

## **Gosta Esping-Andersen con Duncan Gallie, Anton Hemerijck e John Myles, *Why we need a new Welfare State***

**Oxford University Press, 2002**

***di Maurizio Franzini***

I contributi che compongono questo interessante e ricco volume sono stati originariamente preparati per una conferenza dal titolo “Verso una nuova architettura per la protezione sociale in Europa? Le politiche per le pensioni in un contesto più generale” svoltasi nell’ottobre del 2001 a Lovanio e organizzata dal governo belga che allora presiedeva il Consiglio Europeo. Il promotore dell’iniziativa è stato il Ministro belga degli Affari Sociali e delle Pensioni, Frank Vandenbroucke, che è impegnato su queste tematiche anche come ricercatore: lo dimostrano le pagine di apertura del volume, da lui firmate, che vanno molto al di là della rituale premessa.

Lo scopo del volume non è quello di presentare un nuovo modello compatto e coerente di Welfare state, come avverte lo stesso Esping-Andersen nelle pagine iniziali, ma di delineare alcuni contorni di questo modello – l’architettura, appunto – partendo non soltanto da un attento esame delle circostanze che rendono necessario un cambiamento ma anche da una chiara indicazione degli obiettivi che si intendono raggiungere.

Le aree del Welfare state oggetto di specifico approfondimento sono quattro: l’infanzia e la famiglia, le donne e le relazioni di genere, il lavoro e le pensioni. Le prime due sono esaminate in altrettanti saggi di Esping-Andersen, mentre Duncan Gallie affronta il tema del lavoro e John Myles quello delle pensioni. Il saggio introduttivo dello stesso Esping-Andersen ha lo scopo di presentare il quadro generale nel quale si iscrivono i vari contributi e di illustrare le loro connessioni mentre quello conclusivo di Anton Hemerijck si sofferma sull’evoluzione della politica sociale a livello di Unione Europea. Completa il volume la premessa del Ministro Vandenbroucke che, come si è già accennato, può essere considerata un vero e proprio saggio aggiuntivo.

Tutti i saggi sono ricchi di spunti interessanti, di osservazioni acute e di utili informazioni. E’ altresì evidente lo sforzo di sottrarsi a formule oramai stucchevoli per procedere in modo concreto verso un nuovo welfare che assicuri la continuità

della tradizione europea caratterizzata, secondo le parole di Hamerijck, dalla convinzione che la protezione sociale debba e possa essere al servizio dell'efficienza e non sua antagonista (p. 212).

In questo note, nell'impossibilità di esaminare i diversi saggi, mi soffermerò su alcune questioni di carattere generale che vengono affrontate soprattutto nel primo contributo di Esping-Andersen. Tali questioni riguardano soprattutto l'analisi dei fattori di crisi, gli obiettivi che vengono assegnati al Welfare state, i pilastri della nuova architettura e i criteri in base ai quali valutare i risultati conseguiti dalle istituzioni e dalle politiche di protezione sociale.

Le difficoltà nelle quali si imbattono i Welfare state europei, che rendono necessaria un'incisiva riforma, non costituiscono una novità storica. Periodi di rottura si sono avuti anche in passato e in più di una fase. Scrive, ad esempio, Esping-Andersen:

“La preoccupazione contemporanea per l'esclusione sociale sembra proprio un'eco della ‘questione sociale’ che caratterizzò i dibattiti degli anni ‘30”. (p. 2)

Ma vi furono anche altri periodi di riforma e cambiamento. Viene, ad esempio, citato il caso della Scandinavia, dove già nel corso degli anni '70 furono introdotte le politiche attive del lavoro e ebbe luogo il passaggio verso una più consistente offerta di servizi in natura con conseguente indebolimento della centralità dei trasferimenti di carattere monetario di tipo passivo.

Nella fase attuale, così come nelle precedenti, si confrontano – sostiene Esping-Andersen - concezioni alternative di una “buona società”. I modelli di Welfare state che abbiamo ereditato dal passato sono diversi proprio perché ciascun paese ha seguito orientamenti diversi nella scelta del modello di “buona società”. Ad esempio, alla soluzione basata largamente sull'individualismo, preferita in USA e in Gran Bretagna (ma forse, almeno sul piano storico, tra i due paesi sussiste qualche significativa differenza, basti pensare alla sanità) si contrappongono, da un lato, quella scandinava fatta di universalismo, egualitarismo e estesa cittadinanza sociale e, dall'altro, quella dell'area europea meridionale ove, sempre secondo Esping-Andersen, la sicurezza sociale si è fusa con il corporativismo e la sussidiarietà del cattolicesimo sociale. L'influenza delle opzioni a riguardo di cosa costituisca una “società buona e giusta” sui sistemi di Welfare è indiscutibile. Appare, forse, più discutibile il tentativo di stabilire un nesso chiaro tra queste scelte e modelli più o meno coerenti di Welfare state (la cui integrità, peraltro, sembra essere stata minata dal sedimentarsi di aggiustamenti e riforme successive)

Esping-Andersen sostiene anche al di sotto di queste apparenti diversità vi era un obiettivo comune: risolvere la “questione sociale” e porre termine a intollerabili disuguaglianze di classe. Sotto questo profilo la scelta compiuta sarebbe stata uniforme: espandere l’istruzione di massa, considerata il principale veicolo per realizzare l’eguaglianza delle opportunità contro la trasmissione ereditaria dei privilegi, e assicurare la protezione del reddito, che permette di ridurre le differenze nelle condizioni di vita e di annullare l’influenza dei rischi di carattere sociale (p. 2)

La questione di fondo è se, di fronte a significative evoluzioni di carattere demografico, sociale e economico, l’impalcatura sulla quale i diversi paesi hanno eretto i propri Welfare state siano ancora in grado di assicurare in modo efficace il perseguimento di questi obiettivi.

E’ interessante sottolineare come Esping-Andersen non nutra dubbi sugli obiettivi che dovrebbero essere perseguiti attraverso il Welfare state, anche nella fase attuale. Al riguardo è molto esplicita la seguente affermazione: “Prescindendo dalle propensioni ideologiche, dovrebbe essere chiaro a tutti che non possiamo permetterci di non essere egualitari nelle economie avanzate del ventunesimo secolo” (p. 3). Si tratta, come è evidente, di un’affermazione che segna un discrimine netto rispetto a posizioni che, invece, dubitano dell’utilità di porsi direttamente obiettivi di eguaglianza in luogo di quelli di libertà individuale o di efficienza (quando questa sia in conflitto con l’eguaglianza).

Va anche sottolineato come i possibili effetti distorsivi e perversi della protezione sociale – noti agli economisti come fenomeni di *moral hazard* – non sembrano preoccupare troppo gli autori dei vari saggi e certamente non occupano un posto di rilievo tra le ragioni per le quali, nella ricostruzione di Esping-Andersen, si rende necessario un intervento di riforma. Anche sotto questo profilo il volume si differenzia da molti altri contributi sull’argomento.

Il problema è, dunque, quello di delineare una nuova architettura in grado di assicurare gli obiettivi tradizionali del Welfare in un mutato contesto sociale ed economico.

I fattori che, nell’analisi di Esping-Andersen, rendono necessario un “passaggio di regime” sono molteplici. In gran parte si tratta di fenomeni ben noti e ampiamente sottolineati nella letteratura, tuttavia il modo nel quale sono presentati e le implicazioni che ne vengono tratte appaiono interessanti.

In primo luogo Esping-Andersen ricorda che è in corso una rivoluzione demografica e nella struttura delle famiglie. Cruciale, a quest'ultimo riguardo, è il comportamento delle donne che aspirano all'indipendenza e a percorsi lavorativi dislocati sull'intero arco vitale. Questa evoluzione assieme a un mutato modo di concepire la famiglia ha, tra le altre conseguenze, quella di ridurre per molti bambini la probabilità di vivere la propria infanzia a contatto continuo con entrambi i genitori. Ne segue un'estensione dell'area dei rischi sociali che, come osserva Esping-Andersen, è l'altra faccia della medaglia dell'accresciuta libertà individuale di scelta.

Il secondo fattore di cambiamento viene individuato nella trasformazione della tecnologia e nell'affermarsi di un'economia post-industriale, largamente basata sul settore dei servizi. In questo settore il lavoratore tradizionale, con basse qualifiche, difficilmente ha accesso a un lavoro stabile e ben pagato. Coloro che hanno *skills* inadeguati o limitate risorse sociali e culturali possono restare intrappolati in un percorso di bassi salari, disoccupazione e lavori precari lungo quanto il loro intero ciclo vitale. I rischi di esclusione sociale assumono, dunque, nuove forme; in particolare, prende corpo una figura di lavoratore ad alto rischio di povertà che rende superata la tradizionale identificazione della disoccupazione con lo stato di indigenza. Su tale identificazione, è bene ricordarlo, sono state costruite le fondamenta di molti Welfare state europei.

Nella *service economy* (intesa evidentemente come segmento avanzato del complessivo settore terziario) i lavoratori poveri di capitale umano hanno prospettive molto fosche: la disoccupazione o i bassi salari. Dunque, il momento della costituzione del capitale umano è decisivo per ridurre le disuguaglianze nell'arco della vita. Scrive Esping-Andersen: "Nelle economie a alta intensità di conoscenza, le opportunità di vita dipendono dalle capacità di apprendimento di ciascuno e dal capitale umano accumulato. Come è ben dimostrato, l'impatto dell'eredità sociale è forte oggi come in passato – in particolare per quello che riguarda gli sviluppi cognitivi e i risultati nell'istruzione" (p. 3)

Di fronte a queste evoluzioni la capacità "equalizzatrice" dei vecchi Welfare state risulta fortemente ridotta. Non soltanto: in molti casi è forte il rischio che essi ostacolino il processo di crescita economica e di ampliamento dell'occupazione (p. 4).

La scelta da compiere appare obbligata: occorre favorire l'accumulazione di capitale umano che non soltanto permette di combattere i rischi dell'esclusione sociale ma estende anche le potenzialità della crescita a livello macroeconomico, come risulta dalle teorie della crescita endogena.

Le sfide poste da questi cambiamenti non hanno dato luogo, in modo evidente, a scelte di carattere neo-liberale (con l'eccezione della Gran Bretagna e della Nuova Zelanda) né può dirsi che l'Europa sia rimasta del tutto inerte di fronte a questo quadro di forte dinamismo. In particolare, nel saggio di Hamerijck, si afferma che è improprio parlare di un'Europa sclerotica e si sostiene che è in atto un processo di cambiamento che "continua a aderire a ben radicate preferenze per l'equità e la solidarietà, alla convinzione che la protezione sociale favorisca l'efficienza e alla scelta istituzionale della negoziazione rispetto al cambiamento imposto" (p. 212). Dunque, sembra di poter dire che l'inerzia appare visibile soltanto se si assume la transizione verso un modello neo-liberale come unica condizione di dinamismo.

Tra i tentativi di riforma adottati in Europa, devono essere menzionate le politiche che caratterizzano la cosiddetta Terza Via, sulla quale si sofferma Esping-Andersen. Caratteristica distintiva di questo approccio è l'idea che i singoli possano soddisfare attraverso il mercato i propri bisogni di welfare (p. 5). Acquistano, pertanto, rilievo cruciale la formazione sia iniziale che continua dalla quale viene fatta dipendere l'opportunità di ciascuno di sfuggire alla povertà e all'esclusione sociale.

Esperienze di questo tipo, ci ricorda Esping-Andersen, sono state realizzate in Danimarca e Svezia già negli anni '70. L'aspetto distintivo della Terza Via sta forse nella convinzione che si possa sostituire quasi completamente la protezione del reddito con le politiche attive. La sostituibilità tra le due politiche piuttosto che la loro complementarità rappresenta, dunque, il connotato distintivo della Terza Via.

Le critiche che Esping-Andersen muove a questa impostazione sono convincenti. Egli afferma, in particolare, che la riduzione della povertà e dell'insicurezza del reddito è una condizione preliminare per un'efficace politica di investimento sociale, quale deve essere quella di accumulazione del capitale umano. Inoltre, l'efficacia della formazione nelle fasi avanzate della vita di un lavoratore può essere molto limitata in assenza di un'adeguata accumulazione originaria di capitale umano. In altri termini, occorre un intervento preventivo molto anticipato che incida fin dagli anni dell'adolescenza sulle possibili cause di quella persistente povertà che le evoluzioni recenti hanno reso un rischio più concreto per molte persone.

Partendo da questa riflessione Esping-Andersen individua uno dei pilastri della nuova architettura del Welfare: le opportunità di accedere a condizioni esistenziali decenti sono, ad ogni stadio della vita, determinate dalle evoluzioni precedenti dei percorsi individuali.. Il problema va, quindi, affrontato con riferimento all'intero ciclo vitale e con la consapevolezza che durante l'infanzia e l'adolescenza vengono consolidate o rimosse cause profonde di disuguaglianza e di esposizione al rischio di esclusione sociale. La critica alla Terza Via trova così un solido ancoraggio e diviene punto di partenza per un nuovo progetto di riforma.

Al di là della condivisibilità delle singole proposte avanzate nei vari saggi a sostegno di questo progetto e anche indipendentemente dalla loro intima, appare inattaccabile uno dei principi che sorregge tale progetto: "La principale sfida che abbiamo di fronte è fare in modo che i problemi sociali non diventino permanenti, che i cittadini non restino intrappolati in situazione di esclusione o di minori opportunità in modo tale che ne risentano le loro prospettive sull'arco dell'intero ciclo vitale" (p. 6).

Ciò segna anche un'importante mutamento di prospettiva rispetto al problema della povertà: piuttosto che impegnarsi, spesso vanamente, a fare in modo che nessuno finisca per esserne vittima sarebbe assai più utile e importante operare perché la durata dei periodi di permanenza nello stato di povertà sia il più breve possibile. E' noto che, sotto questo profilo, la *performance* dei Welfare state è ampiamente diversificata<sup>1</sup>.

Un aspetto distintivo dell'architettura suggerita da Esping-Andersen sta nella necessità di superare analisi parziali e di adottare una prospettiva integrata sui problemi del Welfare. Altri studiosi, a iniziare da Atkinson<sup>2</sup>, hanno da tempo sostenuto con forza questo argomento. Qui la necessità dell'approccio integrato viene ribadita sulla base dell'osservazione che le prospettive in ciascuna fase della vita dipendono largamente da eventi collocati in fasi precedenti e, soprattutto, dalla presenza di istituzioni e politiche in grado di ostacolare il perpetuarsi di disuguaglianze originarie. Ma vi è anche un altro profilo sotto il quale risulta rilevante l'approccio integrato: è quello del rapporto tra le diverse istituzioni che concorrono all'erogazione dei servizi di Welfare: mercato, famiglia e stato.

---

<sup>1</sup> Si veda, al riguardo, B. Headey et al. Esiste un trade-off tra efficienza economica e generosità dello stato sociale? I "tre mondi del welfare" a confronto, *GE Diritto e Economia dello Stato Sociale*, 2001, n. 1, pp. 47-84

Esping-Andersen dedica alcune pagine interessanti all'esame del modo di proporsi delle nuove sfide in sistemi caratterizzati da una diversa importanza di queste tre istituzioni. Ad esempio, nei sistemi scandinavi, ove si è da tempo avviata la "defamiliarizzazione" del welfare i problemi posti dalla partecipazione delle donne al mercato del lavoro risultano più facilmente fronteggiabili. Ma al di là di queste interessanti considerazioni, resta il problema di fondo rappresentato dalla necessità di assicurare un'efficace integrazione tra queste istituzioni.

Emerge, a questo proposito, un'importante presa di posizione che merita di essere sottolineata. Obiettivo della riforma non è, né potrebbe essere - vista l'impostazione prescelta - quella di contenere la spesa pubblica.

In particolare, Esping-Andersen afferma che il punto di riferimento "non dovrebbero essere le entrate e le spese del governo ma l'uso del Pil. La riduzione della spesa per la sanità pubblica, per le pensioni o per l'assistenza sociale difficilmente produrrà una riduzione effettiva dei costi poiché le famiglie compenseranno questa riduzione con una maggiore spesa sul mercato o con l'auto-produzione di quei servizi" (p.25). Si tratta di un punto estremamente rilevante che ci ricorda come l'obiettivo alto di tutta l'analisi economica, da non confondere con quella strettamente finanziaria, sia il benessere sociale e non la situazione dei conti pubblici in quanto tali. Gli economisti di recente hanno mostrato una discreta tendenza a dimenticare questo punto. Fanno molto bene Esping-Andersen e i suoi coautori a ricordarcelo.

Tuttavia, come è inevitabile per un lavoro ricco, variegato e scritto a più mani, non tutte le proposte formulate nel volume adeguatamente argomentate e tra loro sufficientemente integrate. Mi limito a qualche osservazione.

In considerazione dell'enfasi posta sul capitale umano sarebbe stata opportuna una maggiore attenzione per l'esistenza di possibili limiti alla proficua accumulazione di tale capitale, sui quali si sono avuti di recente alcuni contributi<sup>3</sup>. Inoltre, ed in modo collegato, avrebbe meritato maggiore attenzione la possibile incidenza di fattori diversi dall'adeguatezza del capitale umano - a iniziare dai complessivi modelli di sviluppo e dalle traiettorie tecnologiche seguite - sulle possibilità di condurre una

---

<sup>2</sup> Si veda, tra gli altri, A. Atkinson *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge MA., 1999 (tr. it. *Welfare state. Le conseguenze economiche dei tagli allo Stato Sociale*, Etas, Milano 2000)

<sup>3</sup> Si veda, ad esempio, A. Wolf *Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth*, Penguin Books, London, 2002

vita “decente”. Adottando questa prospettiva la necessità di sviluppare un approccio integrato al Welfare avrebbe potuto disporre di ulteriori, convincenti argomenti.

Proprio l'importanza assegnata alla formazione e all'istruzione rende particolarmente evidente la mancanza, nel volume, di un trattamento specifico di questo settore. Esping-Andersen, nelle pagine di apertura, indica nell'assenza di analisi della sanità uno dei limiti del volume; considerando la natura della proposta formulata sembra, in realtà, di dover lamentare soprattutto la mancata considerazione dell'istruzione. Le questioni da affrontare in questo ambito sarebbero state numerose e interessanti oltre che cruciali per disegnare al meglio il complesso delle istituzioni della formazione che, in sintonia con l'impostazione di fondo del volume, dovrebbero contribuire a rompere i meccanismi di trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza. Di ciò avrebbe potuto giovare anche il dibattito in corso nel nostro paese sui progetti di riforma del sistema scolastico.

In un ambito diverso, avrebbe forse meritato una valutazione più complessiva e maggiormente critica *l'Open Method of Coordination* che caratterizza l'approccio dell'Unione Europea al coordinamento delle politiche tra i vari paesi e del quale viene auspicata una progressiva estensione al di là dell'iniziale applicazione al mercato del lavoro e, successivamente, all'inclusione sociale. Il giudizio sostanzialmente positivo sul metodo, formulato sia nella premessa del ministro Vandenberg sia, in modo più cauto, nel saggio conclusivo di Hemerijck, non scaturisce da un confronto approfondito con le diverse questioni in gioco e in particolare con il problema della definizione degli obiettivi da raggiungere che andrebbe considerato separatamente da quello dei modi e dei tempi del loro raggiungimento. Il rinvio alle modalità di formazione democratica della volontà europea appare inevitabile e di certo non poteva essere affrontato in questo volume. Tuttavia, sarebbe stata opportuna e utile almeno la chiara indicazione dell'intera gamma di problemi da risolvere. Per formulare un solo esempio: siamo certi che gli ambiziosi obiettivi di partecipazione delle donne al mercato del lavoro fissati nel Consiglio Europeo di Lisbona rispondano a criteri desiderabili sul piano della democrazia, della libertà individuale e del complessivo benessere sociale? Proprio la lettura di questo volume e dei problemi connessi alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro fa nascere molti dubbi al riguardo e una decisione pienamente democratica dovrebbe probabilmente tenerli in considerazione.

In conclusione, questo volume si raccomanda a un'attenta lettura non tanto per le singole proposte che in esso vengono formulate né per la particolare coerenza dei vari suggerimenti ma per la forza con la quale vengono enunciati gli obiettivi da perseguire, la chiarezza che si accompagna all'indicazione dei pilastri sui quali far sorgere il nuovo Welfare state europeo e la capacità di presentare molti problemi nella loro complessità, con apprezzabilissimo spirito critico.