minimo nel 1996, poi generalizzato nel 1997.

Ancora una volta come in Italia, in Spagna si è assistito nel corso degli anni novanta a un profondo processo di decentralizzazione delle competenze dal governo centrale alle regioni in campo sanitario e nei servizi sociali. Tuttavia la sfida più rilevante che questa nazione ha dovuto affrontare nell'ultimo decennio è stata la riforma del mercato del lavoro, al fine di ridurre i livelli di disoccupazione estremamente elevati. Numerose misure sono state introdotte a tale scopo dal governo socialista fino al 1996 e dal successivo governo conservatore: l'introduzione di forme contrattuali flessibili, la razionalizzazione del sistema delle indennità di disoccupazione, nuovi programmi e incentivi per riconciliare le responsabilità familiari con il lavoro (e per questa via migliorare l'eguaglianza di genere), vari programmi di attivazione e una vasta riforma dei servizi per l'impiego. In rapporto all'Italia, la Spagna ha fatto più progressi verso una de-segmentazione del mercato del lavoro: nel 1997 e

nel 2001 la legislazione del lavoro è stata modificata e il risultato di questi interventi è stato l'indubbio miglioramento della performance spagnola per quanto riguarda l'occupazione; resta, però, che il tasso di disoccupazione – pur diminuito dal 24 per cento del 1994 al 13 per cento del 2001 – è ancora il più elevato dell'Ue.

A differenza della Spagna (e di molti altri paesi europei) la performance portoghese per quanto concerne l'occupazione appare eccezionalmente buona. Come illustrato sopra nella tabella 3, nel 1999 in Portogallo si registrava uno dei tassi di occupazione più alti dell'Ue, compreso un tasso di occupazione femminile sorprendentemente elevato (59 per cento) e un basso tasso di disoccupazione (4,5 per cento). Mentre l'eccellente performance occupazionale del mercato del lavoro portoghese è connessa ad alcune caratteristiche della struttura economica e della storia politica di questa nazione¹⁷, i bassi tassi di disoccupazione durante gli anni novanta sono invece collegati a specifiche scelte di *policy* – in particolare con l'avvento del nuovo governo socialista nel 1995. La modernizzazione della protezione sociale era un obiettivo prioritario del nuovo governo, che ha posto una particolare enfasi sulle politiche attive del lavoro e, più in generale, sulle politiche di inclusione sociale (Cabral Villaverde 1999; Guillen, Alvarez e Adao e Silva 2001). Venne profondamente riformata l'assi-

¹⁷ In seguito alle guerre coloniali, che tennero molti uomini lontani da casa per assolvere gli obblighi militari, le donne portoghesi si abituarono a partecipare al mercato del lavoro già negli anni sessanta e settanta. Alla metà degli anni settanta, nel momento del crollo del regime autoritario, il tasso di occupazione femminile era del 48,2 per cento (media Ue 44,5 per cento, Spagna 31,5 per cento, Italia 30,7 per cento, Grecia 33,6 per cento). L'occupazione femminile era (e in gran parte è tuttora) concentrata nel settore agricolo (che assorbiva nel 1999 più del 15 per cento dell'occupazione femminile complessiva), nel settore industriale tradizionale (ad esempio tessile, che si poggia su forme di lavoro a domicilio in subappalto) e nei lavori domestici (dati EC, 1999).

curazione di disoccupazione, furono ampliati i programmi di formazione professionale e di inserimento, si istituirono incentivi specifici per promuovere un «mercato sociale per l'occupazione» fondati su programmi d'inserimento rivolti ai gruppi di lavoratori più vulnerabili. Nel 1996 è stato firmato un innovativo Patto sociale per la solidarietà tra il governo e le associazioni degli enti municipali, assistenziali e mutualistici, con attenzione a mobilitare tutto il potenziale locale per la creazione di occupazione. Dato il loro esplicito riferimento ai principi della solidarietà e dell'inclusione sociale, ma anche alla lotta contro le frodi e gli abusi da una parte (specialmente nel campo delle indennità di malattia) e alla necessità di razionalizzare la protezione pensionistica dall'altra, le riforme portoghesi degli anni novanta possono essere lette come un caso interessante di ridefinizione normativa delle funzioni e priorità della politica sociale di questa nazione.

Se l'Italia e i paesi iberici hanno chiaramente marciato verso la ricalibratura dei loro sistemi di welfare, la Grecia è senza dubbio rimasta indietro (Guillen e Matsaganis 2000, Matsaganis 2000). Nel decennio passato questo paese ha registrato alcuni progressi verso le riforme in molti settori e un graduale ri-orientamento del discorso complessivo sulla politica sociale nella direzione indicata dalle linee guida e dalle raccomandazioni dell'Ue. Tuttavia, la velocità del rinnovamento istituzionale è stata molto bassa (specialmente in riferimento alla riforma di un sistema pensionistico internamente polarizzato e finanziariamente insostenibile) e la maggior parte dei punti della peculia-

re agenda greca di ricalibratura devono ancora essere attuati.

Conclusioni

I regimi di welfare europei richiedono diversi interventi di riforma. L'intensificata competizione internazionale, l'invecchiamento della popolazione, il processo di de-industrializzazione, il cambiamento dei ruoli ricoperti da uomini e donne nel mercato del lavoro e all'interno della famiglia, l'introduzione di nuove tecnologie attivano forti pressioni sui programmi di welfare progettati in un'epoca differente. Fin dai tardi anni settanta tutti i sistemi di protezione sociale dell'Unione Europea hanno avviato processi di ricalibratura dei principali fondamenti funzionali, normativi, distributivi e istituzionali su cui poggiavano. Nel corso degli anni settanta, a fronte di un quadro caratterizzato dall'emergere del problema della stagflazione, gli interventi di *policy* ruotarono principalmente attorno all'aggiustamento macroeconomico e alla contrattazione salariale al fine di arrestare la spirale inflazionistica e sostenere la sempre più debole domanda di lavoro. Dopo la metà degli anni ottanta, l'attenzione e gli interventi di politica pubblica si orientarono verso il problema della competitività economica. Nel settore della politica per l'occupazione vi fu uno spostamento decisivo verso misure di sostegno dell'offerta (*supply-side*). Accanto alle iniziative di deregolamentazione del mercato del lavoro, molti sistemi di welfare cercarono di contenere la crescita della disoccupazione attraverso strategie di riduzione dell'offerta di lavoro fondate sugli schemi di prepensionamento e sulle pensioni

d'invalidità (Ebbinghaus 2000). Gli effetti destabilizzanti del ricorso su larga scala ai prepensionamenti sussidiati e ad altre forme di inattività retribuita vennero percepiti come problemi di primaria importanza soltanto quando l'Unione monetaria europea fissò limiti al deficit e al debito pubblico. Come conseguenza, i politici divennero più disponibili ad adottare misure di contenimento dei costi, spesso in connessione con l'introduzione di politiche per il mercato del lavoro maggiormente proattive, sostenute da nuovi (e vecchi) valori quali il lavoro, la famiglia, i rapporti tra i generi, l'equità distributiva, l'inclusione sociale.

Viviamo in un mondo di soluzioni *path-dependent* e la possibilità di cambiamenti radicali nei sistemi di welfare europei è praticamente inesistente a causa dei vincoli istituzionali (Esping-Andersen *et al.* 2001). Le comuni sfide interne ed esterne si traducono in problemi differenti nel passare da un sistema di protezione sociale all'altro. Oggi la questione di un'efficace riforma del welfare non verte tanto sul progettare, in astratto, una nuova architettura della protezione sociale, quanto piuttosto, come sosteniamo in questo saggio, sul *ricalibrare* i profili della politica sociale ed economica, inclusi i loro fondamenti cognitivi e normativi, per renderli maggiormente rispondenti alle vulnerabilità specifiche dei diversi regimi. È importante sottolineare che la *path-dependency* ha a che fare con la contingenza storica: niente di più, niente di meno. In altre parole, il destino dei sistemi di protezione sociale non è predeterminato. Fin qui abbiamo messo in luce, in contrasto con la diagnosi di un'Europa sociale «sclerotizzata», la

dinamica di riforma del welfare. La peculiarità del processo di *ricalibratura* consiste nell'essere una forma di innovazione di *policy* istituzionalmente vincolata. La maggior parte dei cambiamenti nei settori della contrattazione salariale, della protezione sociale, dei servizi sociali e delle pensioni hanno preso forma attraverso sperimentazioni di *policy*. Quando le politiche sociali vigenti sono andate incontro a seri problemi di sostenibilità, perché costruite su condizioni politiche, economiche, demografiche e familiari sempre più obsolete, ciò ha stimolato una dinamica progressiva di *rinnovamento* e *riconfigurazione* delle eredità di *policy* e delle strutture istituzionali esistenti. E questo al fine di raggiungere una più alta capacità di rispondere alle sfide sociali e agli stringenti vincoli economici, oltre che di pervenire a un maggiore allineamento con i nuovi orientamenti di valore. Gli specifici pacchetti di politiche emersi da tali interventi non sono stati plasmati solamente dalle eredità di *policy* e dalle configurazioni istituzionali dei processi decisionali, ma anche dalla capacità di *innovazione* dei *policy-makers*, che hanno intelligentemente ricalibrato vincoli e risorse istituzionali con gli orientamenti normativi e cognitivi a loro disposizione (Crouch 2001).

Molti sforzi di riforma in Europa si sono ispirati all'idea della «protezione sociale come fattore produttivo» e al riconoscimento che la giustizia sociale può contribuire all'efficienza e al progresso economico. Inoltre, da un punto di vista istituzionale, è generalmente accettato – a eccezione forse che in Francia e nel Regno Unito per motivi diversi – che un fecondo equilibrio tra la politica economica

e sociale sia più facilmente raggiungibile attraverso il dialogo tra molteplici attori, comprese le parti sociali, anche a livello dell'Unione Europea. Le pratiche di collaborazione con gli attori sociali, aventi la «fiducia» reciproca come elemento di base, favoriscono inoltre uno stile decisionale rivolto alla soluzione dei problemi, fornendo agli attori collettivi il necessario capitale sociale per superare gli interessi particolari.

I vincoli posti dall'Ume e dal Patto di stabilità e di crescita quanto a spesa pubblica e finanziamento del deficit sembrano aver avuto un effetto estremamente positivo sulla rinascita di patti tra governi nazionali e attori sociali, rendendo possibili diverse riforme del mercato del lavoro e delle politiche sociali tali da favorire la sostenibilità del welfare. Evidentemente, il passaggio a una valuta stabile ha portato a un efficace riavvicinamento tra le parti sociali (Fajertag e Pochet 2000)¹⁸. La praticabilità politica delle riforme pensionistiche è poi ancor più dipendente dalle diverse capacità istituzionali dei sistemi politici di organizzare un consenso tra i principali partiti e/o tra il governo e gli attori sociali, sindacati in testa (Schludi 2001). Il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo in Italia e in Svezia è stato possibile grazie all'attenta e lungimirante organizzazione del consenso, nella quale i politici e gli attori sociali si sono impegnati reciprocamente a gettare uno sguardo oltre l'orizzonte del ciclo politico e dei ristretti interessi individuali. An-

che in altre nazioni le iniziative di riforma dei sistemi pensionistici hanno rappresentato una parte di più ampi accordi con i sindacati, nei quali l'appoggio da parte di questi ultimi ai tagli delle prestazioni pensionistiche per i gruppi più benestanti è stato «barattato» con miglioramenti per quelli a basso reddito.

Un altro filo comune che corre attraverso la maggior parte delle esperienze di ricalibratura dei welfare state europei è l'enfasi normativa sull'occupazione retribuita come canale principale per ottenere una reale cittadinanza. I nuovi termini – «occupabilità», «formazione continua», «attivazione», «inserimento», *make work pay*, *welfare-to-work* – segnalano una trasformazione complessiva del modo di guardare al welfare. Questo cambiamento è stato accompagnato dal passaggio da una gestione macroeconomica incentrata sulla stimolazione della domanda verso un'enfasi persino maggiore su misure di politica del lavoro fondate sul sostegno dell'offerta. Il nuovo obiettivo non consiste più nel contenere il tasso di disoccupazione incanalando i lavoratori (meno produttivi) negli schemi di protezione sociale, quanto nel massimizzare il tasso di occupazione – come singolo, e più rilevante, obiettivo di ogni sistema di welfare sostenibile. In termini di ricalibratura funzionale, ciò implica più stretti e immediati legami tra la sfera della politica del lavoro e quella della sicurezza sociale.

I programmi di attivazione, i sussidi selettivi per l'occupazione, gli sforzi concertati per la de-segmentazione del mer-

¹⁸ Come visto in precedenza, queste nuove forme di patti sociali vennero avviate per la prima volta in Olanda nei primi anni ottanta; seguirono la Danimarca, l'Irlanda nei tardi anni ottanta e la Finlandia all'inizio degli anni novanta. Un certo numero di accordi con le parti sociali sono stati conclusi anche in Italia, in Spagna e in Portogallo nel corso dell'ultimo decennio.

cato del lavoro e le forme di sperimentazione dei patti regionali rappresentano importanti passi verso l'ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro, che a loro volta – quando efficaci – non servono solamente ad allargare la base di finanziamento del welfare, ma anche a rafforzare la legittimità di quest'ultimo nei termini dei valori dominanti di indipendenza economica, rispetto di sé e integrazione sociale attraverso l'occupazione retribuita. Sebbene quest'ultima costituisca la barriera più efficace contro la povertà e l'esclusione sociale, non tutte le persone sono però «occupabili». Esiste il pericolo che i cittadini «inattivi» finiscano in un carosello che ruota tra l'area della disoccupazione e i programmi di attivazione. I *policy-makers* devono istituire forme di sostegno del reddito per questi gruppi svantaggiati assieme ad alcune misure meno ambiziose, ma ugualmente costose, di attivazione sociale allo scopo di prevenire fenomeni di ulteriore marginalizzazione ed esclusione sociale, nell'ottica della «politica sociale come elemento di coesione» (Vandenbroucke 1999).

Al di là di questi rilevanti interventi di sostegno dell'offerta, di primaria importanza è stata la riscoperta dei servizi pubblici nel settore della cura dei bambini, della maternità e nelle forme di congedo parentale: in questo campo i paesi scandinavi emergono come modelli positivi, offrendo alle madri la più ampia gamma di scelta. In prima battuta ciò sembra suggerire che i sistemi di welfare continentali e anglosassoni dovrebbero cercare di risolvere i propri problemi su questo fronte semplicemente emulando le *best practices* scandinave. Si deve tuttavia tenere pre-

sente che il successo svedese nell'espandere l'occupazione femminile su larga scala negli anni settanta si fondava su una strategia keynesiana rivolta alla piena occupazione, quando i governi erano ancora in una posizione che consentiva loro di perseguire questa via. All'ombra dell'Ume e del Patto di stabilità e di crescita, oltre che con la costante preoccupazione per la competizione fiscale, la soluzione di *policy* scandinava degli anni settanta non è più disponibile. La soluzione di *second best*, rappresentata dall'esperienza olandese, è maggiormente istruttiva per la gran parte degli altri sistemi di welfare continentali. In questo caso il processo di crescita dell'occupazione femminile è avvenuto in due fasi: con l'espansione del lavoro part-time nella prima, con lo sviluppo dei servizi di cura per i figli nella seconda. L'evoluzione verso un più ampio ricorso ai contratti part-time in un contesto economico favorevole esercita infatti pressioni sia sul governo sia sui datori di lavoro, affinché sostengano l'espansione, tramite sovvenzioni, del settore dei servizi per la cura dei bambini – dal momento che la domanda per questi servizi cresce con l'aumentare del tasso di occupazione femminile. Di conseguenza, l'Olanda presenta la più alta incidenza di schemi per la cura dei figli gestiti dalle imprese, spesso sussidiati dallo stato, nell'Unione Europea (Ocse 2001).

Gli sforzi nazionali di ricalibratura del welfare, illustrati in questo saggio, evidenziano risposte peculiari, e talvolta assai riuscite, alle serie sfide che provengono dall'esterno come dall'interno degli stati nazionali. Noi crediamo che le traiettorie di cambiamento specificamente nazionali non siano realmente guidate

da qualche grande progetto o da una pianificazione attentamente elaborata, dalla quale scaturiscono risposte efficaci nelle diverse aree di *policy*. I percorsi europei di ricalibratura sono lastricati di molte contingenze, momenti di stallo, molteplici politiche fallimentari e patologie specifiche dei diversi regimi, ampie falle nel coordinamento (nonché forti deficit di implementazione) tra il livello nazionale e il sempre più rilevante livello europeo, e importanti cambiamenti nell'equilibrio tra potere politico ed economico. I processi di ricalibratura istituzionalmente vincolati e di rinnovamento dei sistemi di welfare hanno comportato cambiamenti difficoltosi, esperimenti di *policy* poi abbandonati e processi di apprendimento a volte più lenti a volte più rapidi.

Fin dalla metà degli anni settanta, l'instabilità macroeconomica ha stimolato un processo di apprendimento che ha condotto, alla fine, alla creazione dell'euro. Dai sempre più forti imperativi dell'integrazione monetaria sono venute forti pressioni sui differenti sistemi di relazioni industriali, che hanno indotto a riconfigurazioni multiple dei sistemi di contrattazione salariale. Le nuove procedure di negoziazione, a loro volta, hanno incoraggiato un'ulteriore ricerca di nuove forme di politiche attive per il mercato del lavoro e di programmi di attivazione per gli schemi di sicurezza sociale. Sullo sfondo della crescita del settore dei servizi e della crescita dell'occupazione femminile, ha avuto luogo una decisa conversione verso programmi di sostegno alle famiglie con due redditi. Per ultimi, ma non meno importanti, vi sono stati i nuovi interventi per rendere i sistemi pensionistici equi e

sostenibili a fronte dell'invecchiamento demografico. Dal punto di vista politico, la maggior parte di questi periodi «sequenzialmente collegati» di innovazione vincolata di *policy*, attraverso le differenti aree della regolazione economica e sociale, è stata il risultato di prolungati processi di ri-negoziazione tra varie coalizioni politiche, spesso in modo concertato con le parti sociali (Hemerijck e Schludi 2000).

I successi conseguiti con l'innovazione politica domestica hanno a loro volta modellato l'agenda di politica sociale e del lavoro dell'Ue. Sebbene il luogo principale di riforma degli assetti di welfare rimanga lo stato-nazione, oggi gli sforzi riformistici nazionali sono fortemente vincolati (Ume) e crescentemente modellati (Strategia europea per l'occupazione e gli altri processi di coordinamento aperto) dalla regolazione e dalle iniziative di *policy* a livello sovranazionale. Mentre i *policy-makers* nazionali sono giustamente cauti nel delegare poteri all'Ue, per motivi collegati a un'efficace soluzione dei problemi occorre comunque considerare la possibilità di un più profondo coordinamento a livello comunitario.

Tassi di disoccupazione elevati e persistenti nel periodo della corsa verso l'Ume, malgrado gli innovativi sforzi nazionali di riforma, hanno aumentato il valore aggiunto di strategie europee comuni per l'occupazione e l'inclusione sociale. Nella seconda parte degli anni novanta, alcune importanti iniziative hanno condotto a nuove soluzioni di *policy* per cercare di riconciliare gli obiettivi dell'efficienza economica e della giustizia sociale. Paesi come l'Olanda, la Danimarca, l'Irlanda e per certi aspetti il Portogallo hanno svol-

to il ruolo di pionieri su questo sentiero: tuttavia, da molti punti di vista, i processi di ricalibratura del welfare state stanno oggi avendo luogo in tutte le nazioni europee, incluse quelle di maggiori dimensioni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Atkinson, A. • Cantillon, B. • Marlier, E. • Nolan, B. (2001), *Indicators for Social Inclusion in the European Union*, Oxford, Oxford University Press
- Benner, M. e Vad, T. B. (2000), *Sweden and Denmark: Defending the Welfare State*, in Scharpf e Schmidt (2000b)
- Cabral Villaverde, M. (1999), *Unemployment and the Political Economy of the Portuguese Labour Market*, in N. Bermeo (a cura di), *Unemployment in Southern Europe. Coping with the Consequences*, numero speciale di «Southern European Politics and Society», 4, 3
- Cantillon, B. e de Lathouwer, L. (2001), *Report on Belgium*, paper presentato al convegno su «Welfare Systems and the Management of the Economic Risk of Unemployment», Firenze, Istituto Universitario Europeo, 10-11 dicembre
- Castles, F. (2001), *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, paper presentato alla conferenza annuale dell'International Sociological Association, RC19 (Oviedo, Università di Oviedo, 6-9 settembre)
- Clasen, J. (2001), *Managing the Economic Risk of Unemployment in the UK*, paper presentato al convegno su «Welfare Systems and the Management of the Economic Risk of Unemployment», Firenze, Istituto Universitario Europeo, 10-11 dicembre
- Crouch, C. (2001), *Welfare State Regimes and Industrial Relations Systems: The Questionable Role of Path-dependency Theory*, in Ebbinghaus e Manow (2001)
- Ebbinghaus, B. (2000), *Any Way Out of «Exit from Work»? Reversing the Entrenched Pathways of Early Retirement*, in Scharpf e Schmidt (2000b)
- e Hassel, A. (2000), *Striking Deals: Concertation in the Reform of Continental European Welfare States*, in «Journal of European Public Policy», 7, 1
 - e Manow, P. (2001, a cura di), *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan, and the USA*, Londra, Routledge
- EC (European Commission) (1997), *Modernizing and Improving Social Protection*, Bruxelles, Commissione Europea (COM 102/97)
- (1999), *Employment in Europe*, Bruxelles, Commissione Europea
- Eitheim, P. e Kuhnle, S. (2000), *Nordic Welfare States in the 1990s: Institutional Stability, Signs of Divergence*, in Kuhnle (2000a)
- Esping-Andersen, G. (1996, a cura di), *Welfare States in Transition*, Londra, Sage
- Gallie, D. • Hemerijck, A. • Myles, J. (2001), *A New Welfare Architecture for Europe?*, Rapporto per la Presidenza belga dell'Unione Europea
- Fajertag, G. e Pochet, P. (2000, a cura di), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Bruxelles, ETUI
- Ferrera, M. (1996), *The Southern Model of Welfare in Social Europe*, in «Journal of European Social Policy», 6, 1
- (1998a), *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino

- (1998b), *Four Social Europes Between Universalisms and Selectivity*, in M. Rhodes e Y. Mény (a cura di), *The Future of European Welfare: A New Social Contract?*, Londra, Macmillan
- (2001), *European Integration and National Social Sovereignty: Changing Boundaries, New Structuring?*, Working Paper 2.87, Berkeley, University of California, Center for German and European Studies
- e Gualmini, E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, Bologna, Il Mulino
- e Gualmini, E. (2000), *Italy: Rescue from Without?*, in Scharpf e Schmidt (2000b)
- e Rhodes, M. (2000, a cura di), *Recasting European Welfare States*, Londra, Frank Cass
- Hemerijck, A. • Rhodes, M. (2000), *The Future of Social Europe*, Oeiras, Celta Editora
- Matsaganis, M. • Sacchi, S. (2002), *Open Coordination against Poverty: The New EU «Social Inclusion Process»*, in «Journal of European Social Policy», 12, 3
- Flora, P. (1986, a cura di), *Growth to Limits. The West European Welfare States Since World War II*, Berlino-New York, de Gruyter
- Gallie, D. e Paugam, S. (2000, a cura di), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- Glyn, A. e Wood, S. (2001), *New Labour's Economic Policy*, in A. Glyn (a cura di), *Social Democracy in Neoliberal Times. The Left and Economic Policy since 1980*, Oxford, Oxford University Press
- Goul Andersen, J. (2000), *Welfare Crisis and Beyond: Danish Welfare Policies in the 1980s and 1990s*, in Kuhnle (2000a)
- Guillemard, A. M. (1999), *Work of Retirement at Career's End? A New Challenge for Company Strategies and Public Policies in Ageing Societies*, in S. Shaver e P. Saunders (a cura di), *Social Policy for the 21st Century: Justice and Responsibility*, SPRC Reports and Proceedings n. 141, Sidney, dicembre 1999, vol. I, pp. 21-40
- Guillen, A. M. e Alvarez, S. (2001), *Globalization and the Southern Welfare States*, in R. Sykes, P. Prior e B. Palier (a cura di), *Globalization and European Welfare States*, Londra, Macmillan
- e Matsaganis, M. (2000), *Testing the Social Dumping Hypothesis in Southern Europe*, in «Journal of European Social Policy», 10, 2
- Alvarez, S. • Adao e Silva, P. (2001), *Redesigning the Spanish and Portuguese Welfare States: The Impact of Accession into the European Union*, Working Paper, Harvard, Center for European Studies, Harvard University
- Hemerijck, A. (2001), *Prospects for Effective Social Citizenship in an Age of Structural Inactivity*, in C. Crouch, K. Eder e D. Tambini (a cura di), *Citizenship, Markets, and the State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 134-171
- e Schludi, M. (2000), *Sequences of Policy Failures and Effective Policy Responses*, in Scharpf e Schmidt (2000a)
- e Manow, P. (2001), *The Experience of Negotiated Reforms in the Dutch and German Welfare States*, in Ebbinghaus e Manow (2001)
- e Visser, J. (2001), *Learning and Mimicking: How European Welfare States Reform*, paper inedito
- Kautto, M. et al. (1999), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*, Londra, Routledge
- Kuhnle, S. (2000a, a cura di), *Survival of the European Welfare State*, Londra, Routledge
- (2000b), *The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged, but Viable*, in Ferrera e Rhodes (2000)

- Leibfreid, S. e Pierson, P. (2000), *Social Policy*, in H. Wallace e W. Wallace (a cura di), *Policy Making in the European Union*, quarta edizione, Oxford, Oxford University Press
- Levy, J. D. (2000), *France: Directing Adjustment?*, in Scharpf e Schmidt (2000b)
- Matsaganis, M. (2000), *Social Assistance in Southern Europe: The Case of Greece Revisited*, in «Journal of European Social Policy», 10,1
- Moreno, L. (2000), *The Spanish Developments of the Southern Welfare State*, in Kuhnle (2000a)
- Nolan, B. • O'Connell, P. J. • Whelan, C. T. (2000), *Bust to Boom: The Irish Experience of Growth and Inequality*, Dublino, Institute of Public Administration
- Ocse (2001), *Ageing and Income: Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries*, Parigi, Ocse
- Orloff, A. S. (2001), *Gender Equality, Welfare and Employment: Cross-national Patterns of Politics and Policy*, paper presentato alla conferenza annuale dell'International Sociological Association, RC19 (Oviedo, Università di Oviedo, 6-9 settembre)
- Palier, B. (2000), *Defrosting the French Welfare State*, in Ferrera e Rhodes (2000)
- Perez Diaz, V. e Rodriguez, J. (1994), *Inertial Choices: Spanish Human Resources Policies and Practices*, Analistas Socio-Políticos Research Paper 2b
- Petmesidou, M. (1996), *Social Protection in Southern Europe: Trends and Problems*, in «Journal of Area Studies», 9
- Pierson, P. (2001a), *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in Pierson 2001b
- (2001b, a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Rhodes, M. (2000), *Desperately Seeking a Solution: Social Democracy, Thatcherism and the «Third Way» in British Welfare*, in Ferrera e Rhodes (2000)
- (2001), *The Political Economy of Social Pacts: «Competitive Corporatism» and European Welfare Reforms*, in Pierson (2001b)
- Saraceno, C. (1994), *The Ambivalent Familism of the Italian Welfare State*, in «Social Politics», 1
- Scharpf, F. W. (2000), *Economic Changes, Vulnerabilities and Institutional Capabilities*, in Scharpf e Schmidt (2000a)
- (2001), *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, in Ebbinghaus e Manow (2001)
- e Schmidt, V. (2000a, a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford, Oxford University Press
- e Schmidt, V. (2000b, a cura di), *Welfare and Work in the Open Economy*, vol. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford, Oxford University Press
- Schludi, M. (2001), *The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries*, MPIfG Discussion Paper 01/11, Colonia, Max Planck Institute for the Study of Societies
- Schmidt, V. (2000), *Values and Discourse in the Politics of Adjustment*, in Scharpf e Schmidt (2000b)
- Taylor-Gooby, P. (2002), *The Silver Age of the Welfare State. Perspectives on Resilience*, in «Journal of Social Policy», 31, 4
- Trifiletti, R. (1999), *Southern European Welfare Regimes and the Worsening Position of Women*, in «Journal of European Social Policy», 9, 1
- Vandenbroucke, F. (1999), *The Active Welfare State: A European Ambition*, Den Uyl Lecture, Amsterdam, 13 dicembre
- Visser, J. e Hemerijck, A. (1997), «A Dutch Miracle». *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press