



URGE WORKING PAPER 7/2004

Ricalibrare il modello sociale europeo

Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento

Maurizio Ferrera

Dipartimento di Studi sul Lavoro, Università di Milano e URGE

e-mail: maurizio.ferrera@unimi.it

URGE è l'Unità di Ricerca sulla Governance Europea del Consorzio Collegio Carlo Alberto, struttura stabile della Compagnia di San Paolo

Address: URGE, c/o Collegio Carlo Alberto, Via Real Collegio 30, 10024 Moncalieri (Turin), Italy

Website: www.urge.it

Un patrimonio da riformare¹

Lo stato sociale è una delle più grandi conquiste del XX secolo. I suoi programmi hanno fornito concretezza istituzionale ai tre grandi ideali dell'Europa moderna: libertà, uguaglianza e solidarietà e hanno dato un contributo enorme al miglioramento delle condizioni e delle opportunità di vita di tutti i cittadini, ma soprattutto dei più svantaggiati. Il welfare costituisce un patrimonio istituzionale prezioso che l'Europa (l'Unione europea) può mostrare alle altre regioni del mondo, convincendole che è possibile coniugare virtuosamente crescita e coesione, mercato e protezione sociale, valorizzazione dei meriti e sostegno ai bisogni.

Se la missione ideale e l'impalcatura generale di questo patrimonio istituzionale mantengono oggi intatta la loro validità, vi sono tuttavia molti aspetti che necessitano revisioni e aggiornamenti. Lo stato sociale europeo è nato per rispondere alle sfide dell'era industriale e per servire gli interessi dello stato nazione. Il contesto di riferimento esterno è oggi radicalmente cambiato. Dal canto suo, il funzionamento interno dei programmi di welfare ha messo in luce problemi di efficienza e di efficacia che invitano un ripensamento generale dei confini fra pubblico e privato, fra responsabilità collettiva e individuale. Nessuna istituzione può sopravvivere senza adattarsi. L'Europa deve cogliere questa sfida: deve adattare il welfare al nuovo contesto, rendendolo al tempo stesso strutturalmente più adattabile. A partire dagli anni novanta vari passi sono già stati compiuti in direzione di questo adattamento. Ma vi è ancora molto da fare. La modernizzazione del modello sociale europeo resta una grande priorità dell'agenda di policy nazionale e sopranazionale.

Due grandi transizioni stanno cambiando il profilo socio-economico del nostro continente:

- 1) la transizione socio-demografica, in buona misura collegata (soprattutto per quanto riguarda il declino delle nascite) ai nuovi rapporti di genere e alle accresciute aspirazioni di indipendenza personale e auto-realizzazione delle donne;
- 2) la transizione verso un'economia basata sui servizi e, soprattutto, sulla conoscenza, in una cornice di accresciuta internazionalizzazione ed apertura degli scambi.

Entrambe le trasformazioni aprono scenari di maggior benessere, più ampie opportunità e nuove libertà. L'Unione europea può realmente diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e insieme più giusta e più libera del pianeta, come prefigurato dalla strategia di Lisbona. Ma gli scenari virtuosi non possono essere dati per scontati. La prospettiva di un "equilibrio al ribasso", imperniato sul declino demografico, la perdita di efficienza e di competitività, l'emergenza di marcate polarizzazioni sociali resta infatti uno dei possibili esiti delle dinamiche in atto.

¹ Questo paper apparirà in un volume a cura di R. Liddle e M. Joao Rodrigues dal titolo *Economic Reform in Europe: Priorities for the Next Five Years*, Londra, Policy Network.

Una modernizzazione “intelligente” dello stato sociale può far molto per contrastare gli esiti viziosi e promuovere invece quelli virtuosi. Questa modernizzazione deve innanzitutto poggiare sulla corretta identificazione dei nuovi rischi e bisogni sociali connessi alle due grandi trasformazioni appena menzionate, ovvero:

- rischi connessi alla difficoltà di conciliare lavoro e “cura”, vita professionale (incluse le aspirazioni di carriera) e vita familiare, soprattutto per le donne;
- rischi connessi al mancato accesso alla conoscenza, soprattutto per i giovani;
- rischi connessi all’obsolescenza delle competenze professionali, soprattutto per i lavoratori con basse qualifiche;
- come effetto dei rischi precedenti, rischi di marginalizzazione e vera e propria esclusione non solo dall’economia della conoscenza (ossia i settori più dinamici della società), ma anche dal mercato del lavoro in generale o dal tessuto sociale tout court.

Questi rischi sono in parte già emersi in tutti i paesi europei. La risposta prevalente è stata il ricorso a misure compensative, volte a rimediare ex post i danni subiti da individui o interi gruppi sociali: politiche di assistenza scolastica, di ri-qualificazione professionale, politiche di sussidio ai lavoratori più svantaggiati, misure di contrasto alla povertà o all’esclusione. Oltre a limiti finanziari, questo approccio incontra però limiti intrinseci di efficacia: si tratta di misure che attenuano i bisogni, ma non prevengono i rischi.

Naturalmente, non si può fare a meno di sostenere ex post i bisogni, quando questi si sono già manifestati. Ma l’approccio che serve è di tipo preventivo. Occorre dispiegare una nuova “grande strategia” di politica sociale che metta al centro del welfare i nuovi rischi, le donne e i giovani: una strategia che dia maggiore enfasi alla promozione concreta di opportunità e di capacità piuttosto che al risarcimento ex post dei danni subiti all’occorrenza di contingenze individuali negative.

Il concetto che vorrei proporre per identificare più da vicino i vari ingredienti di questa “grande strategia” è quello di *ricalibratura*². Riformare il welfare significa oggi infatti spostare i pesi – l’attenzione istituzionale, le risorse finanziarie, l’accento ideale – da alcune funzioni ad altre, da alcune categorie ad altre, da alcuni valori ad altri. Senza ricalibratura, il welfare rischia di incepparsi e di imboccare una pericolosa spirale involutiva. Propongo di distinguere tre diverse dimensioni o “fronti” di ricalibratura, verso cui concentrare l’impegno riformista: ricalibratura funzionale, distributiva e normativa.

Dai vecchi ai nuovi rischi

La *ricalibratura funzionale* ha a che fare con i rischi oggetto di protezione. Per una sorta di effetto di inerzia, nella maggior parte dei paesi UE lo stato sociale protegge oggi troppo intensamente un rischio antico, la vecchiaia e troppo poco i rischi (nuovi) connessi ad altre fasi del ciclo di vita. Il lavoro precario, i carichi familiari, la non-autosufficienza, l’esclusione sociale, l’indisponibilità di adeguate opportunità formative lungo l’arco della vita, l’obsolescenza delle competenze professionali: questi rischi non trovano oggi

² Riprendo qui una metafora già proposta in Ferrera, Hemerijck e Rhodes (2000) e in Ferrera e Hemerijck (2003).

adeguata protezione nei sistemi di welfare europei (al di fuori, almeno, del contesto nordico). La vecchiaia d'altro canto – che è quasi improprio definire oggi come “rischio”, almeno intesa *tout court* come “vita dopo i 60/65 anni”- è iper-protetta, spesso a prescindere dagli effettivi apporti contributivi degli assicurati o del loro stato effettivo di bisogno. In un quadro di vincoli di bilancio, ridimensionare le tutele nel settore della vecchiaia, irrobustendole in altri è sicuramente la priorità numero uno (anche se non la sola) sul fronte della ricalibratura funzionale. Senza nulla togliere alle tutele per gli anziani in difficoltà, le principali figure sociali di riferimento del nuovo welfare devono diventare le *madri che lavorano*, da un lato, e i *minori in condizioni di povertà*, dall'altro lato³. Questo tipo di ricalibratura avrebbe peraltro ricadute positive di lungo periodo sugli stessi sistemi pensionistici.

L'invecchiamento demografico rappresenta una sfida formidabile per i sistemi di welfare contemporanei. Il costo delle pensioni aumenterà significativamente nei prossimi due decenni. Piccoli cambiamenti nell'età di pensionamento, nel tasso di fertilità e nelle dinamiche migratorie possono attenuare la gravità del problema, ma la priorità è chiara: vi è urgente bisogno di riscrivere il contratto fra generazioni.

Invecchiamento demografico, occupazione femminile e protezione sociale sono tre fenomeni intimamente collegati fra loro. Per la sostenibilità finanziaria del welfare state del XXI secolo (ed in particolare per i sistemi pensionistici) saranno cruciali le entrate generate da alti tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro. D'altra parte il contenimento degli squilibri demografici dipenderà dalla disponibilità delle donne ad avere figli. Questo doppio vincolo pone una seria sfida di policy. Il declino della fertilità, principale responsabile dell'invecchiamento demografico, è connesso in modi complessi alla partecipazione femminile al mercato del lavoro. Sebbene le famiglie a doppio reddito stiano diventando la norma in molti paesi UE, sono ancora le donne a sopportare gran parte del lavoro di cura all'interno delle mura domestiche. Recenti ricerche segnalano tuttavia che alti tassi di fertilità e di partecipazione al mercato del lavoro possono di fatto co-esistere. La chiave per attivare tale circolo virtuoso risiede nella promozione di un ampio ventaglio di politiche, e più precisamente:

- servizi per l'infanzia e per gli anziani al fine di alleggerire quel lavoro non retribuito di “cura” che ancora grava principalmente sulle spalle delle donne;
- politiche del “tempo” e degli orari (scuole, uffici, negozi), in modo che entrambi i genitori possano collaborare alla gestione degli impegni domestici;
- assegni familiari e detrazioni fiscali di importo consistente, per compensare almeno in parte il costo dei figli;
- incentivi a ridistribuire le mansioni genitoriali dalle madri ai padri, nel tentativo di rompere abitudini e mentalità consolidate;
- sostegni mirati alle donne (e dunque equità di genere) nel mercato del lavoro: non solo nella fase di ingresso, ma anche in quella del rientro dopo la maternità e degli avanzamenti di carriera.

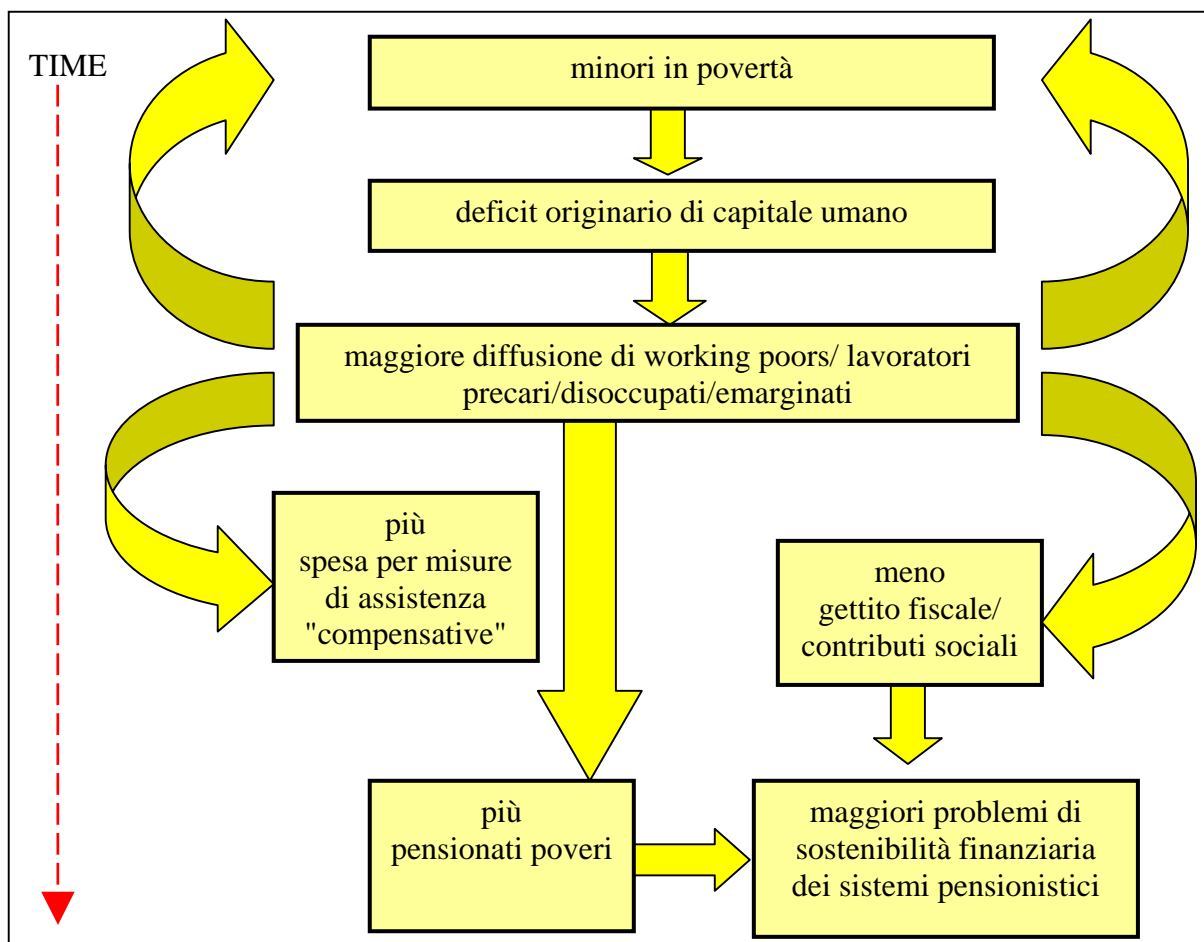
Ciascun paese deve naturalmente individuare il proprio mix di strumenti. Come si è accennato, i paesi nordici hanno già da tempo messo al centro della loro strategia di politica sociale le madri che lavorano e le famiglie a doppio reddito. La sfida è ancora

³ Per una discussione più approfondita dei problemi e delle sfide che interessano queste due figure sociali, cf. Esping-Andersen (2002).

quasi tutta da cogliere nei paesi dell'Europa continentale (compresi molti dei nuovi paesi membri) e sud-europea .

Il secondo fronte prioritario di ricalibratura funzionale è, come si è detto, quello volto a combattere il rischio di povertà fra i minori. A differenza (o meglio: in misura maggiore) di quella in età adulta, la povertà fra i minori comporta molti effetti negativi di lungo periodo⁴. L'ambiente formativo nella prima fase dell'infanzia svolge un ruolo cruciale nello sviluppo del capitale umano individuale. Numerose ricerche hanno dimostrato come le carenze e i limiti di questo ambiente (in particolare, quelli collegati alla povertà della famiglia di origine) conducano nelle fasi successive a problemi di apprendimento, scarsa motivazione all'apprendimento, più elevate probabilità di evasione scolastica, tossicodipendenza e in generale chances molto più basse di mobilità sociale. Vi sono dati secondo cui la povertà fra i minori sta rapidamente crescendo nelle società europee. In alcuni paesi l'incidenza della povertà fra i minori ha già superato quella fra gli anziani⁵. Questi dati sono allarmanti perché possono attivare preoccupanti circoli viziosi (cf. grafico 1).

Grafico 1: I circoli viziosi generati dalla povertà fra i minori



⁴ Per approfondimenti, cf. Vleminckx e Smeeding (2001).

⁵ Cf. i dati riportati e discussi in Esping-Andersen (2002).

Questi circoli viziosi devono essere prevenuti attraverso una vera e propria offensiva sul piano dell'accumulazione originaria di capitali umani individuali. La formazione dei giovani e, prima ancora, una lotta a tutto campo contro la povertà fra i minori devono diventare uno dei pilastri portanti del nuovo welfare. Si tratta peraltro di un obiettivo che concilia in modo stretto gli obiettivi/valori dell'efficienza, della competitività, della modernizzazione economica dell'Europa con quelli della equità e della giustizia distributiva, tramite la lotta all'ereditarietà sociale dello svantaggio (un punto su cui ritornerò più sotto).

Una distribuzione più equa delle tutele

Il secondo tipo di ricalibratura è di natura *distributiva* e ha a che fare con le categorie oggetto di protezione. Come sottolineato da un ricco dibattito, il modello sociale europeo è in larga misura caratterizzato da una sindrome di segmentazione del mercato del lavoro e dalla frattura tra insiders e outsiders. In molti stati sociali europei vi è evidenza di un eccesso di prestazioni assicurative per i lavoratori "garantiti", che dispongono della quasi proprietà del posto di lavoro (spesso con due o più di tali impieghi per famiglia), a fronte della mancanza di una protezione adeguata per coloro che sono occupati nei settori più periferici e deboli del mercato del lavoro. Le emergenti fratture fondate sulle capacità professionali – connesse con la transizione verso la *knowledge economy* – stanno accelerando e rafforzando tale dinamica. In alcuni paesi sono evidenti marcate disuguaglianze distributive non solo fra insiders e outsiders, ma anche fra gli stessi insiders, cioè tra diverse categorie di assicurati (pensiamo soprattutto alle differenze di tutele fra dipendenti pubblici e privati). Lo status quo distributivo tende poi a penalizzare, di nuovo, donne e giovani, per non parlare delle generazioni future. E' dunque urgente procedere a un' incisiva razionalizzazione distributiva, volta a ribilanciare la protezione sociale non tanto tra diversi rischi, quanto tra diversi beneficiari di prestazioni. Questa razionalizzazione comporterà alcune importanti addizioni migliorative per i non garantiti, appunto, ma non può non avere risvolti sottrattivi, ossia misure che tolgano quei vantaggi di accesso *al* welfare e di trattamento *nel* welfare che non passino seri test di equità sociale.

Molti passi sul fronte della ricalibratura distributiva sono già stati compiuti nel corso dell'ultimo decennio: pensiamo proprio alla graduale equiparazione fra dipendenti pubblici e privati sul piano pensionistico in paesi come l'Italia, la Francia o l'Austria. Ma molto resta ancora da fare. Nella lunga fase di entrata a regime delle riforme pensionistiche, in molti paesi vi sono ancora disparità di accesso e trattamento puramente collegate alla lotteria anagrafica. Nel settore della tutela della disoccupazione vi sono categorie iper-tutelate e categorie quasi prive di tutela. Il lavoro precario è inadeguatamente protetto di fronte a rischi come malattia, maternità, disoccupazione temporanea, carichi familiari e per giunta soffre gravi penalizzazioni in termini di spettanze pensionistiche. La riforma pensionistica italiana del 1995 rappresenta un esempio emblematico a questo proposito. Per decenni, con il sistema retributivo, gli schemi pensionistici italiani hanno teso a dare a ciascun singolo pensionato più di quanto questi aveva versato. In futuro, con il sistema contributivo introdotto gradualmente a partire dal 1995 – un sistema che dovrebbe garantire almeno equità attuariale fra

contributi e prestazioni – chi ha carriere spezzate rischia di perdere invece quote consistenti della contribuzione versata. Un vero e proprio paradosso distributivo, che interessa soprattutto i giovani e che va al più preso rettificato.

La ricalibratura distributiva ha dunque una rilevante componente inter-generazionale. Occorre fare in modo che i costi della transizione demografica (ed in particolare i costi del pensionamento) vengano equamente ripartiti fra generazioni⁶: e la via maestra passa per le politiche di invecchiamento attivo, imperniate sull'innalzamento della soglia anagrafica effettiva di ritiro dal lavoro, nonché sulla flessibilizzazione dell'età legale di pensionamento.

Un welfare dinamico contro le trappole dello svantaggio sociale

Il riferimento all'equità mi porta al terzo tipo di ricalibratura, che è di natura *normativa* e ha a che fare con simboli e valori. In apertura di questo saggio ho sostenuto che lo stato sociale è una delle più grandi realizzazioni del XX secolo. Il suo sviluppo ha consentito di rimuovere molte odiose forme di oppressione di uomini (e donne) da parte di altri uomini e di porre limiti alle disuguaglianze “senza regole” (e a volte persino disfunzionali) generate dal mercato e dalla concorrenza. L'uguaglianza di risorse e opportunità in Europa è del resto un processo ben documentato da tre o quattro decenni di ricerche empiriche⁷. Nel corso del XX secolo è andata tuttavia progressivamente affermandosi nella cultura politica europea una concezione ingenuamente “emancipativa” dei diritti sociali: i diritti sociali come conquista positiva, da difendere sempre e comunque, quali che siano i loro contenuti specifici, le loro regole di accesso, le loro contropartite in termini di doveri. Pur mantenendo un riferimento astratto e generale ai principi dell'eguaglianza e della giustizia, questa concezione ha teso a formulare le proprie strategie e valutazioni nel campo del welfare più in base ad una teoria politica dei diritti sociali come conquista dei lavoratori, piuttosto che in base ad una ragionata teoria etica sui diritti e i doveri dei cittadini, fondata su regole e criteri di equità. In questo modo si è tuttavia limitata la possibilità di cogliere e arginare le tante degenerazioni “usurpative” di cui è caduto vittima il welfare, che ha spesso finito per creare diritti sociali in risposta alle capacità di pressione dei gruppi sociali più forti anziché in risposta ai bisogni dei soggetti più deboli⁸.

Ricalibrare il welfare sotto il profilo normativo implica pertanto due distinte operazioni: 1) ancorare strategie e valutazioni di politica sociale a esplicite teorie di giustizia distributiva, anziché a obsolete teorie politiche sul conflitto fra le classi; 2) assegnare il maggior peso possibile, in seno a queste teorie, al valore dell'equità dinamica. Il nuovo welfare deve essere disegnato in modo da sorreggere ciascun individuo lungo tutto l'arco del ciclo di vita, e deve concentrare i suoi sforzi laddove l'evidenza empirica segnala che si generano grumi o trappole di svantaggio sociale persistente. A questo proposito trovo convincente e affascinante l'idea, recentemente proposta da Esping-Andersen⁹, di identificare come obiettivo normativo primario per il welfare del XXI secolo quello di

⁶ Per originali approfondimenti e proposte su questo punto, cf. Myles (2002).

⁷ Per una discussione e rassegna, cf. Rainwater (1997).

⁸ Cf. Ferrera (1998).

⁹ Esping-Andersen (2003).

combattere l'ereditarietà sociale dello svantaggio: un obiettivo normativo che ha come implicazione funzionale quella di concentrare gli sforzi sulle politiche di formazione e di accrescimento del capitale umano e come implicazione distributiva quella di investire principalmente sui minori in povertà.

Come hanno messo in luce numerose ricerche empiriche, in molti paesi europei la mobilità sociale è ancora fortemente collegata alle condizioni della famiglia di appartenenza. All'università, alle libere professioni, alle posizioni apicali del sistema occupazionale accedono in proporzione molto maggiore quanti provengono dai ceti abbienti. Fra le famiglie a basso reddito, si registrano peraltro ancora tassi di abbandono e persino di evasione scolastica relativamente elevati. Si tratta di dati che invitano due raccomandazioni: 1) la prima va nel senso già più volte indicato: lotta alla povertà fra i minori e investimento nel capitale umano degli individui più svantaggiati; 2) la seconda va nella direzione di una ricalibratura del sistema educativo, trasferendo parte del costo dell'istruzione universitaria ai suoi utenti e rafforzando invece l'intervento pubblico nella scuola d'infanzia¹⁰.

Il rafforzamento di un welfare state dinamico, realmente efficace nel combattere le trappole dello svantaggio sociale richiede nuovi e importanti investimenti (politici, istituzionali e finanziari) nel settore dell'istruzione. Questi investimenti sono peraltro del tutto coerenti con la transizione verso una nuova economia e con l'agenda di Lisbona. Il successo dell'economia dei servizi e della conoscenza dipende in maniera cruciale dalle qualifiche e dalle credenziali educative del "cittadino medio" e non solo – com'era nel passato – delle proprie elites¹¹. Non è solo una questione di capitale umano, ma anche di capitale sociale e politico. Un buon grado di istruzione del cittadino medio non facilita solo la transizione verso la knowledge-based economy, ma promuove anche la coesione sociale e la civicsness complessiva di un dato paese.

I paesi nordici e quelli anglosassoni hanno una lunga tradizione di investimento pubblico (non solo finanziario) nel settore dell'istruzione – un investimento peraltro strettamente connesso agli altri interventi di politica sociale. Nei paesi dell'Europa Continentale e Meridionale "scuola" e "welfare" hanno invece proceduto disgiuntamente e il welfare ha per lungo tempo significato essenzialmente "pensioni". In questi paesi nell'ultimo ventennio la spesa per l'istruzione ha registrato un ristagno, partendo peraltro da livelli più bassi di quelli dei paesi anglosassoni e nordici. Senza una incisiva "ricalibratura" (insieme funzionale, distributiva e normativa) del proprio modello di spesa pubblica¹², che sappia peraltro integrare le politiche per l'istruzione entro un più ampio disegno di politica sociale, i paesi continentali e meridionali rischiano di approdare con grave ritardo alla knowledge based economy o di arrivarci in condizioni di marcata polarizzazione sociale.

Ricalibrare il welfare non è certo un'operazione facile sotto il profilo politico. Bisogna remare contro convinzioni radicate (anche se non più empiricamente fondate), contro aspettative consolidate (anche se non sempre giustificate in termini di giustizia distributiva), contro molteplici categorie organizzate e interessate a difendere l'esistente.

¹⁰ In questa direzione si è già mosso il governo di Tony Blair nella primavera 2004.

¹¹ Cf. Allmendinger e Leibfried (2003).

¹² Cf. Room (2002).

Nessuna riforma passa senza l'appoggio di coalizioni sociali interessate a sostenerla e senza schieramenti politici capaci di deciderla. Ma la materia prima di ogni riforma è pur sempre un qualche progetto ideale di cambiamento: quello che è stato chiamato il software del riformismo¹³. Un serio impegno sul fronte progettuale può contribuire a rimuovere molti blocchi, rimodellando preferenze e interessi e spianando dunque la strada al cambiamento.

Il ruolo dell'Unione europea: rafforzare e modernizzare il coordinamento aperto

Nel corso degli anni Novanta l'Unione europea (ed in particolare la Commissione) ha giocato un ruolo sempre più importante nel mettere a punto il software del riformismo: le idee e le proposte da includere nell'agenda di modernizzazione dello stato sociale. Dal punto di vista sostanziale, essa ha contribuito alla elaborazione di una diagnosi complessiva dei problemi sul tappeto e alla identificazione delle grandi linee di riforma. Le istituzioni UE hanno fornito analisi e proposte ragionate e stimolanti su quasi tutti i temi trattati nei precedenti paragrafi, stimolando esercizi di riflessione progettuale in una moltitudine di arene sopranazionali, transnazionali e nazionali. Dal punto di vista procedurale, l'Unione ha stimolato il cambiamento soprattutto attraverso il metodo aperto di coordinamento, vera e propria pietra angolare della strategia di Lisbona. A tutt'oggi, esistono tre "processi" codificati di coordinamento nel settore della protezione sociale, che riguardano le politiche per l'occupazione (dal 1998), le politiche per l'inclusione sociale (dal 2001) e le politiche pensionistiche (dal 2003). Dal 2005 è prevista l'inaugurazione di un ulteriore processo di coordinamento nel campo della sanità e dei servizi agli anziani. Forme più o meno coordinate di scambio di informazioni e riflessione collettiva esistono anche nel campo delle politiche educative.

Anche se mancano analisi empiriche sistematiche relative all'impatto di tutti questi processi sulle politiche sociali dei paesi membri e sui loro esiti, la valutazione predominante da parte di esperti e policy makers tende ad essere positiva¹⁴. Il metodo aperto di coordinamento è un buono strumento per affrontare congiuntamente sfide simili (anche se non *comuni* nel senso stretto del termine), nel rispetto delle tradizioni nazionali e del principio di sussidiarietà. Sul futuro di questa strategia (e dunque su un capitolo importante di tutta l'agenda di Lisbona) gravano tuttavia due possibili rischi, che potrebbero comprometterne l'efficacia sia sostantiva sia procedurale.

Il primo rischio è quello di un irrigidimento e di una compartimentalizzazione degli obiettivi. Si è detto sopra due fondamentali ancore del processo di ricalibratura del welfare dovrebbero essere: 1) il sostegno delle famiglie a doppio reddito, ed in particolare delle madri che lavorano; 2) la promozione del capitale umano a partire dalla prima infanzia, in particolare fra i minori in povertà. In entrambi i casi si tratta di obiettivi trasversali rispetto ai vari processi di coordinamento aperto oggi vigenti: obiettivi che implicano il ricorso a una vasta gamma di diversi strumenti di policy nei campi dell'occupazione, dell'istruzione, della previdenza, dei servizi sociali. Il rischio è che, non trovando una collocazione univoca in uno specifico processo di coordinamento esistente, obiettivi come questi non riescano ad essere opportunamente identificati e

¹³ Cf. Salvati (2004).

¹⁴ Cf. Zeitlin e Pochet (2005).

monitorati. La questione dell'equità intergenerazionale, evocata nel paragrafo sulla ricalibratura distributiva, è anch'essa un tema composito e trasversale, che chiama in questione diversi ambiti di policy e che non è interamente comprimibile in seno al "processo pensioni". Tale questione è così importante che meriterebbe di diventare oggetto di una vera e propria strategia di mainstreaming, analoga a quella a suo tempo avviata dall'UE per le pari opportunità fra i generi.

Per evitare il rischio della compartimentalizzazione, occorrerebbe dotare la strategia UE di modernizzazione della protezione sociale di una sorta di cabina di regia "inter-processo", che sappia individuare in forma più nitida le connessioni e le interdipendenze fra i vari obiettivi settoriali. In aggiunta alle revisioni periodiche già previste per ciascun processo di coordinamento, varrebbe forse la pena di mettere in agenda anche una revisione strategica complessiva di tutto l'impianto sociale della strategia di Lisbona.

Il secondo rischio è quello di una eccessiva proceduralizzazione dei processi, di un loro ripiegamento nel tecnicismo degli indicatori e nella liturgia dei piani d'azione e delle valutazioni fra pari (NAP, peer reviews, joint reports e così via). Indicatori e procedimenti hanno una loro validità ed efficacia, naturalmente. Ma non devono diventare fini a se stessi. La conseguenza di ciò sarebbe un progressivo svuotamento politico dell'intera strategia, la sua estraniamento dalle effettive dinamiche di interazione fra policy makers e stakeholders (parti sociali, governi sub-nazionali, rappresentanti dei target groups e così via) – dinamiche dalle quale dipendono in modo critico le chance di riforma dello status quo distributivo.

Trasversalità, trasparenza, apertura, apprendimento riflessivo ed adattabilità strategica degli obiettivi: queste sono le caratteristiche istituzionali che debbono essere rafforzate nel coordinamento aperto e nell'agenda di Lisbona nel suo complesso. L'Unione deve applicare alle proprie modalità di policy making quei tratti innovativi che essa da tempo raccomanda di adottare all'interno dei paesi membri, soprattutto per quanto riguarda la governance della politica sociale.

Riferimenti Bibliografici

Allmendiger, J. e Leibfried, S. (2003), *Education and the Welfare State*, in *Journal of European Social Policy*, 13:1.

Esping-Andersen, G. , con Gallie, D., Hemerijck, A. e Myles, J (2002), *Why We need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2003) *Against Social Inheritance*, in Giddens, A., *The Progressive Manifesto*, London, Polity Press.

Ferrera, M. (1998), *Le Trappole del Welfare*, Bologna, Il Mulino.

Ferrera, M., Hemerijck, A. e Rhodes, M., *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy* (2000), Relazione preparata per la Presidenza portoghese dell'Unione europea, Oeiras, Celta Editora.

Ferrera, M. e Hemerijck, A. (2003) *Recalibrating European Welfare Regimes*, in Zeitlin, J. e Trubeck, D. (a cura di), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press.

Myles, J. (2002), *A New Social Contract for the Elderly?*, in Esping-Andersen (2002), pp. 130-171.

Rainwater, L. (1997), *Inequality and Poverty in Comparative Perspective*, Madrid, WP 110, Istituto Juan March.

Room, G. (2002), *Education and Welfare. Recalibrating the European Debate*, in *Policy Studies*, 23:1.

Salvati, M. (2004), *Relazione Introduttiva*, incontro "Riformista Day", apparsa sul quotidiano "Il Riformista", 11 febbraio 2004.

Vleminckx K. e Smeeding, T. (2001), *Child Well-being in Modern Nations*, Bristol, The Polity Press.

Zeitlin, J. e Pochet, P. (2005) (a cura di), con Magnusson, L., *The Open Method of Coordination in Action*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.