

## *Focus*

### La nuova politica del welfare state: le riforme dei sistemi di protezione sociale in un'epoca di austerità permanente

Franca Maino

Il «fuoco» è su: Paul Pierson (a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford - New York, Oxford University Press, 2001.

#### 1

#### Introduzione

La nascita, lo sviluppo e le trasformazioni dei sistemi di welfare hanno da sempre suscitato l'interesse di scienziati politici, sociologi ed economisti. Per lungo tempo la letteratura sul welfare state ha cercato di spiegare l'espansione dei programmi di protezione sociale e le differenze tra i paesi. A partire dagli anni Novanta, e proprio grazie ai lavori di Paul Pierson<sup>1</sup>, il dibattito sull'evoluzione dei sistemi sociali ha iniziato ad occuparsi sempre di più di welfare *retrenchment*, vale a dire di tagli alla spesa sociale.

Da allora sono stati pubblicati numerosi articoli su periodici e alcuni importanti volumi<sup>2</sup> fino a quello di Pierson, oggetto di questo «fuoco». Si tratta di una letteratura e soprattutto di un contributo che

1. Cfr. P. Pierson, *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment in Britain and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; P. Pierson, *The New Politics of the Welfare State*, in «World Politics», n. 48, 1996, pp. 141-179.

2. Tra i quali segnaliamo G. Bonoli, *The Politics of Pension Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; F.W. Scharpf e V.A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2000; E. Huber e J.D. Stephens, *Development and Crisis of Welfare States. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago, Chicago University Press, 2001.

meritano attenzione, perché spostano l'oggetto dell'analisi dall'espansione dei sistemi di welfare alle dinamiche relative alla loro crisi. La questione di fondo è fino a che punto i sistemi di welfare siano stati davvero oggetto di uno smantellamento, o se non si sia trattato piuttosto di una ristrutturazione resasi necessaria per affrontare le sfide legate all'invecchiamento della popolazione, al passaggio ad un modo di produzione post-fordista, all'ingresso delle donne nel mondo del lavoro e alle trasformazioni dei rapporti familiari. *The New Politics of the Welfare State*, comunque, non si interroga solo sui processi di riforma già intrapresi, ma anche sulle prospettive aperte da queste trasformazioni.

## 2

### La nuova *politics* del welfare state

Il fenomeno a cui Pierson ritiene necessario porre l'attenzione è costituito dalla stabilità dei sistemi di welfare, che appaiono resistere alle crescenti pressioni a favore di tagli alla spesa e alle richieste di smantellamento dello stato sociale. La ricerca empirica ha in effetti mostrato come, a fianco dell'esistenza di alcune intrinseche debolezze che hanno posto sotto tensione i sistemi di welfare, vada però osservato come i programmi di protezione sociale previsti da questi ultimi abbiano continuato a sopravvivere dalla loro nascita fino ad oggi<sup>3</sup>.

Aderendo all'istituzionalismo storico, Pierson ha affermato che il welfare state si è sviluppato fino a divenire parte integrante delle società occidentali, creando aspettative, interessi, impegni che ne hanno col tempo reso impossibile lo smantellamento. I sistemi di welfare hanno mostrato in questi anni la loro *path-dependence*, dal momento che qualsiasi riforma è risultata condizionata dalle politiche sociali esistenti<sup>4</sup>.

L'approccio di ricerca e i risultati del lavoro di Pierson hanno portato lo studioso americano a sostenere che la nuova politica del welfare – fatta di misure di contenimento della spesa che non hanno minato la stabilità dei sistemi di protezione sociale – è qualitativamente diversa dalla politica che aveva caratterizzato la fase di espansione. Quest'ultima, infatti, si inseriva nel contesto del consolidamento degli

3. Per un contributo recente su questo punto cfr. F.G. Castles, *Developing New Measures of Welfare State Change and Reform*, in «European Journal of Political Research», n. 41, 2002, pp. 613-641.

4. Cfr. P. Pierson, *When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Policy Change*, in «World Politics», n. 45, 1993, pp. 595-628.

stati-nazione creando tutele – in precedenza assenti – contro vari rischi (vecchiaia, malattia, disoccupazione, infortuni sul lavoro, povertà ed esclusione sociale) e ricevendone il sostegno dei cittadini nella fase di consolidamento della politica di massa. Le politiche di ridisegno dei sistemi di welfare si inseriscono in dinamiche differenti. Esse non intervengono nel vuoto, ma hanno a che fare proprio con il percorso intrapreso nella fase di sviluppo, che condiziona le opzioni e le scelte di riforma dei sistemi attuali.

Da questo discendono anche alcune differenze fra lo studio del *welfare development* e lo studio del *welfare retrenchment*. Mentre la letteratura sull'espansione ha cercato di spiegare alcuni processi sociali e istituzionali di lungo periodo, la letteratura sul *welfare retrenchment* ha cercato di spiegare specifici risultati di *policy* in un arco di tempo più ristretto. Ma i due approcci di ricerca si distinguono anche per altre ragioni. Gli studi sullo sviluppo dei sistemi di welfare si sono occupati della ricerca del consenso per realizzare nuove misure ed introdurre nuovi programmi sociali. Gli studi sul *retrenchment* hanno indagato i meccanismi di *blame avoidance*<sup>5</sup>, ovvero le strategie per evitare la responsabilità e la riprovazione dei cittadini (e soprattutto la loro punizione elettorale) per l'introduzione e l'implementazione di politiche impopolari. Ovviamente evitare il biasimo non significa continuare lungo una politica di crescita e non perseguire tagli al welfare di nessun genere. Semplicemente esistono varie strategie di *blame avoidance* e la possibilità di ricorrere ad una piuttosto che alle altre dipende proprio dalle caratteristiche dei programmi di welfare. La diversa gamma di strategie a disposizione dei *policy-makers* contribuisce così a spiegare la variazione tra le politiche di *welfare retrenchment* nei diversi paesi.

Inoltre, come hanno sottolineato van Kersbergen e Becker<sup>6</sup>, la letteratura sull'espansione del welfare si è caratterizzata per la prevalenza di approcci, sia economici che soprattutto sociologici, alla ricerca delle forze sociali in grado di determinare la crescita dello stato sociale<sup>7</sup>. Nella letteratura sul *welfare retrenchment*, invece, ha prevalso un approccio di tipo politologico che ha fatto ricorso a fattori politico-istituzionali per spiegare le trasformazioni del welfare e ha mostrato

5. Cfr. R.K. Weaver, *The Politics of Blame Avoidance*, in «Journal of Public Policy», n. 6, 1986, pp. 371-398.

6. K. van Kersbergen e U. Becker, *Comparative Politics and the Welfare State*, in H. Keman (a cura di), *Comparative Democratic Politics*, London, Sage, 2002.

7. Si tratta di forze che vanno al di là del sistema politico e dello Stato, come è stato affermato dalle teorie strutturali (che connettono lo sviluppo del welfare ai processi di modernizzazione e democratizzazione) e dall'approccio delle risorse di potere (che vede nelle risorse della classe lavoratrice il fattore principale di nascita ed espansione dello stato sociale).

grande attenzione per le differenze tra settori di *policy*. Le caratteristiche delle riforme sono state in quest'ottica ricondotte a fattori quali il ruolo dei partiti, la competizione elettorale, lo sviluppo delle burocrazie per l'erogazione delle prestazioni di welfare, i rapporti tra diversi livelli istituzionali e così via.

### 3

#### **Il welfare state dell'austerità: smantellamento o ridisegno?**

In questi anni i sistemi di welfare si sono venuti a trovare, e molto probabilmente si troveranno per i prossimi decenni, in una fase di austerità causata dagli alti tassi di disoccupazione, dalle pressioni che l'invecchiamento della popolazione esercita sui sistemi pensionistici, sanitari e assistenziali, dalla crisi fiscale dei sistemi economici, dai vincoli imposti dall'Unione Economica e Monetaria e dal processo di integrazione europea. Gli strumenti di indagine e l'approccio esplicativo impiegati per spiegare le fasi di consolidamento ed espansione dei sistemi di protezione sociale non sono stati sufficienti a rispondere agli interrogativi aperti da questa nuova fase ed alle nuove priorità che essa ha dettato all'agenda della ricerca sul welfare: quale è l'impatto dei processi di globalizzazione? Quali modelli di welfare emergono dalle riforme? Quanto sono stati estesi i tagli allo stato sociale?

Questo volume – frutto di un progetto di ricerca a cui hanno partecipato alcuni dei maggiori studiosi europei e nord-americani di welfare – nasce per dare risposta a questi interrogativi attraverso un approccio che consideri la fase di *retrenchment* per quella che è: non si tratta infatti della fase terminale dei sistemi, ma del loro adattamento alle pressioni esogene ed endogene. Il volume affronta quattro tematiche tra loro strettamente connesse: 1) le sfide a cui sono sottoposti i sistemi di welfare; 2) il ruolo degli attori economici e dei sistemi di rappresentanza degli interessi nei processi di riforma; 3) il ruolo dei fattori politico-istituzionali nel determinare i cambiamenti di *policy*; 4) le dinamiche di riforma distintive di alcuni settori di *policy* quali la politica pensionistica, quella sanitaria e le politiche del lavoro.

Nonostante l'ampio consenso sul fatto che i sistemi di welfare siano in crisi, fino ad ora sono stati fatti solo progressi limitati nell'individuazione dei fattori responsabili di questa crisi e dei processi attraverso cui questi fattori esercitano una pressione sui sistemi di protezione sociale. In genere la globalizzazione viene considerata la principale e più temibile sfida. Per questa ragione i primi tre contributi del volume (di Schwartz, Iversen, Pierson) si concentrano proprio su questo fattore cercando di analizzarne la reale portata.

Tra questi primi tre capitoli, quello di Schwartz dà maggior credito all'importanza dei fenomeni legati all'ampio processo di globaliz-

zazione, sostenendo che almeno una sua dimensione si è fino ad ora rivelata cruciale: l'ondata di pressioni deregolative derivate dai cambiamenti nell'economia politica statunitense, che hanno favorito una drammatica erosione delle forme di impiego protetto negli altri paesi<sup>8</sup>. La competizione dei mercati negli Stati Uniti ha prodotto una varietà di nuove strategie di produzione e nuovi modelli organizzativi che hanno creato nuove pressioni competitive sulle imprese al di fuori del Nord America.

Secondo Iversen, invece, il motore principale del cambiamento non è rappresentato dalla globalizzazione quanto piuttosto dal processo di de-industrializzazione determinato dalla crescita massiccia della produttività nel settore manifatturiero. Sarebbe questo, e non l'apertura dei mercati economici, a favorire l'emergere di nuovi problemi che mettono in luce l'inadeguatezza delle politiche sociali esistenti. Inoltre, dalla sua analisi emerge che vi sono scarse evidenze empiriche sul fatto che la globalizzazione costituisca una reale minaccia ai welfare state contemporanei, che sono in condizioni di salute migliori di quanto affermato da molti.

Pierson individua una serie di fattori in grado di spiegare la crisi fiscale dei sistemi di welfare: lo spostamento della forza lavoro verso attività caratterizzate da una produttività inferiore e lo sviluppo del settore terziario; l'espansione dell'impegno statale legato alla piena maturazione dei sistemi di welfare e dei loro costi; le trasformazioni della struttura familiare; l'invecchiamento della popolazione. L'azione di questi fattori va inoltre messa in relazione al fatto che i programmi sociali sono lenti ad adattarsi e questo genera uno scollamento tra le capacità di risposta dei sistemi di welfare e le crescenti domande di protezione.

Ciò che accomuna questi primi tre contributi, indipendentemente dal peso attribuito alla globalizzazione, è il ritenere che i suoi effetti siano comunque mediati dalle caratteristiche interne e specifiche dei singoli sistemi di welfare e che quindi la convergenza tra i sistemi di welfare nazionali sia altamente improbabile.

La seconda parte del volume (contributi di Huber e Stephens, Manow, Rhodes) esplora il legame esistente tra i welfare state e i sistemi economici nazionali ed analizza i processi attraverso cui gli attori politici esprimono le loro preferenze e fanno pressione sui decisori politici. Il punto di partenza è il riconoscimento che gli attori economici hanno svolto e svolgono un ruolo significativo nella politica

8. Anche in questo volume il concetto di globalizzazione non è definito con chiarezza, ed è semplicemente intuibile sulla base di alcune variabili ad esso relative (come l'esistenza di pressioni deregolative, la mobilità dei capitali e così via).

di riforma dei sistemi di welfare. In secondo luogo va sottolineato – a differenza di quanto hanno spesso fatto sia gli studiosi di welfare che quelli di economia politica – che i sistemi di welfare sono parte integrante delle economie nazionali e quindi contribuiscono a modellare le varietà nazionali dei sistemi capitalistici. Ciascun sistema è caratterizzato quindi dalle sue specificità nell'espansione del welfare e dalle peculiarità della sua ridefinizione. In particolare Huber e Stephens esplorano i legami tra i diversi tipi di welfare e i diversi regimi di produzione, dimostrando che particolari tipi di welfare sono fortemente associati con sistemi distinti di organizzazione economica.

I contributi della seconda parte hanno anche il merito di affrontare una problematica relativamente poco sviluppata. Viene preso in considerazione il modo in cui gli interessi organizzati, soprattutto quelli che rappresentano da un lato i datori di lavoro e dall'altro lato l'intermediazione degli interessi, partecipano al processo di ristrutturazione del welfare. Tradizionalmente i datori di lavoro sono stati considerati contrari all'espansione del welfare state. In realtà il loro ruolo è stato ed è molto più complesso. Soprattutto non si può assumere che una loro iniziale opposizione significhi anche oggi una preferenza per un welfare dai confini molto ristretti. Ci sono almeno due ragioni per cui la posizione degli imprenditori può cambiare<sup>9</sup>. Innanzitutto, grazie al potere politico di cui dispongono, sono in grado di «piegare» le misure di politica sociale verso forme che loro preferiscono. Sono quindi in grado di sostenere o di opporsi, a seconda delle loro convenienze, a determinate riforme del welfare. Inoltre, anch'essi possono essere parte di un processo di adattamento per cui essi cercano gradualmente di adattare i loro interessi e gli stili di produzione agli incentivi creati dai programmi di protezione sociale. In tutti i lavori trova conferma l'ipotesi che tanto le parti sociali quanto i datori di lavoro sono profondamente implicati nei programmi sociali esistenti e che le loro ambizioni di riforma si orientano maggiormente verso un aggiustamento dei sistemi di welfare piuttosto che verso un loro smantellamento. Per raggiungere questo fine e alla luce del nuovo clima economico-sociale, essi scelgono di far ricorso ai cosiddetti patti sociali, in grado di favorire aggiustamenti negoziati tra gli attori in gioco<sup>10</sup>.

La terza parte del volume (capitoli di Swank, Bonoli, Kitschelt) si concentra sull'arena politico-elettorale<sup>11</sup>. La considerazione che è alla

9. Queste conclusioni emergono in particolare dal contributo di Manow.

10. Il tema dei patti sociali e del corporativismo competitivo è sviluppato nel contributo di Rhodes.

11. Del resto questa questione è presente in tutti i contributi del volume, a

base dei contributi è che gli elettori hanno maturato un chiaro attaccamento alle prestazioni di welfare esistenti. Di conseguenza, i politici che intendono approvare politiche di tipo restrittivo – che implicano tagli alla spesa e ridimensionamenti dei programmi di welfare – temono la sconfitta elettorale. D'altra parte, le ragioni per imporre maggiore austerità sono state e sono presenti in tutta la loro evidenza. Il modo in cui i politici fanno i conti con queste tensioni riflette almeno in parte la struttura dell'arena politico-elettorale. Le caratteristiche nazionali di queste arene possono facilitare od ostacolare la formazione di coalizioni politiche e condizionarne l'azione. Due sono i fattori cruciali in questo processo: il carattere dei *veto points* istituzionali e la configurazione dei sistemi partitici.

I contributi di questa parte del volume cercano di andare oltre la generica affermazione che «le istituzioni contano», per esplorare gli effetti di interazione tra le istituzioni rilevanti e come le caratteristiche del contesto e dell'agenda di *policy* modifichino l'impatto delle variabili istituzionali. Bonoli e Swank indagano l'impatto della concentrazione delle autorità politiche sulla ristrutturazione del welfare, arrivando però a conclusioni non del tutto convergenti. Bonoli infatti afferma che l'accentramento accresce la possibilità che riforme strutturali vengano approvate, anche se questo aumenta i rischi politici (dove invece l'autorità è dispersa, è necessario ricorrere a complessi scambi e negoziati). Secondo Swank, invece, sono le istituzioni frammentate a favorire lo sviluppo di interessi politici relativamente frammentati ed eterogenei, finendo così per sostenere un ambiente politico meno favorevole al mantenimento di diritti sociali espansivi ed universali.

Kitschelt si occupa della seconda dimensione: la struttura dei sistemi partitici. Muovendo oltre la letteratura sull'impatto dei partiti sullo sviluppo del welfare state, egli concentra la sua attenzione sulle difficoltà associate ai compiti politicamente delicati di gestire l'austerità e la ristrutturazione del welfare. In un contesto in cui la reputazione dei partiti e la loro capacità di mobilitare gli elettori si basa molto spesso su impegni consolidati a favore del welfare, diventano cruciali le scelte dei partiti di governo, molto spesso preoccupati dalla eventuale defezione di *constituencies* chiave verso altri partiti. La novità dell'analisi di Kitschelt risiede nel considerare i sistemi partitici come dei campi strategici in cui non si tratta solo di distribuire il potere elettorale tra partiti di destra e di sinistra, ma in cui i partiti cercano di adottare nuove posizioni rispetto a determinate *issues* e di trovare nuovi alleati dando vita a nuove coalizioni pro-riforma.

conferma di quanto le variabili politico-istituzionali siano centrali nell'approccio di Pierson e della «nuova politica del welfare».

La quarta e ultima parte del volume (contributi di Myles e Pierson, Giaimo, Wood) si concentra su alcuni settori di politica pubblica esaminandone i problemi distintivi e le dinamiche che li caratterizzano. Le analisi svolte da Giaimo sulla politica sanitaria, da Myles e Pierson sui sistemi pensionistici e da Wood sulle politiche del lavoro hanno anche il pregio di affrontare alcune delle questioni già trattate negli altri contributi al volume, indagando in grande dettaglio i processi e gli *outcomes* delle riforme del welfare. Questa quarta parte finisce così per avere una rilevanza in sé ma anche per completare ed arricchire il quadro emerso nelle prime tre parti del volume.

Indipendentemente dal tipo di politica sociale trattata (e dai paesi considerati nell'analisi comparata), questi contributi affrontano tre importanti questioni. La prima è il tema della *path dependence*. Tutti e tre i contributi sottolineano le enormi implicazioni dei modelli di protezione sociali preesistenti nei singoli paesi. Questi processi *path dependent* condizionano le preferenze degli attori politici e limitano il numero e la varietà delle riforme che sono politicamente possibili in un dato contesto. Il secondo tema riguarda la complessità nell'identificare le preferenze degli attori di *policy*, dal momento che i contesti in cui essi si trovano ad operare variano così tanto da paese a paese (e anche alla luce degli effetti della *path dependence*). Il terzo tema riguarda la necessità di andare oltre le semplici dicotomie che caratterizzano il cambiamento di *policy*, e in particolare di superare la contrapposizione tra smantellamento del welfare e stabilità. Tutti e tre i contributi mostrano come anche in un clima di austerità l'agenda di riforma del welfare non si riduca semplicemente a chiedersi «dove e quanto tagliare». Le riforme hanno implicato cambiamenti molto più complessi, che riflettono il *trade-off* tra varie priorità tra loro in competizione e la necessità di tenere conto degli interessi diversi dei vari attori coinvolti nelle coalizioni di riforma. Ed è proprio la comprensione di questa complessità che permette di arrivare ad una migliore conoscenza dei risultati di *policy* e della natura dei processi che facilitano oppure che ostacolano le riforme.

#### 4

### I regimi di welfare e le riforme

La politica contemporanea del welfare state deve fare i conti da un lato con le pressioni crescenti a sostegno di una maggiore austerità e dall'altro con la costante popolarità del welfare. Le pressioni hanno a che fare con le trasformazioni socio-economiche delle democrazie industriali avanzate e costituiscono un potente vincolo nelle scelte dei decisori. Tuttavia in tutti i paesi i programmi sociali in campo sanitario, pensionistico, del lavoro si sono radicati sempre di più nelle *polity* nazionali, anche perché la maggior parte dei sistemi politici



contengono *veto points* che impediscono od ostacolano cambiamenti radicali e il sostegno al welfare ha continuato ad essere molto diffuso presso gli elettori. Per tutte queste ragioni non si è assistito allo smantellamento del welfare ma ad una sua ristrutturazione, attraverso delle risposte incrementalmente ai nuovi e crescenti bisogni sociali. Questo processo ha assunto caratteristiche di *path dependency*, per cui lo *status quo ante* ha condizionato la direzione delle riforme. Allo stesso modo, non si sono avute evidenze chiare di un processo di convergenza verso una ortodossia neo-liberale favorevole allo smantellamento del welfare, ma hanno prevalso diversi percorsi di riforma nei singoli paesi.

Pierson riconosce tuttavia che, nonostante la stabilità del welfare, il quadro analitico è ancora più complesso. Innanzitutto è necessario concettualizzare con più precisione la variabile dipendente, vale a dire l'agenda di riforma. In secondo luogo, è necessario fare i conti con il fatto che vi sono dinamiche di riforma distinte a seconda dei diversi modelli di welfare.

Con riferimento all'agenda di riforma, il punto di partenza è la mancanza di consenso su quali siano gli *outcomes*. Gli stessi contributi del volume curato da Pierson, pure concordando sul mancato smantellamento dei sistemi di welfare e mostrando evidenze di riforme incrementalmente, non definiscono univocamente dei criteri per valutare la portata dei cambiamenti. Il curatore riconduce queste difficoltà da un lato alle difficoltà di definizione del concetto stesso di welfare state, e dall'altro lato alla scarsa disponibilità di dati comparativi. Quanto alla questione concettuale, Pierson osserva che in un contesto in cui la variabile dipendente è così eterogenea è controproducente ridurre il cambiamento ad una singola dimensione (sostanzialmente più o meno cambiamento). Le dimensioni da considerare sono invece tre: la mercificazione (nella definizione proposta da Esping-Andersen<sup>12</sup>), il contenimento dei costi, la ricalibratura dei sistemi di welfare (vale a dire la ricollocazione dei vecchi strumenti attraverso l'introduzione di nuovi e il cambiamento in alcuni aspetti cruciali degli obiettivi stessi del welfare per rispondere alle domande e ai bisogni sociali)<sup>13</sup>. Ogni agenda di riforma e ogni riforma stessa implica cambiamenti lungo ognuna di queste tre dimensioni.

12. Cfr. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford, Polity Press, 1990, cap. 2.

13. Con riferimento alla ricalibratura, Pierson distingue tra la razionalizzazione, che implica la modificazione dei programmi in linea con le nuove idee riguardanti il modo di raggiungere determinati obiettivi, e l'aggiornamento, che riguarda gli sforzi per adattarsi alle mutate domande sociali.

Quanto ai dati, Pierson afferma l'insufficienza dei semplici dati sulla spesa pubblica i cui limiti sono stati sottolineati nel noto lavoro di Esping-Andersen *The Three Worlds of Welfare Capitalism*<sup>14</sup>. A questo proposito, è importante osservare come invece Castles sostenga che la qualità e la continuità dei dati (specialmente quelli prodotti dall'OECD) hanno decisamente migliorato gli strumenti a disposizione degli studiosi delle riforme del welfare<sup>15</sup>. Utilizzando dati quantitativi, Castles osserva che non vi sono stati segnali di *welfare retrenchment*, e che solo in alcuni dei 21 paesi OECD analizzati (in un lasso di tempo compreso tra il 1984 e il 1997) vi sono stati cambiamenti di portata notevole, riconducibili a fattori idiosincratici e non a un modello comune. Un risultato, quindi, che pure utilizzando un approccio diverso perviene in ampia misura a risultati simili a quello del volume curato da Pierson.

Il quadro analitico è ulteriormente complicato dall'esistenza di diversi regimi di welfare. Nonostante le numerose critiche mosse alla tipologia proposta da Esping-Andersen<sup>16</sup>, Pierson la accetta come punto di partenza per la sua analisi. Ci sono dunque tre mondi distinti – liberale, conservatore-corporativo, socialdemocratico – di *welfare capitalism*, ognuno con una propria agenda di riforma, con distinte coalizioni politiche in competizione tra di loro e con dinamiche di riforma diverse. Il sostegno politico per il welfare state è moderato nei regimi liberali, alto in quelli socialdemocratici e in quelli conservatori-corporativi. Le pressioni a riformare il welfare sono moderate nei regimi liberali e socialdemocratici e alte in quelli conservatori-corporativi.

Per comprendere le variazioni tra i regimi di welfare e tra i settori di *policy*, Pierson combina le tre dimensioni di cambiamento con i tre regimi di welfare. Nei sistemi di welfare liberali le riforme si sono concentrate soprattutto sul contenimento dei costi e sulla rimercificazione. Il confronto ha opposto coloro che – seguendo la dottrina neo-liberale – chiedevano lo smantellamento del welfare e quanti erano favorevoli a soluzioni di tipo consensuale in grado di compensare i gruppi più vulnerabili e più esposti al rischio di povertà ed esclusione. Nei regimi socialdemocratici hanno prevalso riforme volte a contenere i costi e a razionalizzare i programmi sociali per migliorare la *performance* dei sistemi di protezione sociale. Le riforme sono state es-

14. Cfr. G. Esping-Andersen, cit.

15. Cfr. F.G. Castles, cit.

16. Per una recente discussione sul tema si rimanda a W. Arts e J. Gelissen, *Three Worlds of Welfare Capitalism or More?*, in «Journal of European Social Policy», n. 12, 2002, pp. 137-158. Cfr. inoltre M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 67-76.

senzialmente frutto di negoziati, sono state di tipo consensuale e incrementali. Nei regimi conservatori-corporativi, dove le pressioni a riformare il welfare e il sostegno ai sistemi di protezione sociale si sono scontrati maggiormente, le riforme si sono concentrate sul contenimento dei costi e sulla ricalibratura dei vecchi programmi al fine di rispondere alle nuove domande di protezione.

## 5

### Le prospettive di ricerca

La discussione sui destini di riforma dei «tre mondi» proposti da Esping-Andersen mostra forse i limiti ma anche le potenzialità dell'approccio di Pierson. Infatti sono note, dopo un decennio di ricerca, le perplessità relative alla capacità della classificazione di Esping-Andersen di rendere conto di tre modelli qualitativamente distinti di welfare<sup>17</sup>, nonché le difficoltà di inserire in questo modello i casi dei paesi dell'Europa meridionale. Mentre è stata argomentata dallo stesso Pierson la necessità di prendere sul serio la tesi che non esista un'unica nuova politica del welfare state (e forse nemmeno tre), ma tanti percorsi nazionali tra loro distinti e caratterizzati da specificità ancora da indagare. In questo senso, forse, si può andare più in là non solo rispetto alla negazione dell'ipotesi della convergenza fra tutti i sistemi di welfare, ma anche dell'ipotesi di una *path dependence* che possa essere descritta proprio attraverso i tre mondi definiti da Esping-Andersen. Sarebbe probabilmente opportuno, ed è qui uno degli aspetti più interessanti della ricerca di Pierson in vista degli studi futuri sul welfare, esplorare (come si accennava sopra, sia con strumenti qualitativi che quantitativi) nel dettaglio i percorsi intrapresi dai singoli casi prima di aderire all'una o all'altra proposta classificatoria. In conclusione, il volume curato da Pierson costituisce un punto di arrivo ma anche un punto di partenza. In primo luogo, l'ipotesi di modesti tagli al welfare ha trovato conferma nelle ricerche empiriche di questo volume (e non solo)<sup>18</sup>. Di conseguenza, la stabilità (piutto-

17. Secondo Castles, Australia e Nuova Zelanda non presentano le caratteristiche attribuite da Esping-Andersen al regime di welfare liberale ma si sono tradizionalmente caratterizzate per un approccio di protezione sociale più inclusivo di Gran Bretagna, Canada e Stati Uniti. Cfr. F.G. Castles, *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*, Cheltenham, Edward Elgar, 1998.

18. Cfr., tra gli altri, S. Kuhnle (a cura di), *Survival of the European Welfare State*, London & New York, Routledge, 2000; J.D. Stephens, E. Huber e L. Ray, *The Welfare State in Hard Times*, in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks e J.D. Stephens (a cura di), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 164-193.

sto che la crisi) del welfare state ha finito per costituire la base dei principali studi sul *welfare retrenchment*. In secondo luogo, l'opera di Pierson ha evidenziato la centralità dell'approccio politologico nello studio dei processi di *retrenchment*, sia a livello dei sistemi di welfare nel loro complesso sia con riferimento alle trasformazioni di specifici settori di *policy*.

FRANCA MAINO è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Studi Politici e Sociali dell'Università di Pavia. I suoi interessi di ricerca riguardano l'evoluzione del welfare state, con una particolare attenzione per la politica sanitaria e il decentramento. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *La politica sanitaria*, Bologna, Il Mulino, 2001; *Decentramento sanitario e concorrenza amministrata: la riforma della sanità italiana in prospettiva comparata*, in «Quaderni di Scienza Politica», n. 2, 2000; *L'europeizzazione della sanità. La politica sanitaria italiana tra patti esterni e patti interni*, in S. Fabbrini (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Europa sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, Laterza, 2002. INDIRIZZO: Università di Pavia – Dipartimento di Studi Politici e Sociali – Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia.

[e-mail: maino@unipv.it]