

C'è un futuro per il welfare europeo?

di Lorenzo Cattani

17-12-2016

Negli ultimi anni il Welfare State è stato oggetto di molte critiche e riforme restrittive. In quello che sembra essere diventato il paradigma dominante, globalizzazione ed efficienza economica sono diventati i pilastri dell'attacco al Welfare State, considerato ormai un costo che appesantisce l'economia. I tagli al welfare sono visti come necessari per stimolare la crescita economica e raggiungere la piena occupazione. Inoltre il mondo sempre più globalizzato e senza confini in cui viviamo ha fatto sì che il Welfare State, insieme alla social-democrazia, debba essere sacrificato per via di una mobilità dei capitali che mette seriamente in crisi le capacità fiscali dello stato nazione.

Ora che i capitali hanno possibilità di muoversi liberamente attraverso le frontiere, non solo i governi sono costretti a tagliare i programmi di welfare, ma possono spostarsi verso paesi dove la tassazione è minore o il costo del lavoro più basso. I governi, se non vogliono affrontare il rischio di un'emorragia determinata dal flusso di capitali in uscita, devono dimostrare che percorreranno la via della prudenza fiscale.

Dal lato economico, soprattutto da parte del pensiero neo-liberista, sono state mosse due critiche fondamentali al Welfare State. La prima è che la spesa pubblica riduce gli investimenti privati tramite un processo di spiazzamento. Questo abbassa i livelli di crescita e rende completamente vane politiche di sostegno all'occupazione tramite programmi finanziati pubblicamente. La seconda critica è la diretta conseguenza della prima: il Welfare State fornisce disincentivi alla crescita e incoraggia gli individui ad uscire dal mercato del lavoro e vivere a spese dello Stato.

Col passare del tempo tali critiche si sono talmente radicate che anche la sinistra, che come suggerisce Salvatore Biasco nel suo libro "Regole, Stato, Uguaglianza" (già recensito da Pandora), non ha saputo creare "un formidabile apparato di pensiero" con cui opporsi al neo-liberismo optando per una postura difensiva, ha accettato tale realtà più o meno a malincuore. Tuttavia, queste critiche ignorano le condizioni storiche che hanno portato all'affermazione del Welfare State dopo la seconda guerra mondiale e gli obiettivi che il Welfare State si proponeva di raggiungere. Per poter capire quale debba essere il destino dello stato sociale non si può prescindere dall'analisi della sua dimensione storica e anche di quella politico-economica, prendendo in esame le strutture istituzionali con cui il Welfare State ha interagito nel corso del tempo. È opinione di chi scrive che, una volta condotta una simile analisi, si possa concludere che vivere in un mondo globalizzato sia possibile solo tramite un'espansione, e non un taglio, delle reti di protezione che adattino il Welfare State alle nuove sfide della globalizzazione e della nuova fase storica che le economie europee stanno affrontando.

Continua a leggere - Pagina seguente

Indice dell'articolo

Pagina corrente: C'è un futuro per il welfare europeo?

Pagina 2: La prospettiva storica

Pagina 3: Welfare e crescita

Pagina 4: La liberalizzazione del welfare in Europa

Pagina 5: Pubblica istruzione e politiche di attivazione "human capital": due possibili inizi per un nuovo welfare?

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora per i numeri 4,5 e 6? Tutte le informazioni qui

Pagina 2 - Torna all'inizio

La prospettiva storica

L'analisi storica delle dinamiche che hanno portato alla nascita del Welfare State è fondamentale per poterne sondare il futuro. Come afferma Asa Briggs, il "range dei servizi sociali concordati", l'oggetto dell'azione del Welfare State, è un insieme mutevole, che deve essere studiato in prospettiva storica. Ancora più importanti sono le condizioni storiche, politiche ed economiche, che hanno ispirato le politiche di welfare.

Il Welfare State è uno stato dove il potere organizzato si muove deliberatamente per alterare le forze di mercato in diverse direzioni. Una di queste è quella di permettere agli individui di gestire determinate "contingenze sociali" che potrebbero generare crisi individuali o familiari. Quali sono queste contingenze? In che modo e per quale motivo sono state viste come aree di un necessario intervento statale? Asa Briggs sostiene che il riconoscimento di tali contingenze sia intimamente legato all'industrializzazione. L'invecchiamento e la malattia hanno sempre rappresentato un'avversità per gli uomini, ma inserendo il Welfare State nello scenario dell'industrializzazione ci si accorge che vi è una particolare contingenza sociale, che non esisteva prima dell'industrializzazione, diventata l'oggetto principale delle politiche di welfare: la disoccupazione. Se invecchiamento e malattia erano avversità per cui esistevano già delle reti di protezione nella storia, una su tutte la famiglia, per la disoccupazione non esistevano e pertanto l'azione statale doveva concentrarsi a risolvere prima di tutto questa situazione. A ciò contribuì anche l'enorme ondata di disoccupazione che i paesi europei sperimentarono nel periodo interbellico. Queste esperienze hanno fatto sì che in diversi settori della società nascesse una domanda per gestire tale contingenza: da parte del lavoro organizzato, da parte di imprenditori "filantropici" (ma come vedremo in seguito anche gli imprenditori in generale hanno un interesse concreto nell'investire sul welfare) e da parte dei governi che vogliono scongiurare le conseguenze politiche della disoccupazione.

L'analisi storica è quindi fondamentale per capire a quali contingenze sociali lo Stato debba fare fronte. Le recenti critiche al Welfare State probabilmente si sono concentrate troppo su pensioni e

disoccupazione senza rendersi conto che stavano nascendo nuove contingenze sociali che avrebbero reso necessaria l'azione dello Stato. Nel momento in cui nacque, il Welfare State doveva gestire il problema enorme della disoccupazione; oggi deve probabilmente affrontare nuovi eventi che forse rendono necessario un relativo "aggiustamento" nella generosità e nei contenuti delle politiche di disoccupazione. Con aggiustamento tuttavia non si deve intendere taglio lineare, visto che la disoccupazione resta un'importantissima contingenza sociale da gestire. L'aggiustamento è necessario per poter permettere al Welfare State di garantire agli individui la protezione necessaria per vivere in un mondo dove la disoccupazione non è più l'unico rischio contro cui è necessario assicurarsi. Se le politiche sociali vanno inserite in una prospettiva storica, allora anche le critiche rivolte allo stato sociale dovranno essere mosse da un punto di vista storico. In questo senso, le critiche neo-liberiste per cui il Welfare State produce disincentivi alla crescita e favorisce l'uscita dal mercato del lavoro per vivere di welfare sono state sollevate in un periodo in cui la disoccupazione non era certo paragonabile al periodo interbellico e, pertanto, perdono di significato in un momento diverso. L'approccio neo-liberista ha invece ignorato le nuove contingenze sociali per cui sarebbe stato fondamentale il ruolo di uno stato sociale forte.

Da questo punto di vista si possono riconoscere tre dinamiche che i paesi europei stanno affrontando, nei cui confronti diventa fondamentale costruire un welfare inclusivo ed efficiente. La prima è il più generale processo di spostamento verso società post-industriali, dove il settore dei servizi rappresenta un quota sempre più consistente dell'economia. Questo rappresenta il cambiamento principale che il Welfare State deve gestire, poiché cambiano le condizioni economiche strutturali che hanno contribuito alla nascita dello stato sociale in Europa. La seconda è la sempre maggiore importanza della cosiddetta economia della conoscenza, intesa come "economia fondata sulla conoscenza", per cui l'innovazione economica passa da livelli di formazione sempre più elevati. In questa nuova fase storica, l'apprendimento continuo richiesto ai lavoratori implica nuovi livelli di flessibilità e più complesse dinamiche di coordinamento per la ricerca e lo sviluppo; inoltre, anche la progettazione e la produzione dei beni vengono coinvolte da queste dinamiche che suggeriscono un ricorso sempre più frequente ad un "capitalismo immateriale". Non è necessario andare oltre per capire che in un mondo dove il capitale conoscitivo delle persone è così importante, diventa fondamentale chiedersi in che modo fare sì che tutti gli individui abbiano i mezzi per poter accedere ai circuiti di formazione e di apprendimento da cui escono i "knowledge workers". Bisogna quindi assicurarsi che le disuguaglianze economiche non rappresentino un ostacolo all'entrata di questi circuiti, ricordando che in questo senso la disoccupazione ritorna a giocare un ruolo fondamentale; se un individuo esce dal mercato del lavoro è vitale che, al momento del suo rientro, sia in possesso delle competenze adatte per poter migliorare la sua condizione. Bisogna porre rimedio anche al problema della "overeducation", ovvero quella situazione per cui lavoratori qualificati trovano impieghi con stipendi nettamente inferiori alle loro competenze, che vengono sfruttate solo parzialmente nei casi migliori (piuttosto che affidarsi interamente all'uso del numero chiuso quale rimedio allo squilibrio fra domanda e offerta di lavoratori qualificati).

La terza dinamica che ha coinvolto l'Europa, e non solo, è la crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Unitamente alla post-industrializzazione questo è il cambiamento che più ha sconvolto i sistemi di welfare nati dal secondo dopoguerra, poiché tali sistemi, soprattutto in Europa Continentale e Mediterranea, erano costruiti attorno alla figura del "breadwinner", l'uomo che provvede alla sua famiglia. Questo comportava che la sostenibilità di tali sistemi fosse assicurata anche dal fatto che le donne non partecipassero al mercato del lavoro, vista la generosità dei benefit che venivano garantiti agli uomini. Questo cambiamento ha portato nuovi problemi che il Welfare State doveva affrontare: la "de-familirization", l'assistenza all'infanzia non pagata che le

donne hanno sempre fornito e la riconciliazione lavoro-famiglia. L'inclusione delle donne nel mercato del lavoro ha richiesto una flessibilizzazione del mercato stesso, l'introduzione di leggi contro la discriminazione e l'introduzione di contratti di lavoro atipici come ad esempio i lavori part-time. Tuttavia, si capisce da subito come tale flessibilità rischi di creare "cattivi lavori", con stipendi bassi e scarse tutele, in cui le donne tendono ad essere ghettizzate. È questa una dinamica che si intreccia con la prima, perché le donne trovano tendenzialmente lavoro nel settore terziario piuttosto che nel manifatturiero.

Davanti a queste tre dinamiche è necessario che il Welfare State ripensi sé stesso, cercando di fornire politiche pensate per permettere alle persone di gestire queste nuove "contingenze sociali". Prima di fornire delle ipotetiche soluzioni, è interessante soffermarsi su un tema molto importante che riguarda il legame fra welfare e competitività.

Continua a leggere - Pagina seguente

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora per i numeri 4,5 e 6? Tutte le informazioni qui

Pagina 3 - Torna all'inizio

Welfare e crescita

Se il Welfare State va studiato in prospettiva storica, il rapporto tra welfare e crescita va studiato anche geograficamente. Ad esempio, in Asia Orientale le politiche sociali sono state chiaramente pensate per stimolare la crescita economica. In Europa tuttavia il legame è meno diretto, però è possibile trarre delle conclusioni anche per quanto riguarda l'efficienza. Soprattutto grazie ai lavori di chi ha studiato le "Varietà di Capitalismo", il welfare è stato interpretato come uno strumento che fornisce incentivi all'acquisizione di determinate competenze da parte dei lavoratori, un tema che è quindi molto importante soprattutto per quanto riguarda l'economia della conoscenza. Tra le economie avanzate sono state riconosciuti due diversi profili di competenze: le competenze specifiche, concentrate per lo più in Europa, e le competenze generaliste, tipiche soprattutto dei paesi anglo-sassoni. Il primo tipo di competenze è quello che si lega ad una produzione dove l'innovazione procede incrementalmente a passi piccoli ma regolari. In questo caso anche i più minimi cambiamenti nei beni o nel sistema di produzione degli stessi possono apportare un contributo positivo in termini innovativi, ma è fondamentale che i lavoratori abbiano competenze molto approfondite sul bene che loro producono. Tali conoscenze non possono quindi essere acquisite soltanto tramite la scuola dell'obbligo o l'università, ma anche all'interno delle aziende. Non a caso in paesi dove queste competenze sono più diffuse è facile trovare una scuola dell'obbligo, soprattutto la scuola secondaria, tendenzialmente segmentata e programmi di apprendistato e formazione in azienda, che in vari casi vengono gestiti in coabitazione con la scuola, affiancando alle lezioni in aula la formazione in azienda. Sono questi i casi del sistema duale tedesco e del neonato sistema duale italiano.

Il secondo profilo di competenze è di tipo generalista ed è associato ad un sistema scolastico poco

differenziato, dove le competenze distintive più importanti vengono ottenute all'università. Nei paesi dove queste competenze sono molto diffuse il mercato del lavoro è solitamente molto flessibile e l'innovazione segue un ritmo altalenante, dove a momenti di "calma" ne seguono altri di radicali cambiamenti.

Quando si ripensa alle critiche mosse dal neo-liberismo circa l'insostenibilità del Welfare State a fronte della possibilità del capitale di spostarsi attraverso i confini e dalla scelta di delocalizzare la produzione da parte delle imprese, viene subito da dire che la scelta di muoversi da uno stato all'altro non è una scelta senza costi. Il capitale conoscitivo della forza lavoro è un vero e proprio motore di crescita e la qualità nella produzione di un bene non può essere garantita dal costo del lavoro. Il welfare non è una quindi una semplice zavorra, ma ha anche l'effetto di incidere sulla competitività e l'efficienza di un sistema economico. È forse più probabile che il nodo del problema sia quello delle capacità delle nazioni di adattare il proprio welfare alle nuove contingenze sociali in un mondo sempre più globalizzato. È quindi più probabile che la forza del neo-liberismo si sia basata più su un momento di forte influenza culturale, unito alla mancata capacità della sinistra di fornire un'alternativa, basata sull'idea che il welfare dovesse cambiare per poter affrontare nuove tematiche e nuovi problemi.

Continua a leggere - Pagina seguente

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora per i numeri 4,5 e 6? Tutte le informazioni qui

Pagina 4 - Torna all'inizio

La liberalizzazione del welfare in Europa

Il tema della liberalizzazione coinvolge moltissimi aspetti e in questa sede non ci si propone di affrontarlo in toto, però è certo che anche il welfare e le relazioni industriali siano state oggetto di questo fenomeno. In Europa possono essere distinte tre diverse traiettorie di liberalizzazione: deregolamentazione, dualizzazione e flessibilizzazione imbrigliata.

La deregolamentazione comporta lo smantellamento politico delle capacità di coordinamento, diminuzione della copertura e forte individualizzazione del rischio. Le istituzioni e i meccanismi di regolamentazione collettiva del lavoro sono deliberatamente messi da parte per riproporre la disciplina di mercato. Un esempio è la riduzione dei diritti di contrattazione collettiva da parte dei lavoratori.

La dualizzazione vede il mantenimento delle istituzioni di coordinamento più importanti, ma all'interno di un contesto dove la copertura di tali istituzioni risulta sempre più calante. Quello che si osserva è la nascita di una disorganizzata periferia, caratterizzata da uno status inferiore e da meno protezioni rispetto alle imprese che operano nel "centro" (che nei paesi dell'Europa Continentale è tendenzialmente rappresentato dal manifatturiero). Tra gli esempi di dualizzazione vi sono il mantenimento di una forte protezione dell'impiego per i lavoratori regolari a tempo indeterminato, a

fronte di un aumento del numero di lavoratori atipici, oppure la preservazione di importanti istituzioni di formazione, tra cui la formazione in azienda, nonostante il numero di opportunità per ottenere un apprendistato diminuisca, o anche la continua centralizzazione della contrattazione collettiva che copre sempre meno settori e lavoratori.

Infine, la flessibilizzazione imbrigliata coinvolge l'introduzione di nuove forme di flessibilità all'interno di un contesto dove un coordinamento forte e inclusivo tende a collettivizzare il rischio. Le istituzioni e le politiche associate a questa tendenza si propongono di rendere il lavoratore più mobile, ma all'interno di politiche che promuovono la "solidarietà dal lato dell'offerta", ad esempio concentrando risorse sulle fasce più vulnerabili della società affinché riescano a trovare e a mantenere un lavoro. Per mettere in atto questa forma di liberalizzazione è necessario convertire le istituzioni esistenti a nuovi scopi, riconfigurandone le coalizioni a sostegno.

Con l'esclusione dei paesi scandinavi, e parzialmente dell'Olanda, gli altri paesi europei hanno scelto la strada della deregolamentazione (il Regno Unito sopra tutti) o della dualizzazione (Francia e Germania ne sono i principali esponenti). È quindi in quest'ottica storica, politica ed economica che bisogna porre le basi per la costruzione di un nuovo welfare; non si vuole suggerire che la flessibilizzazione imbrigliata sia da applicare pedissequamente in tutti i paesi, ma sicuramente l'adattamento dello stato sociale menzionato in precedenza passa dalla necessità di riconvertire parte delle istituzioni esistenti orientandole a nuovi scopi, prevalentemente nell'ottica delle "nuove contingenze sociali".

Continua a leggere - Pagina seguente

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora per i numeri 4,5 e 6? Tutte le informazioni qui

Pagina 5 - Torna all'inizio

Pubblica istruzione e politiche di attivazione "human capital": due possibili inizi per un nuovo welfare?

Viene quindi da chiedersi in che modo possa ripartire l'esperienza del Welfare State in Europa. Alla luce delle nuove contingenze sociali, il primo passo è sicuramente quello di integrare il settore dei servizi all'interno dei meccanismi di coordinamento (per esempio iniziando ad introdurre apprendistati anche in questo settore, senza più vederlo come cuscinetto per il manifatturiero, come è invece il caso di paesi come Francia e Germania), anche tramite una perdita di privilegi da parte del manifatturiero. In seconda battuta diventa importante fare in modo che le donne non si trovino relegate in lavori atipici, la cui flessibilità viene scontata in termini di bassa protezione. Inoltre, vi è il problema di far sì che anche i meno abbienti abbiano i giusti mezzi per diventare "lavoratori della conoscenza". Le possibili politiche da implementare sono tante e molte di esse probabilmente devono ancora essere elaborate, ma in questa sede si intende portare due esempi per mostrare una possibile costruzione di un nuovo welfare.

Alla luce del ruolo sempre maggiore della formazione e dell'apprendimento, la disoccupazione gioca ancora un ruolo importante visto che un lavoratore disoccupato deve assicurarsi di avere delle buone competenze per poter rientrare nel mercato del lavoro. Da questo punto di vista si potrebbe discutere dell'introduzione di politiche di attivazione non più incentrate sul principio "work first", diffuso nei paesi anglo-sassoni ma anche dell'Europa Centrale e Mediterranea, quanto sull'approccio "human capital", che prevede che il sussidio di disoccupazione venga fornito alla condizione che il lavoratore partecipi a programmi pubblici di riqualificazione, in modo da facilitare non solo il rientro nel mercato del lavoro, ma anche che tale rientro non comporti l'accettazione di un impiego poco remunerato e scarsamente tutelato, con un'attenzione particolare alla condizione femminile. In tal modo si potrebbe anche creare un ponte fra lavoratori e imprese che possa permettere a queste ultime di arginare il problema della "overeducation", informando meglio le aziende su quelle che sono le competenze del lavoratore. Questo vale sia per i paesi con profili di competenze specifici che generalisti (soprattutto per i lavoratori senza laurea o per quelli che devono aggiornare le competenze acquisite all'università ma che non hanno un lavoro). Infine, il modo per permettere a tutti di poter accedere ai circuiti di formazione vitali per l'economia della conoscenza è, a parere di chi scrive, l'istruzione rigorosamente pubblica, senza barriere all'entrata. È sicuramente fondamentale in paesi a competenze generaliste, dove la privatizzazione dell'istruzione terziaria ha prodotto una preoccupante stratificazione istituzionale dove i più poveri tendono a frequentare università "peggiori" tendenzialmente pubbliche, ma anche in quelli a competenze specifiche, dove l'accesso ai circuiti di formazione deve essere espanso e dove può essere anche incoraggiata la mobilità degli studenti che vogliono scegliere se accedere all'istruzione terziaria anche se non hanno svolto studi scientifici o classici e, viceversa, studenti che avendo seguito un percorso scientifico o classico decidono di inserirsi in un percorso che prevede un apprendistato in azienda. In tutto ciò non perdono di importanza le politiche sanitarie o contro gli infortuni sul lavoro, storici pilastri del welfare post-bellico. Tuttavia, questo "nuovo inizio" non può avere luogo senza un serio dibattito sul futuro del socialismo e della social-democrazia all'interno della sinistra europea.

Bibliografia

Biasco, S. (2016), *Regole, Stato, Uguaglianza. La posta in gioco nella cultura della sinistra e nel nuovo capitalismo*, Luiss University Press, Roma.

Berta, G. (2016), *Che Fine ha Fatto il Capitalismo Italiano?*, Il Mulino.

Briggs, A. (1961), *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, 2.

Estevez-Abe, M. Iversen, T. Soskice, D. (2001), *Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State*, in: Peter Hall e David Soskice (a cura di), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press pp 145-83.

Hall, P. Soskice, D. (2001), *Introduction*, in: Peter Hall e David Soskice (a cura di), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press pp 1-68.

Hay, C. (2001), *Globalization, Economic Change and the Welfare State. The "Vexatious Inquisition"*

of Taxation"?, in Sykes, R. Palier, B. e Prior, P.M. (a cura di), *Globalization and European Welfare States*, Palgrave.

Livraghi R. (2007), *Economia della conoscenza*, in "Aggiornamenti sociali", Luglio-Agosto.

Lee, J. Midgley, J. Zhu, Y. (2013), Introduction in Lee, J. Midgley, J. Zhu, Y. (a cura di) *Social Policy and Change in East Asia*, Lexington Books.

Midgley, J. (2013), *Economic Turbulence and Social Welfare*, in Lee, J. Midgley, J. Zhu, Y. (a cura di) *Social Policy and Change in East Asia*, Lexington Books.

Orloff, A.S. (2010), *Gender*, in Castles, F. G. Leibfried, S. Lewis, J. Obinger, H. Pierson, C. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.

Palier, B. (2010), *Continental Western Europe*, in Castles, F. G. Leibfried, S. Lewis, J. Obinger, H. Pierson, C. (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press.

Thelen, K. (2014) *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, New York: Cambridge University Press.

Vuoi aderire alla nuova campagna di abbonamento di Pandora per i numeri 4,5 e 6? Tutte le informazioni qui