

## Un lungo addio a Bismarck? Le riforme del welfare nell'Europa continentale

**Bruno Palier**

RPS

*Nel tentativo di andare oltre l'idea che il modello bismarckiano di welfare capitalism sia immobile, l'articolo analizza le traiettorie di riforma dei sistemi di welfare dell'Europa continentale. Comparando le tendenze di riforma in diversi paesi e settori, esso mostra che è possibile identificare nel corso degli ultimi 25 anni quattro fasi successive di riforma (riforme mirate a proteggere il lavoratore garantito di sesso maschile, quindi incentrate*

*sulla ristrutturazione delle prestazioni, dei finanziamenti e modalità degli assetti della governance). L'articolo sottolinea che la traiettoria seguita da questi sistemi è fortemente determinata dalle istituzioni bismarckiane di welfare, ma che essa è stata allo stesso tempo caratterizzata da un processo di apprendimento. L'articolo conclude che le conseguenze di questi cambiamenti approfondiscono la frattura insider/outsider.*

### 1. Premessa

In assenza di una comparazione sistematica tra i sistemi di welfare appartenenti alla cosiddetta famiglia «corporativo-conservatrice», la letteratura sul cambiamento dei welfare state ne dipinge un quadro di sviluppo fondato sulle loro differenze con altri regimi. Da questa prospettiva, in letteratura solitamente si conclude che – per quanto stiano affrontando le sfide più grandi e siano i più bisognosi di trasformazione – i sistemi di welfare bismarckiani si sono dimostrati del tutto incapaci di attuare riforme significative<sup>1</sup>.

Al contrario, una comparazione sistematica dello sviluppo dei programmi di sicurezza sociale nel corso degli ultimi tre decenni mostra piuttosto che i sistemi di welfare bismarckiani sono profondamente cambiati<sup>2</sup>. Dopo un periodo in cui l'aumento della spesa sociale e della

<sup>1</sup> Per una rassegna di questa letteratura cfr. Palier, 2006.

<sup>2</sup> Questo articolo vuole essere una sintesi dei principali risultati di una ricerca collettiva avviata alla fine del 2005 in cui sono state comparate le traiettorie di riforma dei cosiddetti «sistemi di welfare bismarckiani». Tale ricerca è stata sostenuta dal Ministero degli Affari sociali francese (Drees-Mire), da Sciences Po

contribuzione sociale per finanziare una strategia di «dismissione della forza lavoro» (*labour shedding*) era stata la principale risposta alla crisi economica, essi hanno recentemente sviluppato politiche mirate a ristrutturare i loro sistemi di welfare, in linea con l'agenda sociale dominante definita a livello internazionale.

In questo articolo, basandomi sui risultati di una ricerca collettiva cui ho preso parte, enfatizzerò la specificità della traiettoria seguita da questi sistemi nell'implementare il loro adattamento ad un contesto economico e sociale nuovo, sostenendo che tale traiettoria è fortemente determinata dalle tipiche istituzioni di welfare di stampo bismarckiano. Concluderò che le conseguenze di questi cambiamenti fanno aumentare la frattura insider/outsider.

## 2. *Analizzare un processo di trasformazione sequenziale*

Se si vogliono comprendere i cambiamenti dei sistemi bismarckiani di welfare non bisogna analizzare una singola riforma (grande o piccola che sia) separatamente dalle altre ma, al contrario, si deve focalizzare l'attenzione sull'intera «traiettoria delle riforme», ogni tappa della quale preclude alcune alternative e apre nuove opportunità. Il nostro approccio al cambiamento è perciò fondato sull'idea di sviluppo «cumulativo ma trasformativo» (Thelen e Streeck, 2005; Palier, 2005b), ovvero di un processo sequenziale di cambiamento per cui una riforma è parzialmente spiegata dalle (conseguenze delle) riforme precedenti e in cui l'apprendimento gioca un ruolo importante.

A partire da ciò, e riconoscendo che ogni processo di cambiamento è stato diverso da un paese all'altro – così come da settore di intervento a settore di intervento – possiamo distinguerne quattro tappe principali.

1. La prima reazione alle crisi è consistita principalmente nel preservare il lavoro e la protezione sociale dei maschi *breadwinner* più produttivi e nel rimuovere dal mercato del lavoro tutti i loro potenziali competitori. Questa prima fase è avvenuta «prima del ri-

(Direction scientifique, Cevipof e Centre d'études européennes), dal Friedrich Ebert Stiftung, dalla Fondation Jean Jaurès, dalla European Network of Excellence Connex e dall'Harvard Center for European Studies. I risultati sono pubblicati in «Social Policy and Administration», vol. 41 (6) del 2007 e nel libro collettivo di prossima pubblicazione *A Long Good Bye to Bismarck?*.

- dimensionamento» (*before retrenchment*) e ha comportato una strategia di «dismissione della forza lavoro» e un aumento della contribuzione sociale.
2. Queste misure hanno avuto però il risultato di ridurre il tasso generale di occupazione e di accrescere il costo del lavoro (attraverso la crescita continua dei contributi sociali): un numero sempre minore di lavoratori doveva pagare sempre di più per preservare la propria protezione sociale e per garantire un sussidio ai non occupati. Tale andamento era poi in forte contrasto con il nuovo contesto economico dei primi anni '90, periodo in cui fu inaugurato il mercato unico (1992) e in cui la moneta unica era in fase di elaborazione (i criteri di Maastricht furono adottati nel 1993). È a questo punto che può essere identificata una seconda fase della «traiettoria delle riforme», alla quale sono associabili svariate decisioni mirate a contenere, se non a comprimere, la spesa sociale. In ogni caso, il ridimensionamento è stato negoziato con le parti sociali, cosa che ha permesso di garantire un costo relativamente basso per gli insider (una lunga e graduale immissione di riforme pensionistiche, una ricalibratura «conservatrice» dei sussidi di disoccupazione – più alti per chi precedentemente disponeva di un lavoro a tempo pieno, più bassi per le carriere precarie – cfr. Clegg, 2007) e di introdurre un nuovo tipo di welfare attraverso lo sviluppo di prestazioni finanziate con la fiscalità generale piuttosto che con i contributi sociali.
  3. Le difficoltà politiche causate da questi tentativi di ridimensionamento (alla metà degli anni '90 si è assistito ad una forte opposizione politica a tali misure) e i loro fallimenti (spesa sociale crescente e disoccupazione ancora alta), portarono i governi a comprendere che il problema era costituito dalla regolazione istituzionale dei sistemi. Vennero così introdotte sempre più numerose «riforme istituzionali» mirate alla trasformazione delle basi stesse dei sistemi di welfare: cambiamenti dei meccanismi di finanziamento (nella direzione di meno contributi sociali e più fiscalità generale) e degli accordi di governance (indebolimento delle parti sociali, privatizzazione o «*étatisation*»). Questi cambiamenti indebolirono i tradizionali pilastri dei sistemi di welfare bismarckiani, permettendo così, fin dall'inizio del nuovo millennio, l'introduzione di ulteriori cambiamenti strutturali.
  4. Quest'ultima fase è stata contraddistinta da cambiamenti paradigmatici, nella misura in cui gli obiettivi e gli strumenti di riforma

erano alquanto lontani da quella che era stata la tradizionale risposta dei sistemi bismarckiani ai problemi sociali: l'introduzione di fondi pensione (e riduzioni dei pre-pensionamenti), l'attivazione della popolazione inattiva (incluse le madri e le madri sole) e, infine, la defamiliarizzazione delle prestazioni di cura e l'immissione di competizione e privatizzazione spinta nei sistemi di assicurazione sanitaria. Questi cambiamenti strutturali significano, innanzi tutto, uno scostamento dalle tipiche risposte date nel corso degli anni '70 e '80 alle difficoltà accusate dai *welfare regimes* bismarckiani tradizionali, per esempio la strategia di *labour shedding*. I governi stanno ancora cercando di uscire dalla trappola del «welfare senza lavoro». Nel lungo periodo, ciò potrebbe arrivare a significare una trasformazione strutturale degli stessi sistemi di welfare bismarckiani. Per adesso è possibile quanto meno identificare i processi di dualizzazione in progress.

Di seguito verranno sviluppate queste quattro fasi, mostrando quanto esse siano state plasmate dalla impostazione istituzionale tipicamente bismarckiana, per esempio prestazioni contributive relazionate al reddito, finanziate attraverso i contributi sociali, gestiti con i fondi della previdenza sociale e con il coinvolgimento delle parti sociali.

### 2.1 Prima del ridimensionamento, il peso delle istituzioni bismarckiane

Osservando attentamente la prima reazione alle crisi economiche degli anni '70 e '80, si può notare l'importanza delle istituzioni del welfare nel modellarne le risposte. Nell'Europa continentale, i governi hanno a lungo preferito l'incremento dei contributi sociali piuttosto che il taglio delle prestazioni sociali. Ciò è contro-intuitivo dal punto di vista del modello anglosassone (e persino da quello scandinavo), per il quale l'azione più politicamente rischiosa è aumentare le tasse e in cui la popolazione preferisce tagli ai programmi sociali piuttosto che incrementi fiscali.

Queste differenze sono dovute alle diversità nel tipo di prestazioni e, inoltre, alle modalità di finanziamento. Se Reagan, Thatcher o Major hanno potuto denunciare il peso eccessivo delle imposte e il costo ingiustificato delle prestazioni sociali assegnate agli inattivi («*those who do nothing*», *n.d.t.*), per i politici dell'Europa continentale è stato molto più difficile attaccare diritti di protezione sociale acquisiti da tutti i lavoratori attraverso il pagamento di contributi sociali. Invece di ridurre benefici ampiamente legittimati, è stato molto più semplice aumentare

i contributi sociali, nella misura in cui tale aumento era volto a preservare i diritti sociali di tutti i lavoratori e delle famiglie, nonché il livello delle loro prestazioni. Sul versante delle prestazioni, risultava inoltre più fattibile la riduzione dei sostegni economici forfetari o *means-tested*, piuttosto che la diminuzione di prestazioni legate al reddito. Siccome queste ultime sono spesso espresse come proporzione del salario, si verifica una forma di indicizzazione «automatica» sui redditi che tende ad essere la forma più generosa d'indicizzazione. Per quanto riguarda le prestazioni contributive, queste rimangono costanti in termini di tasso di sostituzione, a meno che non vengano introdotti cambiamenti al ribasso nel calcolo della prestazione. Questi sono molto visibili e politicamente difficili da implementare (Bonoli e Palier, 2000).

Mentre nel ridimensionamento dei regimi di welfare liberali la popolazione colpita era generalmente debole e poco rappresentata e nei regimi universalistici le riforme riguardavano l'intera popolazione, nell'Europa continentale i beneficiari della protezione sociale suscettibile di tagli erano ben rappresentati e difesi dai sindacati. Ciò spiega perché lo Stato ha incontrato tante difficoltà nel tentativo di imporre politiche restrittive. Nella maggior parte dei sistemi di welfare bismarckiani, la funzione di gestione e controllo è infatti condivisa con i sindacati e con i rappresentanti dei datori di lavoro; per questo la responsabilità tende ad essere diluita e diminuisce anche la capacità dello Stato di controllare gli sviluppi del sistema di protezione sociale – e in particolare il suo livello di spesa. Il coinvolgimento sindacale nella gestione della previdenza sociale garantisce *de facto* ai sindacati un potere di veto contro le riforme del welfare state (Bonoli e Palier, 1996).

Si è visto come ogni caratteristica delle istituzioni del welfare bismarckiano operi per renderne estremamente difficile il ridimensionamento. Per questo, tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, i governi dell'Europa continentale risposero alle difficoltà aumentando i contributi sociali. A fronte dei nuovi problemi che stavano affrontando, i governi accrebbero la spesa piuttosto che diminuirla: in Germania «gli anni '80 non sono stati un periodo di semplice arretramento. Con i presupposti in cui né il governo federale né quello statale erano obbligati a pagare i costi del welfare, la porta per l'incremento delle prestazioni o per l'estensione della loro assegnazione era aperta» (Manow e Seils, 2000, p. 279). Negli anni '80, mentre i tedeschi abbassavano il livello di tassazione diretta del salario, i governi francesi aumentavano quello dei contributi sociali pagati dai lavorato-

ri. Per cui la quota dei contributi sociali è cresciuta drasticamente in proporzione alla tassazione (dal 39% nel 1970 al 46% nel 1995), così come è cresciuta in confronto al Pil: nel 1978 il volume dei contributi sociali era inferiore al 20% del Pil francese, mentre nel 1985 raggiunse quasi il 23% (Palier, 2005a). Lo Stato non pagava i costi del welfare: li finanziava con i contributi sociali raccolti nei fondi di previdenza sociale.

Questo incremento delle spese sociali verificatosi negli anni '70 e nei primi anni '80 può essere spiegato in diversi modi. In parte, i governi pagarono il conto per gli impegni presi precedentemente (per una tale spiegazione, cfr. Pierson, 2001). Ma i governi stessi, specialmente nell'Europa continentale, aumentarono anche la generosità delle prestazioni sociali, specialmente per coloro che erano stati duramente colpiti dalla crisi economica (cassaintegrati del settore industriale, genitori single, anziani poveri, disoccupati di lungo termine, ecc.). Nello specifico, molti governi hanno sviluppato prestazioni mirate ad allontanare la manodopera in cerca di lavoro dal mercato – ad esempio, i piani di pre-pensionamento e le pensioni di invalidità – implementando ciò che Esping-Andersen ha definito la strategia di *labour shedding* e spianando quindi la strada verso la trappola del «welfare senza lavoro» (Esping-Andersen, 1996). L'aspetto rilevante è che la strada intrapresa da queste politiche sembrò praticabile a partire dal fatto che i relativi incrementi di spesa erano controbilanciati da aumenti di contributi sociali politicamente accettabili, che furono introdotti ripetutamente in questi paesi durante il periodo in esame.

### 2.2 Riduzione della spesa per salvare il sistema: gli anni '90

Dai primi anni '90 la prosecuzione di questo tipo di politiche fu impedita da un contesto in via di cambiamento. In condizioni di recessione economica (nei primi anni '90), con la Germania (e i suoi vicini) alle prese con le conseguenze della riunificazione, e con i vincoli economici del Mercato comune europeo e della moneta unica che stavano diventando sempre più forti, i governi dell'Europa continentale decisero (o piuttosto si sentirono obbligati) di optare per il ridimensionamento del sistema di protezione sociale.

Furono introdotte alcune riforme mirate alla riduzione del livello delle prestazioni, che tuttavia preservavano la logica del sistema precedente. Esempi in tal senso potrebbero essere le cosiddette riforme «di consolidamento» implementate in Germania tra la fine degli anni '80 e

l'inizio degli anni '90, o le riforme settoriali francesi volte alla «salvaguardia del sistema di sicurezza sociale» (nuovi accordi nel campo della sanità, un nuovo sussidio di disoccupazione e nuovi criteri di calcolo delle pensioni di anzianità; cfr. Palier, 2000, pp. 122-126). Ulteriori esempi possono essere le riforme delle pensioni introdotte in Italia nel 1991 e nel 1995, o quelle simili introdotte in Spagna (incluse nei Patti di Toledo del 1995), e così via.

Tali riforme hanno introdotto nuovi strumenti, ma hanno confermato il tradizionale impianto logico (storico e istituzionale) dei sistemi di welfare bismarckiano. Esse sembrano condividere talune caratteristiche relative alle specifiche impostazioni istituzionali dei sistemi di welfare di tipo assicurativo.

In primo luogo, le riforme restrittive non furono presentate come un modo di smantellamento del welfare state bismarckiano, ma, al contrario, un modo per preservarlo e consolidarlo. Nei discorsi politici di giustificazione delle riforme si poteva ascoltare che, se riformare era necessario, la ragione non stava nel fatto che il sistema era disfunzionale, ma che il sistema stava soffrendo gli effetti aspri della congiuntura economica consistenti in risorse che diminuivano (in seguito al rallentamento economico, alla disoccupazione, ecc.) e spese in aumento (derivanti da disoccupazione, invecchiamento della popolazione, da nuove richieste sociali, ecc.). Visto che non sembrava possibile incrementare ulteriormente le risorse, i governi furono costretti a ridurre le spese (di poco). Questo discorso può essere compreso tenendo presente il forte attaccamento e l'alta legittimazione assegnata dalla popolazione alle prestazioni proprie di questo sistema di previdenza sociale. Tali riforme non furono pertanto introdotte in nome delle criticità insite nella capacità redistributiva del welfare, ma in nome dell'esigenza cruciale di ristabilirne la sostenibilità.

In secondo luogo, tali riforme furono, come d'abitudine, negoziate spesso con i diversi partiti politici e, nella maggior parte dei casi, con le parti sociali (per le pensioni cfr. Schludi, 2005; per le tutele nei casi di disoccupazione, tra gli altri, cfr. Clegg, 2007). Questa può essere intesa come conseguenza della partecipazione delle parti sociali alla gestione degli schemi di assicurazione sociale. È in ragione del fatto che i sistemi sono finanziati attraverso contributi sociali che gravano sui salari (e non tramite tassazione generale) che i rappresentanti di coloro che pagano e beneficiano di tali sistemi sono attori centrali nel gioco politico relativo alle riforme nelle politiche sociali. Essi hanno voce nel processo di riforma e hanno il potere di bloccarlo nel caso in

cui non lo condividano. Il ruolo di tali attori con potere di veto dovrebbe quindi essere compreso non solo rispetto a particolari istituzioni politiche, ma in relazione all'intero schema del welfare state. La Francia è lontana dall'essere un sistema politico consensuale, ma, come in altri sistemi bismarckiani, nessuna riforma di politica sociale potrebbe essere varata senza l'approvazione (almeno implicita) delle parti sociali (o almeno della maggior parte di esse).

In terzo luogo, la principale tecnica usata in queste riforme per ridurre le prestazioni del welfare è stata quella di incrementare la «contributività» delle prestazioni stesse, per esempio rafforzando il legame tra la quantità di contribuzione e il volume delle prestazioni (attraverso un irrigidimento delle regole di accesso e/o una variazione dei criteri di calcolo). Ciò è chiaramente dipeso dalla pre-esistente logica alla base degli schemi di previdenza sociale (in cui si ottiene il diritto alla prestazione sociale pagando i contributi sociali), sebbene queste riforme abbiano di solito significato un allontanamento dai principi redistributivi (orizzontali e verticali) e un avvicinamento verso principi attuariali.

Infine, l'accettazione di questa riduzione delle prestazioni da parte delle parti sociali si era abitualmente fondata su un *quid pro quo* (Bonoli, 2000) legato alla distinzione tra ciò che avrebbe dovuto essere finanziato attraverso i contributi e ciò che avrebbe dovuto essere finanziato tramite fiscalità generale. Il ridimensionamento dei programmi di previdenza sociale è spesso accompagnato da un chiarimento sulle responsabilità: il governo propone alle parti sociali di assumersi il finanziamento delle prestazioni non-contributive (una prestazione minima forfetaria per gli anziani, i diversamente abili, i disoccupati di lungo termine; l'accredito di contributi figurativi per periodi di inattività dovuti alla disoccupazione, alla nascita di un figlio, ecc.) in cambio di decrementi nelle prestazioni della previdenza sociale.

Questi cambiamenti si sono basati su nuovi strumenti (cambiamenti nelle modalità di calcolo, il passaggio da determinate indennità a determinati sistemi contributivi, la creazione di nuove sovvenzioni pubbliche, ecc.), ma sono stati concepiti come forme di salvaguardia della natura stessa della protezione sociale, quando non anche come un suo rafforzamento (le parti sociali spesso pensano che far pagare allo Stato le prestazioni non-contributive aiuti a «purificare» e quindi a consolidare la previdenza sociale). Tali cambiamenti non hanno mai realmente messo in discussione i principi della protezione sociale.

### 2.3 *Al di là dei tagli: le riforme istituzionali*

Dai primi anni '90, i sistemi di welfare assicurativi sono stati tuttavia sempre più percepiti come causa dell'aggravarsi delle difficoltà economiche, sociali e politiche. Prima delle riforme restrittive, le prestazioni sociali erano state usate come sostegno per le vittime delle crisi (compensazione) e come strumento di contrasto ad esse (politiche espansive, strategie di welfare senza lavoro). Nel periodo successivo, quando i continui incrementi della spesa sociale iniziarono ad apparire insostenibili, furono tentati degli interventi di contenimento, che però erano essenzialmente volti a salvaguardare l'assicurazione sociale, percepita come una vittima della crisi (meno risorse, più spese). Nelle analisi alla base di successive e più profonde riforme, i sistemi di welfare sono stati invece inclusi tra le cause della crisi. In Francia, per esempio, la protezione sociale è stata accusata di contribuire a determinare buona parte dei problemi economici, politici e sociali: alla natura contributiva della maggior parte delle prestazioni sociali è stato imputato il rafforzamento dell'esclusione sociale; al peso dei contributi sociali sono stati imputati i limiti della competitività e nella creazione di posti di lavoro; la partecipazione delle parti sociali al sistema di governo è stata accusata di indebolire la capacità dello Stato di controllare la spesa e di implementare le riforme (Palier, 2005a). È dunque evidente che nelle recenti analisi dei problemi dei sistemi di welfare bismarckiani, le cause di difficoltà sembrano essere attribuite proprio alle caratteristiche tipiche dei sistemi stessi (prestazioni contributive, finanziate dalla contribuzione sociale, gestite dalle parti sociali). In questo caso, tali sistemi non devono solo essere razionalizzati ma profondamente trasformati.

Non sono solo gli scienziati sociali a riconoscere l'impatto delle istituzioni sui problemi e il ruolo che esse hanno nel plasmare, e a volte impedire, il cambiamento. Esperti e politici hanno iniziato a riconoscere questi effetti grazie a processi di apprendimento e – in ragione di ciò – a decidere, in taluni di casi, di modificare le istituzioni. Nella maggior parte dei sistemi di welfare assicurativi si stanno introducendo (alcuni) cambiamenti strutturali nel tentativo di fronteggiare le difficoltà strutturali.

In risposta al numero crescente di senza-lavoro, giovani e genitori soli o disoccupati di lungo periodo, sono state create nuove prestazioni sociali o sono state potenziate le prestazioni marginali già esistenti: si tratta di prestazioni forfetarie solitamente mirate, finanziate dalla fi-

scaltà generale e gestite dallo Stato. I governi hanno iniziato anche a sviluppare politiche attive del mercato del lavoro (Clegg, 2007). Per far fronte alla crescita incontrollata delle spese sanitarie è stato diminuito il livello di copertura pubblica, lasciando più spazio alle assicurazioni sanitarie private (Hassenteufel e Palier, 2007). Per ovviare all'invecchiamento demografico, le riforme pensionistiche hanno introdotto piccole integrazioni complementari private, la possibilità di optare per fondi pensione privati oltre alle pensioni obbligatorie a ripartizione (*pay as you go*) (Bonoli e Palier, 2007). Per affrontare il nuovo rischio derivante da bisogni di cura prolungati nel tempo e la «dipendenza degli anziani», alla fine degli anni '90, sono stati creati dei nuovi tipi di prestazione (Morel, 2007).

In tutti i casi, la copertura di matrice assicurativa sta diminuendo (sia in termini di generosità, sia di universalità), lasciando spazio ad altri tipi di strumenti di politica sociale – e anche ad altri tipi di finalità.

Oltre ai cambiamenti avvenuti nelle prestazioni, sono stati messi sotto esame anche altri due pilastri della protezione sociale: il finanziamento contributivo e il coinvolgimento delle parti sociali nella gestione della previdenza sociale. Alcune recenti riforme sono state volte a modificare tali disposizioni istituzionali. Questo è certamente il caso della Francia, in cui sono state incrementate le esenzioni per i contributi sociali, è stata introdotta una nuova imposta per finanziare le prestazioni sociali non-contributive (*Contribution sociale généralisée* - Csg) ed è stato potenziato il ruolo del Parlamento in materia di politiche sociali (Palier, 2000; 2005a). Si potrebbero anche citare riforme introdotte in altri paesi bismarckiani (per esempio, l'introduzione di una «tassa verde» in Germania durante gli anni '90 e lo scambio tra il recente innalzamento dell'Iva e i contributi dei datori di lavoro tedeschi). Alcuni cambiamenti hanno anche «marcato» la governance del sistema, solitamente a spese delle parti sociali (si veda il peso crescente dello Stato in Francia o in Germania, così come la privatizzazione dei servizi di collocamento in Olanda). Queste riforme istituzionali hanno introdotto nuovi strumenti propri di differenti modelli di welfare (tassazione generale, gestione pubblica o privata delle prestazioni). Sono questi i cambiamenti istituzionali che hanno consentito riforme più strutturali.

#### 2.4 Le riforme strutturali dei primi anni del 2000

Sin dai primi anni del 2000, nell'Europa continentale si è sviluppata una nuova ondata di riforme: la Hartz e l'Agenda 2010 in Germania,

le riforme pensionistiche del 2003 e le riforme sanitarie del 2004 in Francia, ecc. Queste riforme non soltanto stanno tagliando le prestazioni sociali; esse stanno anche implementando adattamenti strutturali. Relativamente alle pensioni, Francia, Italia, Germania (ma anche Austria e Spagna) sono state attraversate da diverse ondate di riforme pensionistiche, sia nel corso degli anni '90 che all'inizio del XXI secolo. Durante l'ultima ondata di riforme (nel primo decennio del 2000), sono state introdotte molte innovazioni caratterizzate da nuovi obiettivi, quali lo sviluppo di fondi pensionistici privati e volontari e la necessità di aumentare il tasso di occupazione degli anziani e di interrompere i pensionamenti anticipati. Alla fine degli anni 2000, con un certo senno di poi, è stato chiaro che anche nei paesi bismarckiani i sistemi pensionistici sono più suscettibili di riforma di quanto non ci si aspettasse. I processi di riforma sono stati difficoltosi e molti governi hanno perso il loro capitale politico (e in alcuni casi potremmo dire anche le elezioni) a causa delle pensioni. Questo trend suggerisce che anche i sistemi assicurativi puri si stanno, lentamente, convertendo in sistemi *multipillar* (Bonoli e Palier, 2007).

Anche nell'ambito dell'assistenza sanitaria sono visibili cambiamenti, dall'aumento del ruolo della competizione tra soggetti assicuratori in Germania e in Olanda, al rafforzamento delle capacità di controllo dello Stato in Francia e in Germania. Finora i sistemi continentali di assicurazione sanitaria sono rimasti bismarckiani (sono ancora principalmente finanziati dalla contribuzione sociale, gestiti da fondi di assicurazione sanitaria, erogano cure sanitarie pubbliche e private e c'è tuttora più libertà di scelta che nei sistemi sanitari nazionali), ma in Germania, Francia e Olanda sta emergendo un nuovo «Stato sanitario regolatore» (Hassenteufel e Palier, 2007). Al di là del residuo ruolo dei Fondi assicurativi sanitari, questi paesi combinano un approccio universalistico incentrato sull'intervento statale con una logica di mercato basata sulla competizione regolata. Associano più controllo dello Stato (diretto o tramite agenzie) con più competizione e meccanismi di mercato. Tali cambiamenti sono radicati nelle istituzioni esistenti e seguono un tipo di cambiamento «ristrutturante» («*conversion*», *n.d.t.*) (Thelen e Streeck, 2005). I cambiamenti strutturali avvengono pertanto senza che ci sia una rivoluzione nel sistema.

Anche le misure di sostegno della disoccupazione sono cambiate, delineando un allontanamento dalla strategia di «*labour shedding*» e andando verso la promozione delle politiche di attivazione. Clegg parla di un limitato contenimento dei costi e di ricalibratura conservatrice e

mostra come l'attivazione si sia sviluppata soprattutto ai margini, focalizzandosi sugli outsider del mercato del lavoro (Clegg, 2007). Molti di questi cambiamenti hanno infatti contribuito a salvaguardare l'integrità degli assetti dei sistemi assicurativi di sostegno della disoccupazione, finanziati per via contributiva e managerialmente autonomi, ma per un numero sempre più ristretto di insider e con il risultato di attenuare le richieste di più profondi cambiamenti istituzionali. L'uso delle politiche di attivazione in situazioni marginali ha permesso all'organizzazione assicurativa di rinunciare *de facto* alle proprie responsabilità nei confronti dei «rischi peggiori», senza minare il primato normativo dell'impiego quale fondamento per poter disporre di un reddito sostitutivo, su cui si basa la sopravvivenza della sicurezza sociale bismarckiana. Le politiche della disoccupazione dell'Europa continentale sono cambiate non malgrado i tentativi di preservare lo *status quo* istituzionale ma, al contrario, per mezzo di essi. Questo processo di dualizzazione fra indennità di disoccupazione e politiche per l'occupazione è avvenuto incrementalmente con il sostegno dei rappresentanti degli insider, che difendevano la loro posizione al costo di una crescita del numero degli outsider, ai quali erano riservate la maggior parte delle perdite (Clegg, 2007).

Come negli altri ambiti di politiche descritti, anche nelle politiche di cura si può individuare una inversione di tendenza, se nei tardi anni '70 e per tutti gli anni '80, la Germania, l'Olanda, ma anche la Francia e il Belgio, hanno provato a far rimanere o a riportare le donne entro le mura domestiche, mentre a partire dalla fine degli anni '90 sono stati fatti dei tentativi per facilitare la (ri)entrata di (alcune) donne nel mercato del lavoro, grazie allo sviluppo di strutture formali di assistenza e cura e a specifiche forme di congedo dal lavoro (Morel, 2007). Le riforme delle politiche di cura hanno offerto una via secondaria d'accesso per l'introduzione di misure di riduzione dei costi del lavoro e per la crescita della flessibilità in mercati lavorativi altrimenti molto rigidi. Qui l'attenzione posta alla promozione della «libertà di scelta» ha giustificato l'introduzione di misure che hanno contemporaneamente rafforzato la stratificazione sociale in termini di accesso al mercato del lavoro – il che significa che alcune donne hanno molta più «libertà di scelta» che altre – e indebolito certe rigidità del mercato del lavoro.

La somma di tutti questi recenti cambiamenti istituzionali e strutturali, le nuove politiche dell'occupazione (attivazione, «*making work pay*») e i nuovi sviluppi delle politiche di cura potrebbero indicare una varia-

zione paradigmatica complessiva dei welfare state continentali, rivelando un allontanamento da sistemi mirati al mantenimento del reddito e dello status verso sistemi di welfare «attivanti» e favorevoli all'occupazione (*employment friendly*). In prima battuta, tali adattamenti strutturali possono apparire marginali. Lo studio dei casi nazionali rivela però che, per quanto al momento della loro introduzione essi possano sembrare di poco conto (essendo solitamente presentati come mere integrazioni di sistemi assicurativi ancora preminenti), queste politiche possono svilupparsi poco a poco, fino a configurare nel tempo un autentico «discorso secondario» del welfare all'interno di ciascun paese (come è stato nel caso del nuovo sussidio specifico – Rmi, o la nuova tassa Csg, *Contribution sociale généralisée*, introdotte in Francia; si veda Palier, 2005b).

### 3. Una dualizzazione del welfare

Le riforme in corso stanno cambiando i sistemi bismarckiani di welfare. È ancora troppo presto per capire se ciò significa una trasformazione strutturale di questi sistemi in quanto tali. Possiamo però già individuare un loro processo di dualizzazione, così come della popolazione da essi tutelata.

È ormai evidente che la Francia ha ora un sistema di welfare duale (Palier, 2000; 2005a). Da un lato, c'è il «sistema di solidarietà nazionale»: prestazioni per le famiglie, assistenza sanitaria e lotta contro la povertà tramite l'erogazione di aiuti universali o mirati, finanziati prevalentemente con la fiscalità generale e controllati dallo Stato. Dall'altro lato, le politiche pensionistiche e occupazionali sono state mantenute nella sfera assicurativa, anche se il significato di assicurazione sociale è cambiato, fondandosi maggiormente su principi attuariali e di attivazione. In Bleses e Seeleib-Kaiser (2004) si possono invece trovare riferimenti alla trasformazione duale del welfare state tedesco.

Questa dualizzazione significa anche che l'intera popolazione non è più protetta dagli stessi principi e dalle stesse istituzioni. Mentre gli insider (con occupazioni a tempo pieno e indeterminato) continuano ad essere protetti (relativamente «meno bene» rispetto al passato, con l'esigenza, perciò, di integrazioni attraverso schemi privati), una crescente parte della popolazione sta sperimentando la crescita di lavori «atipici» e sempre più persone devono contare su altre forme di pro-

tezione sociale, diverse dalla tipica previdenza sociale (principalmente assistenziale).

Questo processo di dualizzazione, che comporta un cambiamento nel sistema di welfare stesso, deve essere compreso nell'ambito delle dinamiche politiche create proprio dalle istituzioni bismarckiane di welfare. Si può ipotizzare che questa via duale alle riforme sia quella tipica (conservativa e corporativa) di adattamento al nuovo contesto economico e sociale<sup>3</sup> e che questo percorso segmentato sia abbastanza forte da plasmare il futuro dell'Europa continentale. Nonostante la situazione passata fosse già frammentata e non egualitaria, il trend recente approfondirà le fratture esistenti creando un mondo più diviso: un mercato del lavoro duale, un sistema di welfare duale e una società divisa tra insider e outsider.

### *Riferimenti bibliografici*

- Bleses P., Seeleib-Kaiser M., 2004, *The dual transformation of the welfare state*, Palgrave Macmillan, Uk.
- Bonoli G., Palier B., 1996, *Reclaiming Welfare. The Politics of Social Protection Reform in France*, in M. Rhodes M. (a cura di), *Southern European Welfare states*, Frank Cass, London.
- Bonoli G. e Palier B., 2000, *How Do Welfare States Change? Institutions and their Impact on the Politics of Welfare State Reform*, «European Review», vol. 8, n. 2, pp. 333-352.
- Bonoli G. e Palier B., 2007, *When Past Reforms open New Opportunities: Comparing Old Age Insurance Reforms in Bismarckian Welfare Systems*, «Social Policy and Administration», vol. 41, n. 6, pp. 555-57.
- Clegg D., 2007, *Continental Drift: On Unemployment Policy Change in Bismarckian Welfare States*, «Social Policy and Administration», vol. 41, n. 6, pp. 597-617.
- Esping-Andersen G. (a cura di), 1996, *Welfare States in Transition. National Adaptions in Global Economies*, Sage, Londra.

<sup>3</sup> Questi processi di dualizzazione sembrano specifici del mondo bismarckiano in ragione del fatto che nei paesi liberali si parla più della compressione della classe media e della frammentazione (anziché di dualizzazione) delle società, mentre, nei paesi nordici, i sindacati, i governi e le loro politiche sembrano essere riusciti a preservare l'inclusività.

- Hassenteufel P. e Palier B., 2007, *Towards Neo-Bismarckian Health Care States? Comparing Health Insurance Reforms in Bismarckian Countries*, «Social Policy and Administration», vol. 41, n. 6, pp. 574-596.
- Manow P. e Seils E., 2000, *Adjusting Badly: The German Welfare State, Structural Change, and the Open Economy*, in Scharpf/Schmidt, vol. 2, pp. 264-307.
- Morel N., 2007, *From Subsidiarity to "Free Choice": Child- and Elder-care Policy Reforms in France, Belgium, Germany and the Netherlands*, «Social Policy and Administration», vol. 41, n. 6, pp. 618-637.
- Palier B., 2000 «Defrosting» *the French Welfare State*, in Ferrera M. e Rhodes M. (a cura di), 2000, *Recasting European Welfare States*, «West European Politics», numero speciale, aprile, vol. 23 (2), pp. 113-136.
- Palier B., 2005a, *Gouverner la Sécurité sociale*, Puf (2<sup>a</sup> edizione), Parigi.
- Palier B., 2005b, *Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s*, in Thelen K. e Streeck W. (a cura di), *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford, pp. 127-144.
- Palier B., 2006, *The Politics of Reforms in Bismarckian Welfare Systems*, «Revue française des Affaires sociales», numero speciale, *Social Welfare Reforms in Europe. Challenges and Strategies in Continental and Southern Europe*, January-March, pp. 47-72.
- Palier B., 2007, *Tracking the Evolution of a Single Instrument Can Reveal Profound Changes: The Case of Funded Pensions in France*, «Governance», vol. 20 (1), pp. 85-107.
- Pierson P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Schludi M., 2005, *The Reform of Bismarckian Pension Systems. A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Thelen K. e Streeck W. (a cura di), 2005, *Beyond Continuity, Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, Oxford.

Traduzione dall'inglese a cura di Alberto Gherardini

