



Welfare state
Il modello europeo dei diritti sociali
Seminario di cultura europea

PAOLO BOSI
Università di Modena e Reggio Emilia

Società sostenibili*
Paradigmi economici e riforma del welfare nelle politiche europee

5 marzo 2004

Premessa e anticipazioni

La riforma del *welfare state* nel nostro paese langue. Non mancano in assoluto provvedimenti e interventi, ma essi non appaiono risolutivi, a prescindere dal segno politico che li caratterizza. Le terapie proposte sono molte e ispirate a principi etici non coincidenti. I contendenti usano come argomento a favore delle proprie tesi l'Europa, spesso invocando il confronto con comportamenti medi dei paesi membri, o più direttamente citando l'autorità della Commissione: "Ce lo chiede l'Europa". Sembra difficile oggi discutere di riforme del *welfare* prescindendo dalle esperienze dei paesi europei e dalle politiche attuate dall'Unione Europea; ma in che misura la riforma del *welfare* in Italia è legata all'esistenza di un modello europeo? Ancora una volta, come è accaduto nel 1997 in occasione della partecipazione all'Unione monetaria per gli aspetti riguardanti il controllo macroeconomico, dovremo fare affidamento su uno sforzo straordinario e quindi legarci le mani? Per usare l'efficace titolo di un saggio di Ferrera e Gualmini, saremo "salvati dall'Europa"?

Affinché questa opzione abbia senso, è però necessario presupporre che esista un modello sociale europeo. Ma ciò è vero oppure no? Sappiamo con certezza che i sistemi europei di

* Testo pubblicato in: *Welfare state. Il modello europeo dei diritti sociali*, Modena, 2005, pp. 13-39. Copyright Fondazione Collegio San Carlo di Modena.

welfare si differenziano notevolmente tra di loro e gli studiosi della materia discutono a lungo sulla tassonomia più appropriata. Il punto è però questo: posto che esistano diversi modelli, sono essi destinati a convergere? E, in caso di risposta positiva, quali sono le forze che inducono questa tendenza alla convergenza? Si tratta di forze economiche ineluttabili, come lo sviluppo delle forze produttive o le leggi inesorabili dell'economia (neoclassica)? Oppure possiamo ammettere che un ruolo importante e autonomo sia giocato dalle istituzioni e dalla politica? E se tale ruolo è riconosciuto, quale funzione possono svolgere le grandi opzioni ideali, che si ispirano a visioni alternative della giustizia, nel disegnare il cammino futuro? Rimarrà così da chiedersi, infine, quali sono le implicazioni, sul piano dell'analisi e della politica economica, delle conclusioni che tenteremo di raggiungere.

In questo intervento cercherò di illustrare alcuni degli aspetti, spero i più significativi, del dibattito in corso su questo amplissimo tema. Nella prima parte si affronteranno i problemi dell'assetto e della dinamica dei modelli di *welfare*, domandandoci quali sono le cause che, secondo molti analisti, richiedono un cambiamento. Come vedremo, l'attenzione sarà portata a soffermarsi a lungo sugli effetti che la globalizzazione potrà esercitare sull'evoluzione dei sistemi europei di *welfare* (e in particolare di quello italiano). Nella seconda parte mi soffermerò a valutare la politica delle istituzioni europee al fine di saggiarne la capacità di contribuire alla soluzione delle questioni aperte.

Cosa intendiamo esattamente quando parliamo di *welfare state*? Una precisazione preliminare può essere utile per evitare fraintendimenti. Si tratta della parte più rilevante della spesa pubblica di un paese, la protezione sociale nelle sue diverse branche di spesa previdenziale, sanità, assistenza, ammortizzatori sociali, a cui vanno però anche aggiunte le spese per l'istruzione e per le politiche per l'abitazione, un settore quest'ultimo troppo trascurato dall'attenzione degli studiosi e dai responsabili delle politiche. In questa nozione allargata si tratta di spese la cui dimensione finanziaria è pari a un terzo del prodotto interno lordo, in un contesto in cui la spesa pubblica complessiva raggiunge il 50% e la pressione fiscale supera il 40% del PIL. È quindi indubbia l'assoluta rilevanza quantitativa del fenomeno, che mette al centro della nostra attenzione il rapporto tra Stato e mercato, l'eterno problema della politica economica. Ma non vi è solo questo. Come ci insegna la letteratura sociologica sui sistemi di *welfare*, oltre al rapporto tra Stato e mercato non può essere trascurato anche il rapporto che tali istituzioni hanno con la famiglia. Solo attraverso l'esatta comprensione delle interdipendenze tra questi tre poli è possibile comprendere l'evoluzione dei sistemi di *welfare*.

Scorrendo la bibliografia su questi temi a partire dagli anni Novanta ad oggi si è sorpresi dalla monotonia dei titoli di articoli e di volumi collettivi che svolgono comparazioni tra i sistemi di *welfare* nel mondo e che inevitabilmente mettono in rilievo la diversità dei percorsi nazionali nella costruzione dei sistemi di *welfare*. Tutti però utilizzano sostantivi che rimandano all'esigenza di un cambiamento: *retrenchment*, *modernization*, *recalibration*, *recasting*, *restructuring*, *updating*, *renegotiating* sono solo alcune delle parole-chiave, ciascuna con la propria connotazione ideologica o interpretativa, che possiamo trovare nei titoli di questi libri. Per cercare di comprendere lo stato del dibattito è forse utile riflettere su tre distinti terreni: l'analisi economica; il peso da assegnare alle istituzioni; il ruolo delle visioni di giustizia sociale.

Il primo punto – *l'analisi economica* – è senza dubbio quello a cui attribuisco maggiore importanza. Le visioni alternative del rapporto tra *welfare*, Europa e globalizzazione dipendono crucialmente dall'impianto teorico a cui si fa riferimento per interpretare la dinamica dei fenomeni economici. L'egemonia del pensiero liberista, il cosiddetto *Washington consensus*, ha alle spalle la teoria economia neoclassica, che domina la produzione di teoria economica dalla metà degli anni Settanta. Questa impostazione è

accettata anche da molti studiosi che politicamente hanno posizioni critiche nei confronti dei liberisti puri, anche se le conclusioni a cui tale teoria porterebbe vengono generalmente temperate con raccomandazioni di politica economica meno crude del liberismo puro. L'implicita accettazione del pensiero neoclassico, e in particolare del modo in cui esso descrive il funzionamento del mercato del lavoro, è all'origine delle principali contrapposizioni dei critici del liberismo sul terreno delle politiche economiche. La visione liberista pura, come diremo, tende a proporre un'analisi fondamentalmente deterministica. Esistono leggi economiche ineluttabili che impongono i cambiamenti, quindi opporsi ad esse significa essere perdenti o conservatori. Secondo questa visione il ruolo delle istituzioni e della politica è scarso o nullo. Gli stessi comportamenti politici sono endogenizzati nello schema teorico neoclassico (la scuola della *public choice*) attraverso l'assunzione secondo cui il politico persegue obiettivi egoistici che non corrispondono alla volontà dei cittadini/votanti. Esistono naturalmente visioni alternative. La più radicale è quella che in senso lato si ispira a visioni marxiane. Questo punto di vista ha egualmente accenti fortemente deterministici, anche se conduce ovviamente a giudizi e prescrizioni politiche opposte.

Posizioni intermedie invece sono coltivate da chi attribuisce un ruolo importante non solo alle leggi dell'economia, ma alle *istituzioni politiche* in senso lato. Neo-keynesiani e istituzionalisti hanno questo atteggiamento, quasi sempre presente negli studiosi di sistemi politici e nei sociologi. Sono appunto questi ultimi i più attivi nel dibattito sul ruolo dell'Europa e delle sue istituzioni, interrogandosi sui modi in cui la creazione di procedure e istituzioni corrette possano produrre esiti positivi sull'evoluzione dei sistemi di *welfare*. Qual è, allora, l'autonomia degli Stati nazionali rispetto alle istituzioni europee nel disegnare e implementare le politiche economiche? Come riformare il Trattato di Maastricht, che ruolo avrà la nuova Costituzione europea, che valutazione dare delle procedure dell'*Open Coordination Method* (OCM)?

Infine, il terzo e non meno rilevante punto riguarda le *visioni della giustizia*. Qui siamo su un terreno normativo in cui per un economista è più difficile muoversi. È vero che in termini generali non è impossibile immaginare una distinzione di ambiti tra analisi economica positiva, da un lato, e giudizi di valore dall'altro. È però indubbio che certi impianti teorici tendono più facilmente ad associarsi a certi insiemi di valori. La teoria economica neoclassica è perfettamente coerente con una visione individualista, mentre una visione istituzionalista è forse più conciliabile con un ruolo paternalistico della giustizia e quindi dell'intervento pubblico. Ma questa associazione è solo una primissima approssimazione. Esistono infatti molte famiglie di teorie della giustizia sociale a cui è necessario dare il giusto peso. È indubbio che la risposta da dare, sia in termini di analisi positiva sia in termini normativi, non può prescindere dal ruolo delle visioni della giustizia. Negli ultimi venti anni si è assistito ad un mutamento degli orientamenti delle politiche economiche in materia sociale che non può essere spiegato solo sulla base di teorie economiche. Come spiegare la crisi della socialdemocrazia alla fine degli anni Sessanta e l'ascesa dei governi di destra in Gran Bretagna e negli Usa? Come spiegare le attuali posizioni *neocons* degli Stati Uniti? È evidente che fenomeni di tale portata hanno all'origine mutamenti strutturali degli atteggiamenti nei confronti della società e della vita collettiva che non sono spiegabili solo in termini economici. Così come non è possibile sul terreno normativo fornire indicazioni politiche che prescindano dall'assunzione esplicita di un punto di vista fondato su valori etici esplicitamente dichiarati. Il mio punto di vista rispetto a questi tre ambiti è molto netto e mi pare utile dichiararlo subito. Sul nesso tra *welfare state* ed Europa sottolineerei il fatto che esistono diverse visioni sull'Europa che devono essere accuratamente distinte. Generici appelli all'Europa sono fuorvianti.

Sul piano dell'analisi economica e politico-economica il mio punto di vista è nettamente diverso rispetto all'impostazione neoclassica, e ciò mi porta a criticare non solo le posizioni dominanti di tipo liberista, ma anche molte altre varianti della stessa fatte proprie da studiosi istituzionalisti euro-ottimisti.

Intorno al ruolo delle istituzioni, ritengo che esso sia importante, ma ritengo anche che l'attuale *governance* europea sia troppo debole. Il rischio di tale debolezza è una possibile "deriva" liberista. Un aspetto cruciale nella valutazione delle politiche è a mio avviso connesso non solo agli esiti di lungo periodo delle stesse, ma soprattutto ai tempi con cui i mutamenti si manifestano. Questi ultimi sono forse ancora più importanti dei primi, dato che mai la storia si dispiega come pretenderebbero i nostri modelli teorici, ma è sempre il risultato di dinamiche che riflettono le forze previste da teorie a cui si aggiungono *shock* esogeni che nessuna teoria è in grado di prevedere. La mancanza di strumenti sufficientemente efficaci anche nel breve-medio periodo ha l'effetto di dare un vantaggio competitivo ai punti di vista più deterministici. In altre parole, le politiche contano, ma devono essere tempestive e incisive.

Per rafforzare la conclusione indicata, un ruolo importante è svolto dall'esplicitazione dei criteri di valore. Essi debbono essere coraggiosamente avanzati, soprattutto in una fase in cui non si può non provare una arendtiana angoscia per l'incapacità che oggi i leader dei paesi sviluppati dimostrano nell'affrontare temi come la tolleranza e la pace. Valori nuovi e più coraggiosi vanno messi in campo.

Infine: nuove proposte di politica economica sono coerenti con una gestione economicamente sostenibile solo se accanto a una revisione della strumentazione istituzionale si realizza anche un mutamento deciso nella gestione macroeconomica europea.

Modelli di welfare e famiglie di interpreti

In materia di *welfare state*, lo studioso più autorevole è sicuramente Gosta Esping-Andersen, secondo cui esistono quattro modelli teorici in competizione per la ristrutturazione dell'Europa sociale. Questi quattro modelli (liberista, socialdemocratico, corporativo e mediterraneo) sono però allo stesso tempo compresenti anche nella vita politica concreta dei singoli paesi europei. Il primo modello, quello liberista, è caratteristico degli Stati Uniti e del Regno Unito post-Thatcher; il modello socialdemocratico è tipico dei paesi nordici, mentre quello corporativo è tipico dei paesi continentali (Germania, Francia e Belgio); infine, quello mediterraneo è proprio dei paesi del sud dell'Europa ed è sostanzialmente una variante 'peggiorativa' del modello corporativo. Ma come si differenziano questi modelli? L'aspetto principale che interessa Esping-Andersen è la differenza rispetto al modo in cui si intrecciano i rapporti fra Stato, mercato e famiglia. La tassonomia elaborata da Esping-Andersen si fonda però anche sulla differenza tra le assegnazioni dei diritti e le prestazioni dello stato sociale, allo scopo di vedere dove esse vengono fornite a tutti i cittadini, e dove invece vengono fornite solo a specifiche categorie professionali o sociali. L'analisi di questo sociologo riguarda però anche le dinamiche e le trasformazioni storiche dei modelli di *welfare*, che per un lungo periodo di tempo erano considerati solo come appartenenti alla sfera dell'intervento pubblico, tipicamente fordista, mentre oggi alcuni tipi di protezione non appartengono più esclusivamente allo Stato, ma sono diventati attività di mercato. Basta fare l'esempio, a questo proposito, del lavoro femminile e dei lavori di cura. Nella teorizzazione di Esping-Andersen, il modello liberista è quello dello Stato minimo, da cui emerge un modello di *welfare* che riguarda solo i casi di emergenza e di estrema necessità, i cosiddetti casi marginali. Nel modello socialdemocratico, al contrario, lo Stato è centrale e l'occupazione

pubblica è un elemento determinante per la crescita dell'economia. In Svezia, per esempio, il lavoro all'interno della sfera del *welfare* è rilevante sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo: si tratta di un lavoro altamente qualificato, con una forte composizione femminile. Nel modello continentale prevale invece il criterio di sussidiarietà, con la precedenza che spetta alla famiglia, sulla base di valori consequenzialistici. In questo caso il *welfare* ha soprattutto la funzione di sanare situazioni di disagio, indipendentemente dal principio di responsabilità che ha generato queste stesse situazioni. Il modello mediterraneo è sostanzialmente affine a quello continentale, con le stesse caratteristiche corporative: in questo caso prevalgono però le spinte degenerative del familismo, dell'assistenzialismo e della frammentarietà.

L'esistenza di questi diversi modelli pone un problema: sono essi destinati a convergere? Se sì, sotto la spinta di quali forze? La letteratura specializzata definisce questo problema come *path dependence* nella modificazione del *welfare*. Alcuni studiosi ritengono che i modelli di *welfare* siano lenti a trasformarsi perché sono legati alla storia che li ha generati, mentre altri ritengono che possa verificarsi una maggiore rapidità di convergenza tra i diversi modelli. Il problema della rapidità dei processi di mutamento è comunque tipico, in generale, di tutti i fenomeni relativi allo sviluppo economico.

Prima di procedere con l'analisi delle questioni teoriche, è però necessario illustrare brevemente la posizione di alcuni autori, i più rappresentativi, in materia di riforma del *welfare* e di teoria dello sviluppo economico. Per semplificare, possiamo procedere con una classificazione: (a) gli economisti liberisti, all'interno dei quali possiamo comprendere, a mio avviso, anche la Terza Via di Tony Blair e Anthony Giddens; (b) i marxisti; (c) i politologi istituzionalisti "euroottimisti", tra i quali possiamo citare autori famosi come Esping-Andersen e Maurizio Ferrera, importanti per l'elaborazione culturale europea. In via introduttiva, mi sembra però importante accennare anche a un'ulteriore gruppo di autori, su cui ritorneremo più avanti, i cosiddetti teorici dello sviluppo umano, i cui maggiori rappresentanti sono Amartya Sen e Martha Nussbaum.

Tanto la tesi liberista quanto la tesi marxista si fondano su una convinzione "deterministica" dei processi di globalizzazione. Forse questa convinzione non vale per Giddens, le cui differenze teoriche rispetto ai liberisti sono comunque minime. Naturalmente i liberisti e i marxisti si differenziano nettamente in merito alle proposte di governo dello sviluppo politico ed economico dell'età contemporanea. I marxisti, al contrario dei liberisti, considerano negativi gli esiti della globalizzazione, giungendo a sostenere che essa è uno dei fattori principali per la crisi del sistema di *welfare*.

La crisi del welfare fordista

Adesso però possiamo esaminare le cause che hanno determinato la necessità di riformare il *welfare*. In questa sede possiamo considerarne sostanzialmente tre: (a) il fattore demografico, con particolare riguardo all'invecchiamento della popolazione, dovuto anche al progresso della medicina; (b) il mutato ruolo della donna nella famiglia e nel mercato del lavoro; (c) la globalizzazione.

La demografia. In primo luogo, possiamo brevemente analizzare la relazione che lega la crisi del modello fordista alla necessità di riforma del *welfare* a partire dalla considerazione della questione demografica. Visto che la popolazione invecchia, anche grazie al progresso della medicina, di conseguenza aumenta l'indice di dipendenza, cioè il rapporto fra il numero dei pensionati e il numero dei lavoratori. Questo aumento si traduce automaticamente in un

aumento della spesa previdenziale e sanitaria, che comporta a sua volta un aumento dei contributi sociali come base finanziaria. Naturalmente, l'aumento dei contributi sociali comporta un aumento del costo del lavoro, con conseguente calo della competitività e della crescita. Tra i diversi rimedi utilizzabili per far fronte all'aumento della spesa sociale, è stato finora praticamente considerato solo quello relativo alla riforma delle pensioni (con un taglio dunque di tipo liberistico, che si fonda sul motto "meno spese, meno tasse, più crescita"), mentre non è stato assolutamente considerata la possibilità di un aumento della tassazione generale. Molte sono le ragioni che vengono addotte dai sostenitori della riforma dei sistemi pensionistici. Tuttavia, tra queste, solo una è veramente degna di essere discussa, visto che è quella davvero determinante per il risparmio di spesa pubblica: l'innalzamento dell'età pensionabile. Infatti, le pensioni vengono pagate con il prodotto corrente di un determinato anno: ritardare il pensionamento significa allora aumentare il numero di persone che lavorano. Invece, molte delle altre argomentazioni utilizzate (ad esempio, quelle relative alla previdenza integrativa) non hanno nulla a che fare con questo problema fondamentale.

A questo punto però, proprio alla luce dell'elemento di crisi dovuto alla demografia, sembra necessario sottolineare come comunemente non venga valutata l'importanza sociale del lavoro non pagato. L'attenzione nei confronti del Prodotto Interno Lordo, della crescita e della produttività è una "ossessione" che non tiene conto del fatto che il benessere dipende anche da una parte molto rilevante di lavoro che non riguarda le sfere del mercato e dello Stato, ma che è parte integrante della struttura familiare. Per esempio, è opinione largamente condivisa la critica del sistema delle pensioni di anzianità; tuttavia, dobbiamo capire chi, in assenza di questo sistema, assolve ai lavori di cura familiare che vengono quotidianamente svolti senza corrispettivo economico. Questa semplice notazione rende evidente il fatto che la risoluzione di un problema macroeconomico da contabilità nazionale può determinare l'apertura di un grave problema sostanziale, insieme economico e sociale. Naturalmente, la stessa complessità riguarda anche tutto il mondo delle politiche per l'incentivazione della natalità.

Il ruolo delle donne nella società. Il secondo fattore di crisi del *welfare* dipende dal mutato ruolo della donna all'interno della famiglia, della società e del mercato del lavoro. Tutti gli analisti economici concordano sulla necessità di promuovere più alti tassi di partecipazione, così da sostenere la base imponibile del *welfare* attraverso una maggiore forza-lavoro. La risposta dei liberisti a questo fenomeno è però in sostanza preoccupata solo del problema fiscale e della competitività: in presenza di una maggiore offerta di lavoro (prevalentemente femminile), si verificherà un abbassamento dei salari reali e di conseguenza potranno essere diminuite le aliquote contributive in quanto esse potranno gravare su una platea più numerosa. Questa posizione non solo contiene in sé effetti particolarmente preoccupanti in termini di distribuzione del reddito, ma sostanzialmente ribadisce l'essenza del principio liberista, secondo cui il *welfare* è un ostacolo alla crescita. Al contrario, i teorici istituzionalisti sottolineano l'ambivalenza di questo fenomeno sociale legato al nuovo ruolo della donna: da un lato infatti vedono con favore la maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro, dall'altro sottolineano i disagi legati, di nuovo, al problema del lavoro non pagato, cioè all'attuale carenza di cura familiare nei confronti degli anziani e dei figli.

Quindi, l'analisi dei primi due fattori di crisi del *welfare*, demografia e partecipazione femminile, mette in evidenza l'emergere di un primo conflitto tra prodotto di mercato e prodotto allargato. Un secondo problema riguarda la concezione del benessere nelle società avanzate, che non può essere valutato solo in termini di PIL (sia esso inteso in senso assoluto, come tasso di crescita o di ripartizione pro-capite). Se mettessimo a confronto il tradizionale reddito pro-capite misurato dalla contabilità nazionale con l'indice di sviluppo umano

calcolato dalle Nazioni Unite, che tiene conto non soltanto della produzione della ricchezza, ma anche di altri indicatori (la mortalità, il grado di salute, il livello di istruzione ecc.) per 174 paesi del mondo nel periodo 1993-2000, vedremmo con chiarezza che tra i paesi poveri si verifica una relazione diretta tra le due variabili: con l'aumentare del PIL pro-capite si determina un corrispondente, rapido aumento dell'indice di sviluppo. Questa corrispondenza non vale però allo stesso modo nei paesi ad economia avanzata: questa semplice constatazione indica come il vero problema delle nostre società non può essere ricondotto all'ossessione della crescita del PIL.

La globalizzazione. Il terzo fattore di crisi del *welfare* è costituito dalla globalizzazione. Per i marxisti la globalizzazione è alla base della crisi del *welfare* per numerosi motivi: in primo luogo, il ruolo degli Stati nazionali diminuisce progressivamente in favore del ruolo delle multinazionali; inoltre l'apertura dei mercati, le liberalizzazioni valutarie, i progressi dell'*information technology*, hanno avuto effetti devastanti, ad esempio, sulla tassazione del reddito da capitale. A causa della riduzione della base fiscale del prelievo entra in crisi la spesa per il *welfare*, generando progressivamente fenomeni di *social dumping* non solo all'interno dei singoli Stati, ma anche e soprattutto sullo scenario della politica internazionale. Questa diagnosi del problema è accettata – seppur con una valutazione diametralmente opposta – anche dai liberisti, secondo cui la spesa del *welfare* deve essere ridotta allo scopo di alleggerire il prelievo fiscale, anche in conseguenza di questi processi di internazionalizzazione. I teorici istituzionalisti non avvalorano questa tesi della convergenza, perché ritengono che i sistemi di *welfare* cambino soltanto lentamente, visto che essi non sono esenti dalla *path dependence*. Secondo questi teorici, un ruolo fondamentale nel governo della globalizzazione può essere svolto dalle istituzioni. Malgrado ciò, anche queste analisi accettano sostanzialmente, proprio come fanno i liberisti, l'impianto teorico dell'economia neoclassica, secondo cui il lavoro è un bene come qualsiasi altro, il cui prezzo è determinato dall'incrocio di una domanda e di un'offerta di lavoro. Gli studiosi istituzionalisti però portano ad evidenza alcune contraddizioni implicite nelle nostre società post-fordiste e nelle nostre economie di servizi: ad esempio, è molto usuale presentare il "trilemma" secondo cui non è possibile conciliare simultaneamente i vincoli di bilancio pubblico, l'eguaglianza salariale e la piena occupazione. Da questo punto di vista, i diversi modelli di *welfare* prima citati (liberista, socialdemocratico e continentale) hanno dato risposte diverse alla conciliazione tra questi tre obiettivi, che non possono stare contemporaneamente insieme. Il modello socialdemocratico ha rinunciato al vincolo di bilancio, mentre il modello liberista ha rinunciato all'eguaglianza. Infine, il modello continentale ha rinunciato all'aumento dell'occupazione per tenere insieme correttezza del vincolo di bilancio ed eguaglianza salariale.

Ma, al di là dell'impostazione teorica intorno alla crisi attuale del *welfare*, quali sono gli effetti diretti della globalizzazione sulla crisi dello stato sociale? La globalizzazione è una grande rivoluzione nel modo di produrre e di commerciare che comporta un maggiore interscambio di beni, una maggiore libertà di movimento dei capitali finanziari e degli investimenti diretti, una forte mobilità della forza-lavoro (con i relativi problemi di emigrazione e immigrazione): questi cambiamenti, resi possibili dall'*information technology*, contribuiscono a fornire un grande ruolo alle multinazionali e agli attori della finanza, a scapito del ruolo tradizionale degli Stati nazionali. Ma la domanda essenziale sulla globalizzazione può essere formulata in modo 'asciutto': si tratta di un fattore positivo o di un fattore negativo per lo sviluppo economico e sociale? E quali riflessi essa ha sulla sostenibilità dei modelli di *welfare*? Per i liberisti e gli istituzionalisti la globalizzazione è un'opportunità, mentre per i marxisti inverte il dominio del capitale.

In questa sede è possibile discutere un unico aspetto della globalizzazione, relativo all'accresciuta competizione prodotta dall'allargamento dei mercati del lavoro emergenti nello scenario internazionale. La globalizzazione però non comporta solo un'estrema competizione sui prodotti; comporta anche movimenti di investimenti finanziari in paesi stranieri per la produzione chimica, farmaceutica, automobilistica e così via. Abbiamo così un'enorme varietà di fenomeni socio-economici, tra cui le fusioni trans-nazionali per ottenere economie di scala, le *joint-ventures* internazionali, gli accordi fra imprese, le politiche protezionistiche degli Stati, le politiche dei distretti, i fenomeni di specializzazione flessibile. Malgrado ciò, sembra necessario sottolineare come gli Stati nazionali continuino ad avere un ruolo importante, anche da protagonista, in molti aspetti della globalizzazione.

All'interno dei diversi fenomeni legati alla globalizzazione, uno degli aspetti più importanti riguarda l'attivazione di un processo di industrializzazione di massa (soprattutto in Cina), con un basso costo del lavoro che ha generato per l'Occidente ampie perdite di mercato, che a loro volta hanno determinato una ristrutturazione delle produzioni, un'aumento della disoccupazione e una caduta dei salari che colpisce soprattutto i lavoratori meno qualificati.

Le posizioni degli interpreti sulla globalizzazione

Malgrado ciò, la teoria economica liberista è favorevole alla globalizzazione. Perché? Secondo i liberisti il fattore positivo è costituito dall'aumento del prodotto mondiale legato all'aumento del numero di persone che lavorano con criteri di efficienza. L'aumento della concorrenza favorisce infatti la diminuzione dei prezzi dei beni, anche di quelli prodotti dai paesi ricchi. Nel lungo periodo naturalmente si avranno modificazioni dei prezzi relativi tra i prodotti *labour-intensive* e i prodotti ad alta capitalizzazione; modificazioni che a loro volta influiranno sugli scambi commerciali generando, secondo i liberisti, maggiore efficienza e maggiore produzione. Le cose stanno naturalmente in modo diverso nel breve periodo. I liberisti fanno infatti notare come sia necessario riconquistare la produttività con la moderazione salariale, con un mercato del lavoro flessibile, con il miglioramento della competitività attraverso lo spostamento della produzione su segmenti ad alto valore aggiunto, con investimenti nella ricerca, con l'equilibrio nei bilanci pubblici, con la lotta contro l'inflazione e contro le tentazioni protezionistiche, infine con una riduzione della spesa pubblica che permetta di ridurre le imposte sul lavoro.

A partire dalla stessa diagnosi, i marxisti sottolineano con vigore lo stato di crisi dei lavoratori con bassa qualificazione, anche di quelli europei ed americani: il lavoro diventa infatti più precario, con salari più bassi e con una "femminilizzazione" forzata dei lavori meno qualificati. In una parola, per i marxisti la globalizzazione è un *bulldozer*.

Gli istituzionalisti criticano la visione deterministica e l'inevitabilità degli effetti della globalizzazione, facendo vedere che esistono opportunità positive per la crescita, senza negare tuttavia le difficoltà economiche e i costi sociali di questi processi. Proprio perché le istituzioni possono giocare un ruolo di primo piano nello sviluppo, il *welfare* può essere un supporto, e non un ostacolo, alla crescita. La parola d'ordine del governo della globalizzazione diventa allora la *flex security*: flessibilità più sicurezza. È chiaro che, per questi teorici, l'alternativa in merito agli effetti positivi e negativi della globalizzazione è determinata dalla differenza tra lungo periodo e breve-medio periodo. Ed è sulla differenza tra questi effetti – negativi nel breve-medio periodo, positivi nel lungo periodo – che la teoria economica dovrebbe oggi riflettere, allo scopo di trovare soluzioni compatibili anche per coloro che oggi vivono i problemi della disoccupazione e del salario in un'epoca di crisi del

welfare. Una semplice notazione può indicare la contemporanea presenza di effetti negativi e positivi all'interno dei processi globali. La globalizzazione ha determinato infatti una netta differenza fra il fatturato (delle imprese) e il valore aggiunto (di una nazione). In questo senso, il progressivo spostamento della produzione su beni ad alto valore aggiunto (soprattutto con alto contenuto tecnologico) è sicuramente un fattore importante sul piano della competizione internazionale, ma non lo è affatto dal punto di vista dell'occupazione. Allo stesso modo, la mobilità dei capitali favorisce sicuramente un aumento della produttività, ma allo stesso tempo mette in crisi i singoli bilanci nazionali a causa dell'immunità rispetto alla tassazione favorita dalla delocalizzazione delle transazioni finanziarie.

Nella mia interpretazione della situazione presente esistono alternative alla visione liberista. Il pensiero liberista è in un'evidente fase di crisi. È finito il mito della grande impresa come motore positivo (vedi i casi Enron, Parmalat ecc.), a cui si aggiungono le delusioni derivanti dai processi di privatizzazione, l'aumento delle diseguaglianze sociali, la crisi del ceto medio, l'avvento di nuovi poveri e altro ancora. Il primo passo per il superamento della teoria economica liberista consisterebbe nell'abbandonare il rigorismo fiscale della Banca Centrale Europea e in generale dell'impostazione dei bilanci pubblici e monetari, cercando così di svalutare l'euro attraverso la creazione di disavanzi a livello europeo. Questa impostazione non ha nulla a che fare con le vecchie politiche italiane di svalutazione della lira. Oggi le cose sono del tutto diverse: da un punto di vista macroeconomico, l'economia europea, al pari di quella degli Stati Uniti, è una grande economia chiusa, all'interno della quale non deve esistere il timore di proporre politiche espansive. Nell'ambito di queste politiche, sarebbe sostenibile anche una maggiore spesa per il *welfare*, pensata però in un modo nuovo, che non sia improduttiva e semplicemente assistenziale ma, al contrario, fondata sullo sviluppo tecnologico, in grado di soddisfare le esigenze, per esempio, della popolazione anziana nei prossimi venti-trent'anni. L'attuazione di una politica economica di tipo espansivo a livello europeo potrebbe dunque creare le condizioni per un nuovo sviluppo, un nuovo intreccio tra *welfare* e livelli di benessere. Da questo punto di vista diventa possibile considerare la globalizzazione come un processo politico-economico agevolato da decisioni istituzionali (per esempio, in merito alla liberalizzazione dei mercati finanziari e valutari) degli Stati nazionali e degli organismi intergovernativi: infatti, la globalizzazione non è una legge della natura. Le istituzioni possono, e debbono, avere un ruolo attivo nella valutazione degli strumenti, dei meccanismi e degli effetti della globalizzazione: se, come è ormai chiaro, la possibilità dei mercati di allocarsi liberamente in qualunque posto del mondo alla ricerca di maggiori investimenti non ha generato effetti positivi, bensì negativi, allora le istituzioni devono correggere questo effetto 'indesiderato' della globalizzazione, che colpisce in misura più forte le classi meno agiate dei paesi sviluppati. Lo stesso vale per i processi di privatizzazione (per esempio, in merito ai problemi di asimmetria informativa). Senza voler tornare a sistemi economici controllati direttamente dagli Stati, sembra tuttavia possibile distinguere costi e benefici della globalizzazione, cercando di porre rimedio ai costi considerati troppo alti o addirittura dannosi per lo sviluppo del modello europeo.

Il ruolo dell'Europa

Tuttavia, sarebbe troppo semplicistico affermare che esiste una sola Europa, perché in realtà ne esistono diverse. Questa pluralità è la condizione-base che permette ai teorici istituzionalisti di parlare di *governance* europea. Anche dal punto di vista di un europeista convinto – come quello di chi scrive – è necessario notare che su molti terreni le istituzioni dell'Europa sociale sono deboli, ed è proprio questa debolezza che, in assenza di idee e di

valori, crea le condizioni per una deriva liberista delle politiche europee. Citiamo brevemente i passi fondamentali per la formazione delle regole e dei contenuti dell'Europa sociale: nel 1993 viene firmato il Trattato di Maastricht, nel 1997 quello di Amsterdam, nel 2000 viene firmato il Documento di Lisbona, nel 2001 Nizza e Lussemburgo (*white paper* sulla *governance*). A questa serie di appuntamenti può aggiungersi un'altra serie di implementazioni in occasione degli appuntamenti annuali: Barcellona, Stoccolma, Bruxelles. Nella fase iniziale (1993-2000), la *governance* europea è stata dominata dall'autorità degli economisti attraverso il rispetto rigoroso del Patto di Stabilità. Con l'appuntamento di Lisbona, nel 2000, si pone invece in primo piano per l'Unione Europea la necessità di puntare decisamente l'attenzione sull'agenda sociale, che però recentemente sembra di nuovo essere scarsamente considerata.

Qual è allora il dibattito in corso, rilevante per lo sviluppo dell'Europa sociale? È il dibattito sull'asimmetria costituzionale tra *hard law* e *soft law*. Infatti, alcune sezioni della *governance* politica, economica e sociale si fondano su trattati fondamentali, mentre altre si appoggiano solo su accordi più 'deboli'. I pilastri della *governance* europei sono sostanzialmente tre: (a) il Patto di Stabilità (in merito al disavanzo dei bilanci pubblici e all'andamento del debito pubblico); (b) le *Broad Economic Policy Guidelines* (in merito alle politiche per l'occupazione); (c) la *European Employment Strategy* e la *Social Inclusion Strategy* (in merito alle politiche sociali). Cosa osserviamo in merito a quest'ultimo punto, quello relativo alle politiche sociali? Possiamo osservare che in questo caso vengono praticamente utilizzati solo strumenti di *soft law*, e non di *hard law*. Le normative europee costituiscono allora delle semplici linee-guida, senza valore normativo, costringitivo e coercitivo. In sostanza, la politica sociale resta di competenza degli Stati nazionali, malgrado sia stata creata, sempre con il Documento di Lisbona, l'Agenda Sociale Europea, in particolare il *Social Protection Committee* che, pur avendo natura di trattato, resta un semplice metodo di coordinamento aperto (*Open Coordination Method*) attraverso cui gli Stati si confrontano in sede di Consiglio Europeo, senza tuttavia emettere raccomandazioni e senza applicare sanzioni. Sembra del tutto superfluo affermare che una vera *governance* europea non può disinteressarsi dell'agenda sociale, che dovrebbe diventare più rilevante anche dal punto di vista istituzionale.

Il problema delle regole per il funzionamento dell'Europa sociale è importante, ma naturalmente non risolve la questione dei contenuti. Infatti, costruire una costituzione coerente non equivale a costruire un modello giusto ed efficace di *welfare*. Proviamo allora a guardare ai principi posti dal Documento di Lisbona, caratterizzato da grandi aspettative, che possono essere sintetizzati nella seguente dichiarazione di principio: la nascita dell'Europa sociale attraverso lo sviluppo dell'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. Già in queste enunciazioni di principio possiamo notare però alcune ambiguità teoriche. Le idee "un'economia più competitiva" e "una crescita economica sostenibile" appartengono alla strumentazione teorica dei liberisti. L'idea "nuovi e migliori posti di lavoro" è invece tipica degli istituzionalisti. L'idea "una maggiore coesione sociale" è frutto di un compromesso tra i liberisti e gli istituzionalisti. Naturalmente, questo groviglio teorico non favorisce il raggiungimento degli obiettivi, visto che questi ultimi, malgrado una loro esplicita formulazione, riposano su un fondamento teorico incerto. Ma quali sono i grandi obiettivi posti dal Documento di Lisbona? In sostanza, i principali sono quattro: occupabilità (aumento dell'occupazione, abbassamento dei salari ecc.), adattabilità (cioè la flessibilità), imprenditorialità (la disponibilità a diventare lavoratori autonomi), pari opportunità (sia sul piano sociale che su quello di genere). Come è evidente, i primi tre obiettivi, al contrario del quarto, sono di impronta liberista. Questi obiettivi sono stati

implementati all'appuntamento del Consiglio Europeo di Lussemburgo (2001), con un'estrema accentuazione del *welfare* attivo, tipicamente elaborato dal modello liberista della Terza Via. L'Europa sociale deve dunque elaborare strategie di sviluppo fondate sui seguenti criteri:

- Sussidi di disoccupazione solo come incentivo per il ritorno sul mercato del lavoro;
- Maggiore formazione ad alto valore aggiunto (questo criterio è più tipico della teoria istituzionalista);
- Maggiore crescita dei settori ad alta intensità di lavoro (da notare che questo criterio è opposto a quello che parla di *information technology*);
- Minori ostacoli ai lavori poco qualificati;
- *Flex security*.

Naturalmente non tutti i politici hanno lavorato nella direzione liberista. Tra i sostenitori di una diversa idea di Europa sociale possiamo citare Frank Vandenbroucke, Ministro degli Affari Sociali del Belgio che – con l'aiuto di Anthony Atkinson, a mio avviso il più grande studioso europeo di politiche sociali – ha cercato di includere gli indicatori sociali all'interno dei documenti della Comunità europea, in particolare all'interno del Terzo Pilastro della *Social Inclusion*. Gli indicatori sociali permettono infatti di elaborare criteri economici che non si limitano al PIL, al disavanzo pubblico, al rapporto fra debito pubblico e PIL, ma si estendono al rischio di povertà, alla persistenza nella povertà, all'intensità di questo rischio, alla disuguaglianza, alla disoccupazione di lunga durata, al numero delle famiglie in cui sono presenti disoccupati, alla crisi del lavoro giovanile e così via. Si tratta dunque di una serie di indicatori che appartiene ad una sfera ideale del tutto diversa da quella elaborata dai liberisti.

Le linee-guida delle politiche sociali europee possono essere riviste ogni anno. A Stoccolma (2002) il Documento finale si esprime in termini del tutto lusinghieri per la definizione di un'Europa sociale fondata su principi riformisti: la promozione dell'*education* e del *long-life learning*, la lotta contro la *social exclusion* e il lavoro sommerso, la promozione di un invecchiamento attivo. Naturalmente i liberisti non scompaiono, visto che si continua a parlare di *active labour policies*.

Le cose cambiano, radicalmente, con il Consiglio Europeo di Barcellona (2003). In primo luogo, si verifica un mutamento all'interno del funzionamento delle regole: le aspettative sulle *guidelines* devono essere abbassate. Inoltre, sul piano dei contenuti, le verifiche dei rapporti annuali sul mercato del lavoro sono molto deludenti, visto che gli Stati membri si sono preoccupati solo delle statistiche quantitative sull'occupazione e sulla disoccupazione, senza minimamente preoccuparsi della "fertilizzazione dei comportamenti" virtuosi a livello di inclusione sociale. A Barcellona si è consumata dunque una vera e propria inversione di tendenza sulle politiche sociali europee. Per esempio, è possibile notare come, negli ultimi tempi, la materia delle pensioni, che è tipicamente una materia dell'area *social inclusion*, sia stata sottratta sempre di più a quest'area per diventare materia specifica dell'economia pubblica. Il problema della sostenibilità, della riduzione della spesa, della parità di bilancio ha quindi preso il sopravvento sul problema delle politiche sociali.

La mia inclinazione pessimistica nei confronti dell'attuale situazione europea è dunque fondata su numerosi dati di fatto, non ultimo il recente documento (2004) dell'*Economic Policy Committee*. Le priorità qui assegnate sono le seguenti: elaborazione di strategie economiche fortemente orientate alla crescita; aumento della produttività e dell'occupazione; riforma accelerata del mercato del lavoro; aumento dell'offerta di lavoro; aumento della flessibilità nei sistemi salariali, in grado di riflettere le differenze della produttività; ribilanciamento del concetto di sicurezza dei posti di lavoro; riforma dei sussidi di

disoccupazione nella logica del *making work pay*; riduzione delle barriere nel mercato interno; *deregulation*; *knowledge based economy* nel settore privato (cioè aumento dei fondi alla ricerca privata, non a quella pubblica); determinazione di politiche favorevoli alla crescita delle imprese; sostenibilità nel lungo periodo delle politiche fiscali e della finanza pubblica; integrazione dei mercati finanziari; miglioramento dell'efficienza del settore pubblico; esternalizzazione dei servizi. Come è evidente, in questo documento i liberisti non hanno alcuna concorrenza. Su questa via, in materia di *welfare*, l'Europa forse giungerà ad accontentarsi di soluzioni minime, in quanto solo esse potranno essere condivise da tutti.

L'onestà intellettuale porta a riconoscere che questa crisi dell'Europa sociale è oggi soprattutto pratica: infatti, fortunatamente, esistono ancora numerose critiche teoriche nei confronti della logica liberista, critiche che stanno diventando consapevolezza molto diffusa. Importante è allora capire quali strategie anti-liberiste possono avere concretamente successo per l'edificazione di un nuovo modello di *welfare*. Senza dubbio, il ruolo delle istituzioni è determinante; però credo che oggi un rilancio dell'Europa sociale possa passare solo dal sostegno dato alla formazione di nuovi valori ideali.

Necessità di nuovi valori

A questo punto emergono i temi elaborati dalla nuova corrente di studi cui abbiamo accennato all'inizio, i teorici dello sviluppo umano, con particolare riguardo a Sen e Nussbaum. Nasce così un nuovo paradigma di stato sociale, in cui l'ideale di equità e di giustizia fondativo dei sistemi di *welfare* deve portare alla valorizzazione delle capacità (*capabilities*) di ciascun individuo, che viene così messo in grado di esercitare il proprio progetto di vita. Questo *welfare* non è più quello fordista, in cui prevaleva fondamentalmente un'equità di tipo consequenzialista, che prendeva in considerazione i risultati dell'agire socio-economico, cercando di intervenire a favore degli svantaggiati, senza però avere riferimento ad altri aspetti, quali i progetti di vita o la previsione delle difficoltà. Il *welfare* fordista non teneva conto neppure dell'equità procedurale, cioè della responsabilizzazione personale e sociale delle persone (modello, questo, caratteristico della Terza Via). Questa nuova impostazione teorica si fonda su un'idea semplice e tuttavia rivoluzionaria: il lavoro non è assimilabile a una merce. Questa semplice intuizione distingue i teorici dello sviluppo umano da ogni forma di economia neoclassica (fondamento di ogni modello liberista), secondo cui il salario reale è ciò che determina l'equilibrio del mercato del lavoro. Questa proposizione non viene accettata da Sen (così come non era stata accettata non solo dai classici, ma nemmeno da Keynes): il lavoratore è una parte debole di un mercato speciale e per questo ha bisogno di protezione. In questo senso, è necessario prevenire le cause dell'esclusione sociale, visto che non è sufficiente operare solo dopo che l'esclusione sociale si è prodotta e consolidata. Il salario desiderabile non è quello che è uguale alla produttività marginale del lavoratore, ma deve essere "una paga giusta per una giusta giornata di lavoro". Il lavoro crea diritti di cittadinanza ed il sistema di *welfare* diventa strumento di realizzazione per una vita dignitosa per tutti, non solo assistenza per i più deboli.

Anche sotto il punto di vista della spesa pubblica, i teorici dello sviluppo umano possono fornire interessanti opzioni in materia di politiche dei redditi. Infatti, la politica dei redditi (cioè la politica sui salari in rapporto alla produttività) non è solo moderazione salariale, come imporrebbe una visione liberista, ma uno strumento di equa ripartizione del reddito nazionale, sotto il vincolo del reinvestimento dei profitti. Senza questa considerazione, non può esistere alcun patto sociale. La differenza essenziale tra i liberisti e i teorici dello sviluppo umano consiste proprio nella diversa considerazione dei concreti progetti di vita delle persone. Per

esempio, nella prospettiva della teoria dello sviluppo umano, i provvedimenti per lo sviluppo della partecipazione al lavoro (tra cui la riduzione dei contributi sociali per favorire la partecipazione femminile e giovanile) deve essere corredata da tutta un'altra serie di strumenti e di servizi sociali che consentano concretamente di possedere la capacità per poter lavorare. Per i liberisti invece è importante solo lo strumento di riduzione del costo del lavoro, così da avere maggiore competitività delle imprese, nella fiducia che poi il mercato si riequilibri da solo. La stessa differenza qualitativa di impostazione può essere verificata anche intorno ai progetti di reinserimento nei confronti di quei cittadini che soffrono una condizione di esclusione sociale, oppure in merito alle politiche per la casa, o infine – guardando all'Italia – in merito alle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Purtroppo però gli attori della politica sociale non hanno ancora preso piena consapevolezza della netta differenza tra questi modelli teorici, che emerge anche in merito alla valutazione delle politiche per l'integrazione degli immigrati. In sostanza: per i teorici dello sviluppo umano è essenziale valorizzare il prodotto allargato, e non solo la crescita del PIL, e soprattutto affermare valori sulla dignità di ogni essere umano. Certamente tutto questo ha un costo che grava sulla finanza pubblica: tuttavia, credo che esistano spazi di manovra a livello europeo, soprattutto se vengono allargati i margini delle politiche macroeconomiche per cominciare ad attuare politiche di *welfare* fondate su questi nuovi principi. Un primo passo – soprattutto culturale – in questa direzione consiste nella ridefinizione dell'idea di cittadinanza attraverso il rapporto tra servizi collettivi e imposte, tra *welfare* e tassazione. Naturalmente, non credo esistano motivi per essere molto ottimisti su questo tema, soprattutto se fondiamo le nostre riflessioni sull'analisi svolta da Colin Crouch nel suo recente saggio *Postdemocrazia*: sarebbe tuttavia sbagliato non provare a trasformare le nostre idee e prassi su democrazia e benessere.

Riferimenti bibliografici

- Atkinson A.B., *Poverty in Europe*, Blackwell, Oxford 1998 ; trad. it. *La povertà in Europa*, il Mulino, Bologna 2000.
- Atkinson T., Cantillon B., Marlier E., Nolan B., *Social Indicators. The European Union and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- Crouch C., *Postdemocrazia*, trad. it., Laterza, Roma-Bari 2003.
- Esping-Andersen G., *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford 1999; trad. it. *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna 2000.
- Esping-Andersen G. (ed.), *Why We Need a New Welfare State?*, Oxford 2002.
- Ferrera M., *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, il Mulino, Bologna 1993.
- Ferrera M., *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, il Mulino, Bologna 1998.
- Ferrera M. e Gualmini E., *Salvati dall'Europa?*, il Mulino, Bologna 1999.
- Giddens A., *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998; trad. it. *La Terza Via*, il Saggiatore, Milano 1999.
- Nussbaum M.C., *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 2000; trad. it. *Diventare persone. Donne e universalità dei diritti*, il Mulino, Bologna 2001.
- Nussbaum M.C. and Glover J. (a cura di), *Women, Culture and Development. A Study of Human Capabilities*, Clarendon Press, Oxford 1995.
- Sen A.K., *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford 1999; trad. it. *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano 2000.
- Trubek D. and Zeitlin J. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford 2003.