

Decarbonising the Welfare State

Ian Gough, James Meadowcroft*

RPS

Dopo una premessa sulle funzioni fondamentali dei sistemi di welfare nelle società sviluppate contemporanee, il saggio si concentra sui legami fra politiche sociali e cambiamento climatico analizzando le implicazioni dell'imperativo della decarbonizzazione. Anche alla luce dei paradigmi e delle lezioni messe a disposizione dall'esperienza

del welfare tradizionale, vengono quindi considerati i nuovi dilemmi e le opzioni possibili per l'individuazione delle opportunità e la redistribuzione dei costi della decarbonizzazione, entro la prospettiva inevitabilmente mutata di una prosperità sociale globale non abbinata alla crescita.

1. Introduzione

Nel corso del ventesimo secolo il welfare state si è affermato come uno degli aspetti più caratterizzanti dei moderni sistemi politici e organizzativi. Insieme all'economia di mercato, in cui le principali attività produttive sono concentrate nelle mani dei privati, e a sistemi politici fondati su elezioni multipartitiche e ampi diritti individuali, il welfare state concorre a definire il carattere fondamentale delle società sviluppate contemporanee. Oggi le implicazioni del cambiamento climatico indotto dall'uomo pongono sfide considerevoli a ciascuno di questi pilastri istituzionali, sollevando importanti questioni circa gli attuali assetti economici, i processi politici decisionali e i dispositivi di welfare.

Questo saggio si concentrerà sui legami tra cambiamento climatico e welfare state. Poiché i sistemi di welfare sono una prerogativa quasi esclusiva delle società sviluppate, si ignoreranno tutti gli aspetti internazionali del cambiamento climatico, a meno che non entrino in con-

* Si ringraziano gli autori e la Oxford University Press per aver dato l'autorizzazione a tradurre e a pubblicare il capitolo *Decarbonising the welfare state*, in *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, a cura di John S. Dryzek, Richard B. Norgaard e David Schlosberg, Oxford University Press, Oxford, 2011.

nessione diretta o indiretta con i sistemi di welfare occidentali. Dato che su questo particolare argomento c'è una sostanziale mancanza di ricerca accademica sistematica, né vi sono studi o reti di ricercatori, si è reso necessario procedere raccogliendo materiale e costruendo le argomentazioni a partire da ciò che è a disposizione (si veda però Gough e al., 2008). In mancanza di dati comparativi affidabili, si sono utilizzati soprattutto i risultati della ricerca relativa al Regno Unito.

Il saggio si articola in tre passaggi: primo, una breve caratterizzazione dei sistemi di welfare contemporanei; secondo, un'analisi delle sfide del cambiamento climatico al welfare state; terzo, una riconsiderazione del welfare state alla luce dell'imperativo della decarbonizzazione.

2. *Assetti contemporanei di welfare*

La politica sociale è spesso definita come la gestione pubblica dei rischi sociali, che sono in genere rischi peculiari: individualmente imprevedibili ma prevedibili collettivamente, come i problemi di salute o la disoccupazione. Per affrontare questi rischi i sistemi di welfare trasferiscono l'allocatione di beni e servizi dalla dimensione di mercato a quella politica. I redditi e i servizi allocati dal mercato sono sostituiti da trasferimenti di reddito e da servizi pubblici intesi come «diritti sociali di cittadinanza». Così tutti i paesi ricchi dell'Ocse hanno adottato vasti sistemi di sicurezza sociale che coprono la vecchiaia, l'invalidità, la malattia, la disoccupazione e altre emergenze, senza contare i sistemi di istruzione pubblica. Nella maggior parte dei casi, con l'eccezione in particolare degli Stati Uniti, sono stati anche adottati sistemi universalistici di assistenza sanitaria, oltre a stabilire assegni per i figli a carico e altri programmi per la famiglia (il disegno di legge sulla riforma sanitaria, proposto dall'amministrazione Obama nel 2010, avvicinerà gli Stati Uniti agli altri paesi). Oggi nei paesi membri dell'Ocse di più vecchia data, la spesa sociale media, esclusa l'istruzione, ammonta a circa il 23% del Pil. Questa espansione prese il via nei primi tre decenni successivi alla seconda guerra mondiale e da allora non si è mai interrotta. Nell'ultimo squarcio di secolo, a partire dal 1980, la spesa sociale totale nei paesi dell'Ocse è aumentata di cinque punti percentuali del Pil. Questo aumento, tuttavia, era in buona parte dovuto alla grande espansione dei paesi dell'Europa meridionale (Spagna, Portogallo e Grecia), che stavano recuperando terreno dopo il processo di democratizzazione degli anni '70, mentre il tasso di crescita dei paesi

anglofoni era intorno a tre punti percentuali. Ciò significa che negli ultimi tre decenni alcuni paesi hanno conosciuto una notevole contrazione (l'intero paragrafo si basa su Castles e al., 2010).

I tre decenni che vanno dalla fine della seconda guerra mondiale alla metà degli anni '70 sono stati, per molteplici ragioni, straordinariamente favorevoli ai sistemi di welfare. Nel periodo iniziale della ricostruzione postbellica il capitale era relativamente immobile. Restava così uno spazio considerevole per la redistribuzione, che veniva sfruttato dai governi di tutti gli schieramenti politici. L'esperienza della guerra e della depressione aveva spianato la strada all'affermazione di un consenso keynesiano che promuoveva livelli elevati di occupazione, livelli elevati di tassazione e di spesa e un'ideologia dominante a favore della gestione pubblica della domanda e del ciclo economico nelle economie capitaliste. I conflitti distributivi erano mitigati da rapporti di forza relativamente simmetrici tra le organizzazioni degli interessi del lavoro e del capitale e da tassi di crescita economica abbastanza elevati. La competizione tra le parti e tra sistemi, in un mondo allora diviso dalla Cortina di ferro, alimentò ulteriormente l'espansione del welfare state. In queste circostanze, i benefici sociali furono ampliati ovunque in misura notevole, i programmi esistenti furono estesi per coprire nuovi gruppi di beneficiari e si adottarono schemi del tutto inediti. Di conseguenza la copertura del welfare state crebbe radicalmente di pari passo con i livelli di spesa, producendo effetti importanti sugli scenari politici: riduzione della disuguaglianza e della povertà, limitata «de-mercificazione» del lavoro, garanzia dei diritti sociali e migliore performance macro-economica.

Nonostante questa massiccia espansione, tuttavia, le differenze istituzionali sorte nell'era del consolidamento del welfare state hanno continuato a esistere, oppure si sono trasformate in modalità *path-dependent* (dipendenti dal percorso storico, *n.d.t.*). Nel suo classico *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Esping-Andersen ha identificato tre distinti regimi di welfare: (1) un modello socialdemocratico o nordico, che presenta livelli elevati di de-mercificazione, con una solidarietà tra classi che si traduce in un sistema di benefici universali generosi e in un forte ruolo dello Stato; (2) un modello liberale o anglofono, caratterizzato da bassi livelli di de-mercificazione, benefici di welfare più mirati e una forte preferenza per la spesa di welfare privata; (3) un modello conservatore/continentale, che presenta un grado di de-mercificazione medio-alto, una più limitata sfera di solidarietà legata alla condizione occupazionale, e un impegno verso la sussidiarietà e la

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

conservazione delle strutture familiari tradizionali tipiche dei paesi dell'Europa continentale (Esping-Andersen, 1990). Da allora si sono sviluppati notevoli riscontri empirici a sostegno di questa modellizzazione imperniata sui regimi. Per analizzare l'impatto del cambiamento climatico dobbiamo quindi distinguere gli impatti comuni a tutti i sistemi di welfare da quelli che si differenziano a seconda del regime.

Negli anni '70 e all'inizio degli anni '80, l'«epoca d'oro» del *welfare capitalism* iniziò a vacillare per lasciare spazio all'«epoca d'argento». Il passaggio ad un'economia basata prevalentemente sui servizi e alla globalizzazione economica ha introdotto vincoli più rigidi sui conti dello Stato, mentre la modernizzazione della struttura sociale e i cambiamenti della struttura economica hanno accresciuto i bisogni sociali, producendo nuovi modelli di rischio e nuove priorità di intervento della politica sociale, a cominciare dal sistema educativo e dall'offerta di servizi sociali. Questo passaggio è stato gestito da Stati-nazione la cui sovranità, autonomia e regimi fiscali hanno subito l'impatto della globalizzazione. Ciò nonostante, a partire dalle crisi del petrolio e dalla stagflazione degli anni '70, le impalcature del welfare hanno resistito, lasciando pressoché immutato lo scenario generale del welfare. Ciò non sorprende se si considera il modo in cui i sistemi di welfare sono in grado di modellare gli interessi politici, le istituzioni e le forme di stratificazione, che danno poi origine alle mobilitazioni politiche per difendere ed estendere questi programmi sociali. In termini generali, i sistemi di welfare sono troppo importanti per i beneficiari e per gli elettori per essere ridotti drasticamente. Questo può anche spiegare perché all'interno dell'Ocse continuano a esistere regimi di welfare distinti: differenti coalizioni di professioni, beneficiari, contribuenti, lavoratori del settore pubblico, sindacati e interessi economici possono consolidare modelli di erogazione di welfare lungo linee universali, selettive o corporative.

Attualmente il quadro generale è quello di una spesa pubblica per welfare in leggero aumento, con variazioni tra i diversi paesi che rispecchiano la tradizionale classificazione basata su un'avanguardia nordica e continentale che spende molto e una retroguardia anglofona di paesi che spendono meno. Il divario si è poi allargato dal momento che la spesa nel secondo gruppo è aumentata di un minimo, partendo da un punto già basso. Anche la proporzione di spesa sociale sulla spesa pubblica totale è passata dal 39% nel 1980 a ben oltre il 52% nel 2005. Il welfare state si è dunque mostrato assai meno soggetto al taglio di spesa rispetto ad altri settori dell'intervento pubblico, come l'istruzione, la difesa e gli affari economici.

La spesa non ha però tenuto il passo con la crescita dei bisogni sociali indotta dalla demografia, dal cambiamento della famiglia e dalle trasformazioni socio-economiche. La pervasività dei tagli risulta evidente quando si mettono a confronto gli indicatori dei diritti sociali nel 1995 e negli anni di punta. I governi hanno abbassato le pensioni in misura molto più ampia di quanto avevano promesso in Italia, Svezia e Germania, e hanno ridotto le indennità di malattia e di disoccupazione nei paesi anglofoni. Anche i risultati redistributivi variano in misura assai ampia: il coefficiente Gini sulla disuguaglianza oscilla da 0,38 negli Stati Uniti a 0,23 in Danimarca e in Svezia – una differenza di oltre il 65% –, mentre il tasso di povertà negli Stati Uniti è di più di tre volte superiore. Negli ultimi tre decenni, inoltre, dai tempi pionieristici delle politiche neoliberiste negli Stati Uniti e nel Regno Unito, il divario tra i paesi è cresciuto. In tutti i paesi, però, i sistemi di welfare hanno prodotto una forma di redistribuzione progressiva dei redditi individuali di mercato.

2.1 Le sfide imminenti

Prima di affrontare la questione del cambiamento climatico ci occuperemo brevemente di altre due sfide cruciali per i sistemi di welfare contemporanei: il cambiamento demografico e i postumi della crisi finanziaria del 2008. In tutti i paesi l'aspettativa di vita continua a crescere più velocemente del previsto, e questo si traduce in una proporzione maggiore di anziani sul totale della popolazione. Molti paesi europei registrano inoltre tassi di fertilità molto inferiori al tasso di sostituzione; di conseguenza la dimensione della forza lavoro si riduce in termini assoluti. *Ceteris paribus*, la prima tendenza genera una crescente domanda di pensione e di procedure mediche sempre più costose, mentre la seconda riduce la dimensione della popolazione lavorativa. Poiché i sistemi pensionistici pubblici sono stati organizzati prevalentemente sul modello «*pay-as-you-go*», la prossima generazione di lavoratori dovrà sostenere una coorte di anziani molto più ampia. Tuttavia, *ceteris* non è necessariamente *paribus*: mediamente i regimi socialdemocratici e liberisti hanno tassi di natalità superiori a quelli dei paesi continentali, mentre molti paesi hanno sperimentato con successo cambiamenti adattativi, innalzando ad esempio l'età pensionistica in linea con la crescita dell'aspettativa di vita e premiando le famiglie con figli. Queste pressioni demografiche saranno ingigantite dalle continue ricadute della crisi finanziaria del 2008. Oltre agli «stabilizzatori auto-

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

matici» (maggiore spesa per disoccupazione e altri benefici sociali, unita ai minori introiti fiscali), i governi hanno introdotto forti stimoli fiscali discrezionali per evitare una grave depressione dell'economia reale e hanno speso somme senza precedenti per salvare le banche e altri istituti finanziari. Per effetto di questi tre processi, il debito pubblico medio nei paesi avanzati che fanno parte del gruppo G20 aumenterà di circa 30 punti percentuali del Pil nel periodo 2008-2014, con punte più alte nel Regno Unito e negli Stati Uniti. Le implicazioni per i sistemi di welfare occidentali sono infauste. A meno di non aumentare considerevolmente le tasse, ci sarà una forte pressione per tagliare le risorse in molti settori del welfare. E questa pressione non si attenuerà in modo rapido; il *British institute for fiscal studies* prevede «due legislature di dolore». La «crisi fiscale del welfare state», tanto discussa negli anni '70, è così tornata al centro del dibattito politico (Gough, 2010). La crisi potrebbe annunciare una stagnazione di lungo periodo nelle economie occidentali più esposte alla crisi finanziaria, come la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, il Portogallo e altre. È questo lo scenario potenziale all'interno del quale dobbiamo considerare l'impatto del cambiamento climatico.

3. *La sfida del cambiamento climatico*

Il cambiamento climatico minaccia in modo diretto e indiretto il welfare pubblico nei paesi sviluppati. Se è vero che i paesi più poveri del sud sono particolarmente vulnerabili, i paesi sviluppati saranno però soggetti ugualmente all'impatto dell'innalzamento del livello del mare, degli eventi meteorologici estremi, dell'alterazione delle temperature e delle piogge, dello sconvolgimento dei sistemi ecologici (Ipcc, 2007a). Tutto ciò determinerà rischi per la vita, gli insediamenti, le infrastrutture, la produttività industriale e agricola (produzione di energia idraulica, raccolti), e così via. I rischi diretti colpiranno prevedibilmente in primo luogo: *a)* l'Australia e le regioni meridionali dell'Europa e degli Stati Uniti, dove aumenteranno il caldo e le precipitazioni; *b)* le regioni costiere vulnerabili all'aumento del livello del mare, come i Paesi Bassi. Nei prossimi decenni potrebbero subire cambiamenti di temperatura più radicali altre parti del mondo sviluppato, ad esempio le aree artiche del Canada e dell'Europa. Tutto ciò avrà un impatto notevole sul livello e sugli stili di vita locali, anche se in queste regioni del nord le popolazioni sono poco numerose.

Rischi *indiretti* si hanno quando l'impatto del cambiamento climatico riversa i suoi effetti altrove: la potenziale migrazione dalle regioni tropicali dovuta ai crescenti pericoli ne costituisce un esempio. Secondo un rapporto di Javier Solana e Benita Ferrero-Waldner, l'Unione europea dovrebbe prevedere in anticipo «una marea di migranti del cambiamento climatico». Preoccupazioni ancora più gravi riguardano la possibilità che il cambiamento climatico possa portare a: 1) conflitti internazionali (in particolare per l'acqua); 2) un crollo del regime del commercio globale (se l'accordo sulla riduzione delle emissioni si dimostrasse elusivo e finissero fuori controllo i conflitti generati da «compensazioni fiscali alla dogana» associate al clima); e/o 3) prezzi dei beni alimentari decisamente più alti. In tutti i casi citati le perdite economiche potrebbero colpire i livelli globali di welfare sociale nei paesi sviluppati. Queste ricadute segnalano una tensione intrinseca dei sistemi di welfare, che assicurano diritti ai cittadini ma discriminano i non cittadini e i *denizens* (i nativi di altri paesi, *n.d.t.*), rischiando di trasformarsi in sistemi di welfare «chiusi a fortezza». Il cambiamento climatico, un fenomeno internazionale ineluttabile, metterà alla prova la capacità dei sistemi nazionali di welfare di internazionalizzarsi e di riconoscere una responsabilità collettiva per le vittime in qualsiasi altra parte del mondo.

Se ci si concentra in particolare sul funzionamento dei sistemi di welfare contemporanei, il cambiamento climatico pone tre grandi sfide alla configurazione istituzionale esistente: primo, introduce una serie più ampia di rischi e di problemi distributivi, che richiederanno una gestione attiva da parte delle istituzioni sociali; secondo, apre la possibilità di un conflitto tra misure orientate al clima da una parte e obiettivi della politica sociale tradizionale dall'altra; terzo, il modello economico che sta alla base dell'attuale welfare state potrebbe rivelarsi insostenibile. Di seguito si esamineranno in dettaglio ciascuno di questi punti.

3.1 Rischi allargati e conflitti distributivi

Molti dei rischi associati con il cambiamento climatico non sono nuovi (le popolazioni hanno sempre avuto a che fare con inondazioni, siccità, tempeste violente e così via). La loro incidenza, gravità e distribuzione sono però destinate a cambiare e, per affrontare la nuova situazione, le politiche di welfare dovranno essere modificate. Inoltre, gli effetti del cambiamento climatico, quelli delle misure di reazione

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

allo stesso cambiamento climatico (adattamento) e quelli delle politiche messe in atto per prevenire ulteriori cambiamenti (mitigazione) potranno avere profonde implicazioni distributive. I rischi e l'impatto del clima avranno un peso differente a seconda delle regioni, dei settori economici, delle comunità e degli individui. Lo stesso potrebbe verificarsi per i costi di adattamento e di mitigazione. Saranno quindi necessarie misure per assicurare un'equa suddivisione dei rischi e dei costi. Ad esempio, quale sostegno sarà dato agli agricoltori nelle regioni dove la produzione è più esposta alle pressioni climatiche? Come sarà distribuito l'onere di modificare i modelli di insediamento nelle pianure soggette a inondazioni o nelle zone costiere più vulnerabili? Come saranno assistiti i lavoratori nei settori industriali destinati ad un rapido declino direttamente dovuto alle politiche adottate sul clima (ad esempio l'estrazione del carbone)? Come sarà bilanciato il differente coinvolgimento delle regioni, date le diverse correlazioni che possono intercorrere tra le economie locali e le cause e gli impatti del cambiamento climatico? Dovrebbe il settore residenziale sostenere i costi della propria *carbon footprint* (impronta ambientale), elevata e inalterabile nel breve periodo, pagando un prezzo per la CO₂ che produce? E se sì, come? E quali diritti sociali saranno riconosciuti ai rifugiati del clima?

3.2 *Tensione tra obiettivi politici differenti*

Generalmente i governi si danno da fare per conciliare differenti obiettivi politici e richieste concorrenti sull'utilizzo delle finanze pubbliche. Le politiche sull'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico mettono altra carne al fuoco, e ci sono probabilità che si creino tensioni con le priorità sociali già in essere. Tradizionalmente le politiche di welfare hanno avuto la meglio sulle politiche ambientali, perché di norma l'impatto diretto sull'uomo di mali sociali come la povertà e la malattia è più pesante e/o più rapido rispetto agli effetti indiretti del deterioramento ambientale, e anche perché i sistemi di welfare hanno alimentato coalizioni di interesse a proprio sostegno. Ma, quanto più si accentueranno i timori sui cambiamenti climatici, tanto più i responsabili politici saranno indotti a farsene carico. Le misure di politica del clima (ma anche l'incapacità di mettere in opera queste misure) potrebbero compromettere gli obiettivi sociali dati. Ad esempio, le carbon tax graveranno soprattutto sui poveri, che spendono per energia una percentuale maggiore del loro reddito. Al mo-

mento attuale, la tutela ambientale assorbe una quota esigua del bilancio pubblico (meno dell'1% secondo i dati dell'Ocse). Un'influente analisi economica sostiene che una misura relativamente forte a favore della mitigazione potrebbe essere organizzata impiegando non più dell'1-2% del Pil (Stern, 2007). È una cifra di poco conto rispetto alla portata generale dei trasferimenti coinvolti nel sistema di welfare, che però renderà difficile estendere ulteriormente i diritti poiché richiede la mobilitazione di nuove risorse sociali. La preoccupazione reale è che una seria risposta pro mitigazione sarà rinviata per un decennio o più, e che 1) la *successiva gravità* dell'impatto climatico, 2) *l'estensione delle attività di adattamento necessarie*, 3) *il costo della ritardata terapia d'urto pro mitigazione*, a cui infine si dovrà ricorrere, provocheranno perdite economiche molto più serie. A quel punto la necessità di affrontare con urgenza il cambiamento climatico potrebbe indebolire in misura ancora più significativa la capacità dello Stato di promuovere gli obiettivi tradizionali delle politiche di welfare.

3.3 Sostenibilità dell'attuale modello economico

I sistemi di welfare contemporanei si fondano su un modello economico espansionistico, che presuppone standard materiali di vita in progressiva crescita, una popolazione in graduale aumento e uno sviluppo economico ininterrotto. Questo modello è in grado di fornire occupazione e opportunità economiche, di produrre gettito fiscale per finanziare programmi di welfare e di offrire opportunità che scoraggino richieste radicali a favore della redistribuzione della ricchezza. Ma – almeno fino a questo momento – ha lasciato anche una crescente impronta ambientale, della quale una manifestazione è rappresentata dalle emissioni di gas serra. «Scollegare» l'attività economica dalle pressioni ambientali – in modo che le società inquinino meno anche quando più accrescono la loro prosperità – è un modo per uscire da questo dilemma. Cambiando «la qualità della crescita», in modo tale da non danneggiare l'ambiente, lo sviluppo potrebbe diventare sostenibile (Wced, 1987). Fino a questo momento mancano però esempi di un tale «scollegamento»: è stato realizzato per alcuni aspetti, in alcuni paesi, per periodi di tempo piuttosto limitati. In teoria sarebbe possibile aumentare l'efficienza delle risorse, introdurre tecnologie innovative e ridurre le emissioni inquinanti in modo da attenuare drasticamente l'impatto ambientale.

Per realizzare una riduzione *assoluta* delle pressioni ambientali mentre

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

la *popolazione* aumenta, e cresce anche il *consumo materiale* pro capite, occorrerebbero però elevati e continui progressi, di anno in anno, nella performance economica. E, data l'entità della riduzione assoluta delle emissioni di gas serra necessaria nei prossimi decenni per contenere il cambiamento climatico entro un aumento di temperatura non superiore a due gradi, realizzare questo scollegamento rappresenta una sfida epocale. Serii sforzi per «scollegare» le emissioni di carbonio dall'attività economica non sono ancora stati realizzati, ed è quindi troppo presto per una valutazione conclusiva. Se però è necessario fare in modo che gli abitanti dei paesi in via di sviluppo possano innalzare i loro livelli di vita (il che comporta un incremento dell'utilizzo delle risorse e della produzione di rifiuti), i paesi sviluppati – secondo l'opinione di alcuni – dovranno voltare le spalle al modello economico espansionista che sinora ha fornito il fondamento economico del welfare state. Ciò non significa che lo «sviluppo» verrà meno; le società industrializzate saranno ancora in grado di aumentare il benessere, cioè la condizione morale, sociale, culturale e materiale dei loro cittadini. Ma un tale sviluppo non si potrà fondare su un'appropriazione continua e crescente dei doni limitati della natura (terra coltivabile, foreste, patrimonio ittico, acqua, capacità di assorbimento dell'atmosfera, e così via).

4. Ripensare il welfare state: scollegare e decarbonizzare

Per affrontare il cambiamento climatico è necessario trasformare le pratiche di produzione/consumo che generano emissioni di gas serra; ma è anche necessario ripensare le istituzioni del welfare sociale costruite nel corso del secolo passato. Le conseguenze finali per i sistemi di welfare occidentali non sono scontate. Possiamo però, riprendendo la discussione sui modelli economici a cui abbiamo accennato, identificare due scenari ampi e molto differenti tra loro:

- a) utilizzo dell'innovazione tecnologica per scollegare la crescita economica dalle emissioni di carbonio, e allo stesso tempo decarbonizzare e ri-orientare il welfare state;
- b) passaggio dall'economia della crescita a una solida economia pubblica e trasformazione radicale del significato del welfare e delle istituzioni che lo rendono possibile.

Vediamo in dettaglio ciascuno di questi punti.

Anche nello scenario più ottimista (a) vi sono ancora implicazioni se-

rie per i sistemi di welfare occidentali. Generalmente le proposte si rifanno all'idea dell'«integrazione delle politiche», che mette assieme i processi decisionali in materia di ambiente, economia e società (Lenschow, 2002; Nilsson ed Eckerberg, 2007; Wced, 1987). Riuscire a realizzare questa integrazione è fondamentale per misurarsi con le sfide cui si è accennato. Nel tempo le istituzioni del welfare dovranno essere modificate per far fronte ai rischi climatici; e le politiche del clima dovranno essere strutturate in modo da tenere conto dell'equità. Ecco di seguito alcune questioni e alcuni orientamenti che potrebbero rivelarsi importanti ai fini della riforma del welfare.

4.1 Tasse verdi e adattamento ai sistemi di sicurezza sociale

Le tasse verdi sono state abbondantemente discusse, ma hanno poi avuto scarsa applicazione. Carbon tax di ordine generale esistono in Svezia e in Danimarca, mentre sono previste tasse elevate di carattere più specifico, in particolare sui combustibili per il trasporto, in diversi paesi europei, tra cui il Regno Unito e la Germania. Tuttavia, il risultato complessivo è modesto in proporzione al Pil, ed è diminuito nel primo decennio del 2000. Una recente commissione fiscale britannica ha studiato l'effetto di una maggiorazione del 20% delle tasse verdi sul totale degli introiti fiscali entro il 2020, da compensare con minori contributi sociali a carico del datore di lavoro, più un 10% da destinare alla riqualificazione energetica delle abitazioni e all'eco-innovazione. Secondo lo studio, sarebbe sufficiente questa sola innovazione per realizzare l'obiettivo britannico di ridurre del 34% il Ghg (gas serra) entro il 2020 (oltre i livelli del 1990). Gli effetti macro-economici sarebbero minimi, se si eccettua il fatto che l'occupazione crescerebbe considerevolmente in conseguenza dei minori costi del lavoro (Uk Green fiscal commission, 2009).

Gli effetti della tassazione sul carbonio sarebbero tuttavia regressivi, nonostante le compensazioni fiscali e gli incrementi occupazionali, mentre le politiche finalizzate alla corretta attuazione delle misure sarebbero un corollario fondamentale per assicurare il sostegno pubblico. È vero che le famiglie con reddito inferiore spendono in energia meno della media, ma questa spesa incide proporzionalmente di più sul loro reddito. Nel Regno Unito, in effetti, il 30% del quintile composto dalle famiglie più povere utilizza una quota maggiore di energia rispetto alla media nazionale, soprattutto perché vive in abitazioni ad alta dispersione energetica o in zone rurali o suburbane che richiedo-

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

no un ricorso più intenso dell'automobile. La tassazione sul carbonio deve essere quindi integrata con politiche sociali, mirate sia all'investimento in alloggi, trasporti e comunità a basso dispendio energetico, sia alla tutela di coloro che hanno bassi redditi ma alti consumi di carbonio (Hills, 2009).

4.2 *Sviluppare gli investimenti eco-sociali*

Promuovendo gli investimenti eco-sociali i governi possono ridurre le emissioni di gas serra e allo stesso tempo affrontare alcuni nodi sociali. Tra questi vi è naturalmente *la politica della casa*, un aspetto finora trascurato dei sistemi di welfare. Secondo il quarto rapporto di valutazione del Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (Ipc) le emissioni *baseline* (il livello assunto a riferimento, *n.d.t.*) di carbonio del settore residenziale potrebbero, con una spesa modesta, essere ridotte di una percentuale pari al 29%; la più alta riduzione possibile in qualsiasi settore (Ipc, 2007b). I paesi con abitazioni ad alto dispendio energetico, come il Regno Unito, potrebbero ottenere un risultato a somma positiva migliorando la qualità e riducendo le emissioni. Gli standard di costruzione degli edifici sono molto più rigorosi in paesi come Norvegia, Svezia e Germania, dove le case che rispettano i codici edilizi in vigore utilizzano circa un quarto dell'energia impiegata in quelle che rispettano gli standard richiesti in Inghilterra e nel Galles (Monbiot, 2006). Tuttavia, considerato che i nuovi edifici costituiscono una piccola frazione dello stock abitativo, un tale miglioramento comporta la riqualificazione energetica ad uno standard elevato per milioni di proprietà. Per realizzare ciò si potrebbero introdurre incentivi economici e agevolazioni fiscali. Ma la ricerca sul campo indica che per raggiungere gli obiettivi impegnativi della riduzione del carbonio c'è necessità di un'azione coordinata tra governo e comunità locali. Il *Committee on climate change* britannico di recente costituzione ha proposto una riqualificazione energetica casa per casa, in sostanza una nuova forma di politica di investimento sociale (Committee on climate change, 2009).

Tutto ciò potrebbe costituire un passo importante in direzione dell'investimento eco-sociale. Per certi aspetti i sistemi di welfare tradizionali hanno cambiato le proprie priorità negli ultimi due decenni antepo-ponendo gli investimenti sociali alla protezione sociale. In questo caso si tratterebbe però di un bel salto in avanti. Un tale investimento coinvolgerebbe altre aree, come lo sviluppo dei trasporti pubblici e la

trasformazione dei sistemi urbani. In ogni caso gli obiettivi di politica sociale (il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, dei gruppi svantaggiati, degli anziani e così via) possono essere associati con la mitigazione del clima e con gli sforzi di adattamento attraverso strategie di investimento pubblico. Una strategia di questo tipo è alla base delle recenti proposte del «Green New Deal», che prevedono un programma di trasformazioni per ridurre l'uso dei combustibili fossili e nel contempo affrontare il declino della domanda provocato dalla contrazione del credito (Green New Deal Group, 2008).

4.3 Decarbonizzare i servizi sociali esistenti

Contemporaneamente dovranno essere rapidamente decarbonizzati i servizi sociali esistenti. Lo stesso welfare state ha una forte impronta di carbonio. Nel 2004, ad esempio, le emissioni del Servizio sanitario nazionale britannico (*National health service*, d'ora in poi Nhs, *n.d.r.*) erano di 18,6 mt Co₂, pari a circa il 25% delle emissioni dello stesso settore pubblico. In tempi più recenti questo trend ha avuto un rapido incremento (Sustainable development commission, 2008). Potrebbe essere necessario trasformare anche l'energia e il sistema dei trasporti, sviluppare le commesse pubbliche verdi e cambiare le modalità di distribuzione dei servizi. Sono molte le soluzioni possibili per ridurre l'impronta delle emissioni nell'erogazione pubblica dei servizi.

4.4 Modificare il comportamento dei consumatori

Tutti i sistemi di welfare intervengono su alcuni aspetti del comportamento dei consumatori, sia in modo esplicito (alcohol, droghe, cure genitoriali, ricerca del lavoro, ecc.) sia in modo implicito. In questo campo le politiche sociali si rivelano molto utili, come dimostra ad esempio il successo ottenuto nella lotta contro il fumo. La maggior parte dei paesi ha utilizzato tutti e tre gli strumenti di base di cui i governi disponevano per modificare questo comportamento: educazione e persuasione; tassazione, sovvenzioni e altri incentivi monetari; regolazione (inclusi i divieti). Ma c'è un'esperienza critica delle politiche sociali, che ne evidenzia i loro limiti. Gli incentivi esclusivamente riferiti all'interesse personale possono fallire in quanto tendono a svilire motivazioni intrinseche quali l'altruismo e la solidarietà. Altri mettono in luce i limiti degli approcci «top-down» e sottolineano come per una modifica dei comportamenti vi sia la necessità di un coinvolgimento

RPS

Lan Gough, James Meadowcroft

delle persone e delle comunità. Così le politiche sociali possono fornire un valido insegnamento e uno schema di riferimento se si vogliono determinare i cambiamenti davvero epocali che sono necessari per mitigare il cambiamento climatico. Le politiche contro il fumo, tuttavia, hanno impiegato 30 anni per raggiungere il loro impatto attuale, e ancora oggi circa il 30% degli adulti continua a fumare.

Le tre aree di consumo individuale che hanno un effetto più diretto sulle emissioni di carbonio sono la casa, i trasporti e l'alimentazione. Nelle abitazioni ad avere rilevanza sono soprattutto il riscaldamento e il raffreddamento dello spazio, il riscaldamento dell'acqua e l'uso degli elettrodomestici; nei trasporti pesano di più l'uso dell'automobile e i viaggi aerei; nell'alimentazione il consumo della carne e i «*food miles*» (la distanza chilometrica che intercorre fra il luogo di produzione e il luogo di consumazione dei cibi, *n.d.t.*). In ogni caso vi è una complessa relazione tra il potenziale dell'azione collettiva e quello dell'azione individuale: il cambiamento di attitudini del consumatore può dar luogo a differenti scelte di consumo che possono avere un impatto notevole sulle emissioni aggregate; ma è altrettanto importante intervenire sulle politiche regolatorie (ad esempio i codici di costruzione degli edifici, gli standard di consumo del prodotto energia, gli standard per le emissioni delle automobili, e così via).

4.5 Utilizzare le sinergie

Se consideriamo l'aspetto positivo, esistono molte sinergie potenziali tra il clima e, ad esempio, le politiche della salute. Uno studio britannico che prende in esame l'area dei trasporti arriva a concludere che, rinunciando alla guida dell'automobile e scegliendo di andare a piedi o in bicicletta, si otterrebbero significative riduzioni dei disturbi cardiaci e degli infarti (10-20%), dei tumori al seno (12-13%), della demenza (8%) e della depressione (5%). Analogamente, una riduzione del 30% nella produzione e nel consumo della carne ridurrebbe i disturbi cardiaci del 15% (esclusi gli effetti su tutti gli altri disturbi legati all'obesità) (Woodcock e al., 2009a; 2009b). Questi miglioramenti ridurrebbero, *ceteris paribus*, la domanda di servizi sanitari e contribuirebbero al risparmio di denaro. Nel 2009 il sovrappeso e l'obesità sono costati al Nhs britannico 4,8 miliardi di sterline. Se l'incidenza dell'obesità in tutte le classi sociali fosse stata la stessa che nella classe sociale più ricca, il costo sarebbe stato di 2,2 miliardi di sterline, con una riduzione pari al 54%. Si stima che entro il 2025, se si eliminassero gli

effetti delle disparità di classe, il costo totale di 8,9 miliardi di sterline a carico del Nhs si sarebbe ridotto a 4,8 miliardi, pari al 46%. Questa cifra equivale a circa il 10% del bilancio corrente del Nhs (McPherson e al., 2009).

La gestione delle cinque problematiche sopra descritte metterà a dura prova la capacità amministrativa dei sistemi politici democratici. È facile immaginare che i differenti sistemi di welfare si dimostreranno più o meno capaci di individuare soluzioni efficaci ed eque, riportandoci alla distinzione tra diversi regimi di welfare a cui abbiamo accennato in precedenza. Nel mondo sviluppato la capacità dei regimi di welfare di adattarsi ai diversi contesti ambientali risulta con sempre maggiore evidenza. Conclude Dryzek: «I sistemi di welfare socialdemocratici e quelle che Hall e Soskice chiamano economie coordinate di mercato [...] sono in una posizione migliore, rispetto alle economie di mercato più liberiste e con sistemi di welfare più rudimentali, per gestire l'intersezione tra politica sociale e cambiamento climatico» (in Gough e al., 2008). Ciò dipende dal fatto che le loro istituzioni e la cultura politica consentono a uno Stato interventista di agire per promuovere il bene pubblico, spesso utilizzando il discorso della «modernizzazione ecologica». Questa tesi è sostenuta da un recente rapporto sui regimi di governance ambientale in diversi paesi, nel quale sono identificati sei «robusti eco-states» che associano alti livelli di coinvolgimento del governo con un alto grado di coinvolgimento civile: Danimarca, Norvegia, Svezia, Finlandia, Germania e Austria (Duit, 2008). I primi quattro sono sistemi di welfare socialdemocratici, e gli ultimi due sono modelli di economie coordinate di mercato. La teoria e la storia suggeriscono che diversi tipi di welfare state e di regime di welfare mostreranno un'ampia variabilità nella loro capacità di trasformarsi in «eco-states» (Meadowcroft, 2005).

5. Ripensare i sistemi di welfare: crescita zero e trasformazione radicale

Alcuni dubitano seriamente che sia possibile ottenere nel breve periodo e nella giusta misura lo scollegamento di cui c'è bisogno, e soprattutto si chiedono se sia possibile passare ad un mondo sostenibile a basso consumo di carbonio, mantenendo allo stesso tempo la crescita nei paesi ricchi (Jackson, 2009). È una questione di aritmetica e di etica. Stabilizzare il cambiamento climatico su presupposti relativamente

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

ottimistici significherebbe ridurre le emissioni globali di carbonio a meno di 4 milioni di tonnellate all'anno entro il 2050. Per raggiungere questo risultato mantenendo il tasso di crescita globale della popolazione (0,7% all'anno) e del reddito (1,4% all'anno) occorrerebbe migliorare di 20 volte l'attuale intensità media globale di carbonio (grammi di biossido di carbonio per dollaro di Pil). Anche se si arrivasse a questo, però, il mondo in via di sviluppo non sarebbe in grado di recuperare il terreno perduto. Nel 2050 il mondo presenterebbe le stesse enormi disparità e sofferenze dell'epoca attuale; anzi le disparità in termini assoluti sarebbero ancora più grandi. E sarebbe un mondo dove la crescita del reddito continuerebbe a essere cumulativa nel ricco occidente, con i redditi medi ancora una volta più che raddoppiati. Per ottenere un mondo dove l'intera popolazione potesse godere di un reddito comparabile a quello odierno dei cittadini europei, l'economia mondiale dovrebbe crescere di 6 volte tra oggi e il 2050. E questo implicherebbe un cambiamento della tecnica per un ordine di grandezza ancora superiore se si vuole evitare il disastro climatico. Conclude Jackson: «Non esiste ancora lo scenario credibile, socialmente equo ed ecologicamente sostenibile di una crescita continua dei redditi per un mondo di nove miliardi di persone» (Jackson, 2009). Se dunque non è più sostenibile la «condizione di crescita» su cui è stato costruito in occidente il welfare state, quest'ultimo dovrà subire una trasformazione. Una prospettiva che solleva, tra le altre, le seguenti questioni.

5.1 Redistribuire il carbonio

Così come per le tasse e la regolazione verdi, vi sarebbe la necessità di una più esplicita distribuzione e redistribuzione del carbonio. Una strada potrebbe essere il ricorso a qualche forma di *Carbon allowances and trading* personalizzata (Pcat)¹, (Environmental audit committee, 2008). Esiste un'ampia gamma di proposte di questo tipo. Tutte prevedono un tetto (decrescente) alle emissioni totali di Ghg (*Greenhouse gas, n.d.r.*) di un paese e una pari ripartizione di questa quota in emissioni/anno per ogni adulto residente (spesso con un'emissione più bassa per ogni bambino). In effetti, per tenere conto del fatto che

¹ La Pcat, nell'acronimo inglese, segnala la quota di emissioni consentite e i meccanismi internazionali di scambio e compensazione, i cosiddetti «meccanismi flessibili» (*n.d.r.*).

l'energia ha sia un prezzo monetario sia un «prezzo» in carbonio, si è proceduto alla creazione di un doppio standard contabile e di una doppia valuta. Coloro che hanno un utilizzo inferiore alla media potrebbero vendere il surplus e guadagnare, mentre coloro che hanno un utilizzo superiore potrebbero pagare un prezzo di mercato per la loro quota in eccesso. I promotori di questo principio ne rivendicano gli innumerevoli benefici: uno schema Pcat che copra l'energia domestica, il combustibile per le automobili e i viaggi aerei risulterebbe nella sua media progressivo, renderebbe possibile il razionamento del carbonio necessario e favorirebbe in modo più diretto e rapido un cambiamento delle abitudini. Potrebbe essere realizzato utilizzando carte di carbonio personali e misuratori intelligenti, anche se non vanno sottovalutate le difficoltà amministrative legate all'introduzione di questi dispositivi. In effetti lo schema Pcat costituirebbe una variante dell'idea del Reddito minimo legata al carbonio.

Pur risultando intrinsecamente progressivo, lo schema Pcat solleva questioni di equità analoghe alla tassazione del carbonio, che riguardano coloro che vivono in abitazioni ad alto dispendio energetico o sottoutilizzate, oppure sono dipendenti dal trasporto automobilistico o hanno necessità particolari. Troppe eccezioni alle emissioni standard comprometterebbero lo schema, ma troppo poche potrebbero portare a una «giustizia disuguale», che rischierebbe di indebolire il sostegno pubblico. Per queste e altre ragioni il governo britannico sta riducendo il suo sostegno alla sperimentazione dell'idea.

5.2 *Redistribuire il lavoro e il tempo*

La politica dell'occupazione è sempre stata al centro del welfare state. Nel periodo postbellico il presupposto era che gli uomini adulti lavorassero a tempo pieno e le donne adulte sposate si occupassero a tempo pieno del lavoro domestico non retribuito, magari con un'attività occasionale part-time. A partire dagli anni '60 le donne sono entrate nella forza lavoro retribuita in numero sempre crescente e le politiche si sono (lentamente e con modalità differenti) adattate in modo da favorire questo processo. Negli anni '90 c'è stato un ulteriore cambiamento delle politiche, soprattutto nei paesi anglofoni, per costringere o incoraggiare i beneficiari dei sussidi a partecipare al lavoro salariato retribuito. Fino a pochi anni fa, tuttavia, il riconoscimento ufficiale del lavoro domestico e del lavoro di cura è stato pressoché assente o sporadico.

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

È chiaro tuttavia che il passaggio a una solida economia pubblica deve comportare un taglio consistente all'ammontare di tempo speso nel lavoro retribuito. Tra le varie ragioni a favore di questo assunto ne citiamo alcune: rompere l'abitudine a lavorare per guadagnare e poter consumare, distribuire l'orario di lavoro in maniera più uniforme tra la popolazione, ridurre il malessere associato alla disoccupazione, rendere possibile un migliore equilibrio tra il lavoro retribuito e le varie attività non retribuite, come la cura dei figli, la cura personale, l'impegno nelle attività locali, e così via (tutto ciò va ben oltre il tipico bilanciamento degli economisti tra lavoro e «tempo libero»). Nelle simulazioni sull'economia canadese realizzate da Victor, la settimana lavorativa ridotta emerge come condizione necessaria e fondamentale per un'economia di alta qualità e non basata sulla crescita (Victor, 2008). È indubbio, tuttavia, che anche questo cambiamento delle politiche solleverebbe seri problemi distributivi, compreso il rischio di una crescente povertà per chi ha redditi bassi, e l'opposizione dei sindacati per il suo impatto sulle retribuzioni in tutte le fasce di reddito. Il welfare state potrebbe giocare un ruolo nel redistribuire in modo radicale le opportunità di lavoro e di tempo tra le persone. Sarebbe però necessaria anche una redistribuzione dei redditi e della ricchezza.

5.3 *Redistribuire il reddito e la ricchezza*

I sistemi di welfare sono sempre stati compatibili con profonde disuguaglianze della ricchezza e del reddito, anche se i sistemi di welfare socialdemocratici più inclusivi sono quelli nei quali la disuguaglianza economica è più contenuta. Ora, un'economia a basso consumo di carbonio che rallenta la crescita economica tradizionale potrebbe favorire la richiesta di politiche più redistributive. Perché dovrebbe essere così? Primo, le risorse per affrontare l'adattamento e la mitigazione del cambiamento climatico dovranno pur venire da qualche parte, e senza dubbio i ricchi potrebbero permettersi di contribuire in misura maggiore. Secondo, se viene chiesto a tutti di controllare le proprie emissioni di carbonio, a maggior ragione si potrebbero mettere sotto i riflettori i consumi di lusso dei ricchi. Terzo, poiché i vistosi consumi dei ricchi riguardano beni legati alla posizione sociale e contribuiscono a orientare la moda, sarebbe straordinariamente importante tenere a freno gli eccessi. Quarto, è provato che forti disparità di reddito intaccano la solidarietà sociale necessaria per promuovere politiche pubbliche attive che affrontino problemi comuni come il cam-

biamento climatico. Il tema tradizionale della redistribuzione nei sistemi di welfare diventa ancora più centrale in un futuro di radicale mitigazione del cambiamento climatico.

La conclusione è che in una solida economia pubblica sarebbe necessario un sistema di welfare radicalmente differente per *integrare la redistribuzione* di carbonio, il tempo/lavoro e il reddito/ricchezza. Al momento tali questioni sono soprattutto oggetto di studio, mentre le politiche tendono a essere sviluppate per compartimenti stagni. Tutto questo però dovrà cambiare. Più in generale il nuovo scenario richiederebbe anche un sistema di indicatori, diversi dagli strumenti di misurazione della produttività come il Pil, per monitorare il benessere e la sostenibilità finali (Stiglitz, Sen e Fitoussi, 2009). L'evidenza empirica dimostra ampiamente che una crescita economica eccedente un certo limite (già superato nella maggior parte dei paesi Ocse) può danneggiare il benessere in termini tanto oggettivi quanto soggettivi, così come può danneggiare la sostenibilità ambientale (Kasser, 2002). L'idea e la misurazione del benessere dovrebbero essere progressivamente dissociate da quelle del reddito e del consumo di beni.

5.4 Ripensare le politiche demografiche

I sistemi di welfare dei paesi sviluppati, dovendosi misurare con la dimensione della popolazione e con i tassi di crescita, si sono preoccupati soprattutto di premiare le famiglie più numerose (in paesi dove i tassi di natalità sono caduti molto al di sotto dei livelli di sostituzione), di affrontare il problema dell'invecchiamento e di gestire l'immigrazione. Una solida economia pubblica dovrebbe fondarsi essenzialmente sulla stabilità dei livelli di popolazione. E dal momento che (restando uguali gli altri fattori) una popolazione più numerosa significa maggiori emissioni di gas serra, il cambiamento climatico solleva di nuovo il tema della dimensione congrua della popolazione. Ad esempio Jonathan Porritt, neo presidente della *Sustainable development commission* britannica, ha ammonito la Gran Bretagna a ridurre drasticamente la sua popolazione se intende costruire una società sostenibile, mentre l'*Optimum population trust* promuove l'obiettivo di dimezzare l'attuale dimensione della popolazione del Regno Unito portandola a 30 milioni di persone. C'è da considerare inoltre che l'immigrazione è un punto politico sensibile nella maggior parte dei paesi sviluppati e che le questioni legate ai diritti riproduttivi e alla pianificazione familiare scatenano forti controversie. Non è chiaro come tutto questo debba

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

essere gestito nel periodo prolungato in cui nei paesi in via di sviluppo la crescita della popolazione resta elevata e continuano a permanere forti disparità economiche tra Nord e Sud. Altrettanto difficile, però, è immaginare che questioni di tale portata possano essere accantonate per un tempo indefinito. Presto o tardi le discussioni sulla dimensione congrua della famiglia, sui livelli di popolazione e sui tassi di crescita saranno all'ordine del giorno.

6. Conclusioni

Il cambiamento climatico solleverà ulteriori interrogativi riguardo alle misure «tradizionali» delle politiche sociali, aggiungerà una nuova domanda di controllo sul consumo nocivo, costringerà ad introdurre misure fiscali aggiuntive per le politiche e le spese ambientali e porrà dilemmi distributivi inediti per i sistemi di welfare. Questo mutato panorama imporrà grandi adattamenti ai sistemi di welfare esistenti, anche se lo scollegamento funzionasse e il perdurare della crescita verde assicurasse ulteriori entrate per finanziare queste nuove domande politiche. In tal caso è probabile che i sistemi di welfare redistributivi universalistici e i sistemi economici coordinati saranno in grado di adattarsi meglio al modello di *welfare-eco state*.

Se però hanno ragione i fautori di una solida economia pubblica e nel mondo ricco il perdurare della crescita economica è incompatibile con la sostenibilità, allora tutte le forme esistenti di welfare state saranno obbligate a trasformarsi radicalmente. In questo caso potremmo assistere a quella che si potrebbe definire una seconda de-mercificazione del capitalismo. La prima de-mercificazione, descritta in modo memorabile da Polanyi, ha creato alla fine sistemi di welfare che consentono ai cittadini di soddisfare bisogni comuni e di accedere a benefici sociali forniti principalmente da servizi pubblici che sono finanziati dalle tasse e dai contributi sociali. Tuttavia, nonostante la de-mercificazione dei diritti, i servizi sono stati prodotti in forma mercificata. La seconda fase potrebbe comportare un cambiamento in direzione di una *produzione* de-mercificata, riducendo gli orari di lavoro e l'acquisto di merci, sviluppando la «coproduzione» (inclusa l'economia civile e quella familiare) e promuovendo un comportamento sociale ispirato alla prevenzione (Nef 2009).

È possibile tuttavia che lo scenario evolva dando luogo ad istituzioni resistenti, inerziali e *path-dependent* analogamente agli attuali sistemi di

welfare? Al momento ci sono pochi sintomi di un'azione collettiva come quella che sarebbe richiesta da un cambiamento così radicale. L'attuale congiuntura di crisi economica e di pericoloso cambiamento climatico ci pone di fronte a un problema senza precedenti di (dis)integrazione del sistema, in assenza però di un movimento sociale coerente per portare avanti quella che appare come l'unica soluzione sostenibile. Questo fa sì che il tornaconto dell'élite – una risorsa non trascurabile – rimanga il principale stimolo di riforma. Ma le lezioni della storia dei sistemi di welfare suggeriscono che le riforme radicali funzionano meglio e durano di più quando all'interesse dell'élite si associano la mobilitazione e la pressione dal basso. Questo saggio non ha preso in esame le politiche del cambiamento climatico e la struttura degli interessi e delle mobilitazioni legate a tale questione; un passaggio critico che si rinvia ad altre trattazioni.

Naturalmente è sempre possibile che prevalga una terza opzione: paralisi della struttura sociale, «*producer capture*» (prevalenza degli interessi del produttore, *n.d.t.*), tirare avanti alla meno peggio e sperare che succeda qualcosa...

Riferimenti bibliografici

- Castles F.G., Leibfried S., Lewis J., Obinger H. e Pierson C. (a cura di), 2010, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Committee on Climate Change, 2009, *Meeting Carbon Budgets: The need for a step change*, HmsO, Londra.
- Duit A., 2008, *The Ecological State: Cross-National Patterns of Environmental Governance Regimes*, Ecologic, Institut for International and European Environmental Policy, Epigov Papers n. 39, Berlino.
- Environmental Audit Committee, 2008, *Personal Carbon Trading. Fifth Report of Session 2007-2008*, House of Commons, report n. 565, Londra.
- Esping-Andersen G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Gough I., 2010, *Economic Crisis, Climate Change and the Future of Welfare States*, «Contemporary Social Science», vol. 5 (1), pp. 51-64.
- Gough I., Meadowcroft J., Dryzek J., Gerhards J., Lengfeld H., Markandya A. e Ortiz R., 2008, *Climate Change and Social Policy: A Symposium*, «Journal of European Social Policy», vol. 18 (4), pp. 325-344.
- Green New Deal Group, 2008, *A Green New Deal*, nef – new economics foundation, Londra.

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

- Hills J., 2009, *Future Pressures: Intergenerational Links, Wealth, Demography and Sustainability*, in Hill J., Sefton T. e Stewart K. (a cura di), *Towards a More Equal Society? Poverty, Inequality and Policy since 1997*, Policy Press, Bristol, pp. 319-340.
- Ippcc (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2007a, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ippcc (Intergovernmental Panel on Climate Change), 2007b, *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change: Contribution of Working Group III*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Jackson T., 2009, *Prosperity without Growth: Economics for a Finite Planet*, Earthscan, Londra.
- Kasser T., 2002, *The Value of Materialism: A Psychological Enquiry*, Mit Press, Cambridge, Ma.
- Lenschow A., 2002, *Environmental Policy Integration. Greening Sectoral Policies in Europe*, Earthscan, Londra.
- McPherson K., Brown M., Marsh T. e al., 2009, *Obesity: recent trends in children aged 2-11y and 12-19y. Analysis from the health survey for England 1993-2007*, National Heart Forum, Londra.
- Meadowcroft J., 2005, *The Ethics of the Market*, Palgrave, Basingstoke.
- Monbiot G., 2006, *Heat: How We Can Stop the Planet Burning*, Penguin, Londra.
- Nilsson M. ed Eckerberg K., 2007, *Environmental Policy Integration in Practice: Shaping Institutions for Learning*, Earthscan, Londra.
- Nef, 2009, *The Great Transition. A tale of how it turned out right*, Nef, Londra.
- Stern N., 2007, *The Economics of Climate Change - The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Stiglitz J.E., Sen A. e Fitoussi J., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, Parigi.
- Sustainable Development Commission, 2008, *NHS England Carbon Emissions: Carbon Footprinting Report*, Nhs Sustainable Development Unit, Londra.
- Uk Green Fiscal Commission, 2009, *The Case for Green Fiscal Reform. The Final Report of the Green Fiscal Commission*, Green Fiscal Commission, Londra.
- Victor P., 2008, *Managing Without Growth: Slower by design, not disaster*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wced (World Commission on Environment and Development), 1987, *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford.
- Woodcock J., Edwards P., Tonne C., Armstrong B.G., Ashiru O., Banister D., Beevers S., Chalabi Z., Chowdhury Z., Cohen A., Franco O.H., Haines A., Hickman R., Lindsay G., Mittal I., Mohan D., Tiwari G., Woodward A. e Roberts I., 2009a, *Health and Climate Change 2 – Public Health Benefits of Strategies to Reduce Greenhouse-Gas Emissions: Urban Land Transport*, «Lancet», vol. 374, 5 dicembre, pp. 1930-1943.

Woodcock J., Haines A., McMichael A.J., Smith K.R., Roberts I., Markandya A., Armstrong B.G., Campbell-Lendrum D., Dangour A.D., Davies M., Bruce N., Tonne C., Barrett M. e Wilkinson P., 2009b, *Health and Climate Change 6 - Public Health Benefits of Strategies to Reduce Greenhouse-Gas Emissions: Overview and Implications for Policy Makers*, «Lancet», vol. 374, 19/26 dicembre, pp. 2104-2114.

RPS

Ian Gough, James Meadowcroft

