

*A cura di Maurizio Ferrera*

# Stato sociale e mercato

Il welfare state europeo  
sopravviverà  
alla globalizzazione  
dell'economia?



*Edizioni della  
Fondazione Giovanni Agnelli*

*Studi e ricerche*

*A cura di Maurizio Ferrera*

# Stato sociale e mercato mondiale

Il welfare state europeo sopravviverà  
alla globalizzazione dell'economia?

*Maurizio Ferrera, Robert Gilpin, Harold Wilensky, Robert Jessop,  
John Myles, Richard Rose, Alfred Pfaller, Claus Offe,  
Stein Kuhnle, Nathan Glazer, Rei Shiratori, Susan Strange*



*Edizioni della  
Fondazione Giovanni Agnelli*

Stato sociale e mercato mondiale. Il welfare state sopravviverà alla globalizzazione dell'economia? / a cura di Maurizio Ferrera; scritti di Maurizio Ferrera, Robert Gilpin, Harold Wilensky... [et al.] - X, 270 p. : figure ; 21 cm

1. Economia internazionale e società
2. Sicurezza sociale e politica economica

I. Ferrera, Maurizio

II. Gilpin, Robert

Copyright © 1993 by *Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli*  
via Giacosa 38, 10125 Torino  
tel. (011) 6500500, fax: (011) 6502777  
e-mail: [staff@fga.it](mailto:staff@fga.it), Internet: <http://www.fga.it>

Traduzione di Cristina Ascoli.

ISBN 88-7860-079-2

## Indice

### Dinamiche di globalizzazione e stato sociale: un'introduzione

*Maurizio Ferrera*

1. Verso un welfare postnazionale?	p. 1
2. Globalizzazione economica e politiche sociali	4
3. Sfide esogene e dinamiche endogene nel contesto «trilaterale»	10
4. Una globalizzazione discorda? Quattro possibili scenari	18
Riferimenti bibliografici	21

### Welfare nazionale e norme economiche internazionali

*Robert Gilpin*

Premessa	25
1. Impostazione del problema	26
2. Il meccanismo del flusso dell'oro e dei prezzi secondo Hume	30
3. La teoria della politica economica	32
4. Il sistema dei cambi flessibili	34
5. Il concetto di coordinamento delle politiche	36
Conclusioni	37
Riferimenti bibliografici	38

### Stato-nazione, politica sociale e andamenti economici

*Harold Wilensky*

Premessa	41
1. Lo stato-nazione è vivo e vegeto	42
2. Il welfare state e la performance economica: lezioni del passato	49
3. Convergenza verso il basso, verso l'alto o semplicemente differenze persistenti?	54
Riferimenti bibliografici	60

## La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano

*Robert Jessop*

Premessa	p. 65
1. Il fordismo e lo stato	66
2. L'economia mondiale in evoluzione	76
3. Postfordismo e welfare state	85
4. Il postfordismo nel welfare state	91
Conclusioni	94
Riferimenti bibliografici	95

## Strutture sociali e politiche di welfare: prospettive per il Canada e gli Stati Uniti

*John Myles*

Premessa	99
1. La nascita e il tramonto del fordismo nordamericano	101
2. Il declino della classe media nel Nordamerica	105
3. <i>Underclass</i> o lavoratori poveri? Varianti del welfare state	109
4. Ritorno al liberalismo? La convergenza dei welfare state canadese e statunitense	113
5. Al di là del liberalismo? Gli imperativi di un'economia globale	115
Conclusioni	120
Riferimenti bibliografici	123

## Il welfare state in un'economia internazionale aperta

*Richard Rose*

Premessa	127
1. Dimensioni della produzione di welfare da parte degli stati e dei mercati	129
2. Ostacoli all'espansione dei confini del welfare state?	134
Riferimenti bibliografici	141

## I welfare state europei di fronte a sfide comuni endogene ed esogene: verso la convergenza?

*Alfred Pfaller*

Premessa	143
1. Le differenze tra i welfare state europei	144
2. Il rallentamento della crescita economica: i meccanismi esistenti di protezione sociale diventano meno efficaci	149
3. La crescita della concorrenza internazionale: restrizione dello spazio per le politiche di welfare	150

4. La migrazione: la redistribuzione geografica dei problemi sociali	p. 157
5. La convergenza dei welfare state come sfida politica	159
6. Sfide comuni, risposte comuni?	162
Riferimenti bibliografici	166
Politica sociale, solidarietà e stato nazionale	
<i>Claus Offe</i>	
Premessa	169
1. Scambi impliciti	169
2. Doni impliciti	170
3. Beni collettivi e azione collettiva	174
4. Prospettive per la solidarietà	176
5. Le politiche sociali nel nuovo assetto europeo	178
Il modello scandinavo nell'era dell'integrazione europea: spinte al cambiamento interne ed esterne	
<i>Stein Kuhnle</i>	
1. Introduzione: Scandinavia ed Europa	183
2. Il modello scandinavo e le sue caratteristiche dinamiche	184
3. Limiti alla crescita del settore pubblico?	189
4. Verso una maggior internazionalizzazione dell'economia e della politica	190
Conclusioni	198
Riferimenti bibliografici	200
Il welfare state statunitense: ancora un'eccezione?	
<i>Nathan Glazer</i>	
1. Le condizioni del welfare state statunitense	203
2. Dai «poveri» alla <i>underclass</i>	207
3. La globalizzazione come causa <i>dell'underclass</i> ?	216
4. Quali prospettive per la politica sociale negli Stati Uniti	221
Riferimenti bibliografici	225
Il Giappone e il welfare state europeo: convergenza o competizione?	
<i>Rei Shiratori</i>	
1. La via giapponese al welfare state	227
2. Struttura socioeconomica e sistema di welfare	230
3. Pressioni per il cambiamento	235

4. Verso un nuovo <i>welfare mix</i>	p. 239
5. Una prognosi ottimista	242
Riferimenti bibliografici	244
Economia politica globale e welfare: un commento conclusivo	
<i>Susan Strange</i>	
1. L'organizzazione del sistema mondiale	245
2. Gli effetti della globalizzazione	248
3. Convergenza o divergenza?	251
Riferimenti bibliografici	252
<i>Bibliografia</i>	253
Nota sugli autori	271

# Dinamiche di globalizzazione e stato sociale: un'introduzione\*

Maurizio Ferrera

## 1. *Verso un welfare state postnazionale?*

Tra i molteplici tratti che contraddistinguono il contemporaneo welfare state, quello più distintivo e senza dubbio più costante in prospettiva storico-comparata è il carattere marcatamente *nazionale* dei suoi schemi e programmi. Il nucleo originario e fondamentale del welfare state, ossia la concessione o conquista di specifici *diritti* di protezione sociale, ha significato e vigore solo in riferimento a un ordine territoriale sovrano quale, appunto, lo stato-nazione; e sono stati i problemi e gli interessi di integrazione sociale, stabilità politica e crescita economica dello stato-nazione a plasmare l'evoluzione qualitativa e quantitativa delle politiche sociali durante l'ultimo secolo<sup>1</sup>.

Le difficoltà più o meno gravi incontrate dal welfare state nel corso della sua recente (ma ormai lunghissima) crisi posseggono a loro volta una dimensione prevalentemente *nazionale* — almeno sul piano della definizione e della risoluzione dei problemi. Il bilancio dello stato resta infatti la fonte primaria di risorse finanziarie, così come le istituzioni politiche nazionali (governi, parlamenti, partiti e così via) restano i principali centri di compensazione e di smistamento delle varie istanze di protezione e gli istituti dello stato di diritto restano i garanti ultimi della cittadinanza sociale. In buona misura, tuttavia, l'attuale crisi (o «transizione», come ora si preferisce chiamarla) riflette un complesso di dinamiche che travalicano nettamente i confini dello stato-nazione.

Il ruolo giocato dai due shock petroliferi nel provocare gli squilibri dei bilanci pubblici occidentali è stato illustrato *ad abundantiam* e costituisce forse l'esempio più eclatante della vulnerabilità esterna del welfare state a seguito dell'elevato grado di interdipendenza che ormai caratterizza il sistema economico internazionale (si veda ad esempio Ocse, 1981). Quella «rivoluzione delle aspettative crescenti» che è stata così discussa negli anni settanta (Bell, 1976; Dahrendorf, 1975) — e che si è attenuata, ma non certo interamente placata con il nuovo clima economico

e con le politiche di austerità – ha trovato potenti moltiplicatori negli ormai intensissimi flussi di comunicazione culturale e contatto sociale fra paesi, tesi ad abbattere qualsiasi barriera ai processi di diffusione internazionale. Nell'ultimo ventennio del secolo scorso le riforme di Bismarck guadagnarono, come è noto, grande attenzione in Europa, ma solo all'interno di una ristretta cerchia di élite, ben consapevole e anzi gelosa delle singole specificità nazionali. Oggi le mosse di qualsiasi uomo di governo si riverberano pressoché ovunque in tempo reale e a livello di massa: i pubblici nazionali hanno imparato a fare i confronti e a rincorrere gli standard più elevati dei quali sono a conoscenza. E questa rincorsa, sino a di recente limitata all'aspettativa o alla pretesa di imitare in casa propria i modelli altrui, sta rapidamente trasformandosi in qualcosa di assai più fisico e letterale: i welfare state avanzati sono già praticamente assediati da popolazioni periferiche desiderose di acquisire a ogni costo una qualche forma di cittadinanza che consenta loro di entrare, anche solo dalla porta di servizio, nel mondo del benessere.

Forse è ancora prematuro speculare sulla possibile edificazione di un «sistema di welfare internazionale», capace di fornire sicurezza e di promuovere eguaglianza fra i cittadini di tutto il mondo, secondo gli auspici un po' illuministici formulati una decina di anni orsono da Deutsch (1981). Ma poiché i confini statali-nazionali di molte e importanti dinamiche economiche, politiche e sociali si stanno facendo sempre più porosi, appare senz'altro promettente approfondire la riflessione sull'impatto che la crescita dell'interdipendenza è destinata a esercitare (o già esercita) sugli assetti di welfare: i quali manterranno sicuramente ancora per lungo tempo profili nazionali, ma dovranno altrettanto sicuramente adattarsi e rispondere a una nuova gamma di sfide «esogene», connesse alle profonde modificazioni del loro ambiente socioeconomico (e politico) di riferimento.

Certo, questo processo di adattamento non sarà semplice né lineare. Le specificità e i problemi nazionali dei welfare states occidentali possono infatti anche giocare *contro* le dinamiche dell'interdipendenza e costituire pertanto robusti ostacoli alla cosiddetta «globalizzazione» o, su scala più ridotta, alla costituzione di aree plurinazionali a elevata interdipendenza o addirittura integrate come la Cee. Il contesto europeo già fornisce del resto alcuni esempi di come i problemi e/o gli interessi dei welfare state nazionali possano costituire robuste barriere all'apertura esterna di alcuni paesi: pensiamo al caso dell'Italia, ove i drammatici squilibri finanziari del bilancio statale, quasi interamente imputabili alle dinamiche della spesa sociale, hanno rallentato marcatamente la pur auspicata partecipazione a pieno titolo ai vari regimi comunitari (dei

cambi, finanziario e ora economico-monetario) (Ferrera, 1992a); o pensiamo al caso opposto della Svezia o della Norvegia, ove è invece il timore di una sorta di «contaminazione» del proprio modello di welfare, a seguito di una maggiore esposizione esterna dell'economia, a raffreddare la pur avvertita esigenza di legami più organici e stretti con Bruxelles (si veda oltre Kuhnle, pp. 190-98)<sup>2</sup>.

Pur caratterizzato da prevedibili resistenze e oscillazioni, l'adattamento delle politiche sociali nazionali alle sfide emergenti della nuova economia politica internazionale si profila tuttavia come un importante capitolo dell'evoluzione futura del welfare state. L'interdipendenza fra paesi e fra intere aree è infatti destinata a crescere sempre più rapidamente, soprattutto a seguito delle continue innovazioni tecnologiche nel campo delle comunicazioni: tale interdipendenza creerà da un lato nuovi bisogni e ostacolerà, dall'altro, il funzionamento delle vecchie soluzioni. Allo stesso tempo, tutti i welfare state nazionali dovranno comunque intraprendere profonde ristrutturazioni per far fronte all'evoluzione demografica e alla «maturazione» dei propri regimi assicurativi (pensiamo soprattutto a quelli pensionistici). In un tale contesto, la conservazione dello status quo, per quanto accattivante, potrà non essere affatto praticabile e il cambiamento istituzionale dunque rendersi inevitabile<sup>3</sup>.

Quali scenari sono prefigurabili per l'evoluzione degli assetti di welfare occidentali a seguito di queste dinamiche? Una maggiore interdipendenza fra sistemi e comuni sfide infra-sistematiche potrebbero forse promuovere una tendenziale convergenza verso standard comuni di prestazione (pur nella diversità di formule istituzionali e organizzative): una convergenza magari assecondata e incentivata da specifici sforzi di coordinamento «macrosociale» fra paesi avanzati, analogamente a quanto avviene per le politiche economiche. Un plausibile scenario alternativo potrebbe invece essere quello di differenti *vie regionali* di adattamento, che conducano sì a una certa misura di standardizzazione all'interno di un'area privilegiata (Europa occidentale, America settentrionale, Asia nordorientale), ma conservando e forse accentuando i tratti specifici dell'area e promuovendo una marcata competizione non solo economica, ma anche sociale e culturale con le aree concorrenti.

L'elaborazione di eventuali scenari per il futuro deve essere naturalmente preceduta e sorretta da un'analisi approfondita delle dinamiche in atto. Qual è il nesso preciso tra la crescente globalizzazione dell'economia politica internazionale e gli assetti nazionali di welfare? Come si articola e si manifesta tale nesso all'interno delle tre principali aree del mondo industrializzato: Europa occidentale, Nordamerica e Giappone?

Sono già visibili segnali di mutamento istituzionale in base ai quali valutare le prospettive di convergenza/divergenza infra-area e inter-area?

I contributi del presente volume si propongono di offrire alcune prime risposte a questi interrogativi; scritti da un gruppo di studiosi di diversa provenienza disciplinare e geografica, essi forniscono un quadro dettagliato delle nuove sfide che le dinamiche di globalizzazione pongono al contemporaneo stato sociale, nonché delle possibili direzioni di cambiamento nel vasto contesto «trilaterale».

## 2. *Globalizzazione economica e politiche sociali*

Possiamo definire la *globalizzazione* come «un processo dinamico» consistente in un insieme di «cambiamenti strutturali dell'economia politica globale, cambiamenti che alterano in modo significativo la gamma di opzioni aperte ai governi nazionali, alle imprese commerciali, alle classi sociali, alle generazioni (compresa la posterità), ai due sessi, e ai singoli individui a seconda della loro posizione particolare in quell'economia politica globale» (si veda Strange, p. 248). La lista di tali «cambiamenti strutturali» è assai lunga e variegata. Nel suo contributo, Jessop (si veda oltre, pp. 77-80) ne fornisce tuttavia una sintetica panoramica, illustrando cinque principali tendenze dell'economia mondiale contemporanea sulle quali si soffermano, con varia enfasi, anche molti degli altri autori:

1) il rapido sviluppo e la diffusione di nuove tecnologie (come la microelettronica, le telecomunicazioni, la robotica, le tecnologie ottiche, le biotecnologie e l'ingegneria genetica, i nuovi materiali e così via), la loro integrazione e la loro applicazione a una gamma sempre più ampia di settori produttivi. Protagoniste di questa rivoluzione tecnologica sono soprattutto le imprese multinazionali, capaci di creare adeguate sinergie tra una moltitudine di attori e risorse (aziende, università, laboratori di ricerca pubblici e privati, *venture capital*, finanziamenti pubblici eccedera) situati spesso in punti diversi del globo;

2) la transizione dal tradizionale modo di produrre «fordista», imperniato su processi lavorativi rigidi e consumi di massa standardizzati a un nuovo modo «postfordista» imperniato su processi flessibili e consumi differenziati, a localizzazione spaziale fortemente dispersa su scala, appunto, planetaria;

3) l'elevata internazionalizzazione dei flussi commerciali, industriali e soprattutto finanziari e la conseguente emergenza di mercati virtualmente mondiali, regolati da standard universali. Susan Strange (si veda oltre,

p. 248) ricorda in proposito che nel 1985 la produzione internazionale (ossia l'insieme di merci e servizi prodotti al di fuori del paese ove un dato gruppo industriale è ufficialmente registrato) ha per la prima volta superato il volume del commercio internazionale. Nel corso degli anni ottanta, quest'ultimo valore è stato inoltre superato di ben venticinque volte dal valore dei flussi internazionali di capitale (si veda oltre Gilpin, p. 35);

4) la ristrutturazione spaziale delle attività economiche intorno a tre diversi poli di crescita (Europa occidentale, Nordamerica e il cosiddetto *Pacific Rim* a egemonia nipponica), con qualche segnale di specializzazione complementare tra di essi, nonché la riagglomerazione delle attività produttive infra-area, secondo configurazioni non necessariamente coincidenti con quelle consolidate durante l'industrializzazione «fordista». «Internazionalizzazione» e «regionalizzazione» costituiscono in questo senso due tendenze simultanee del più generale processo di globalizzazione, nel senso che la prima induce un rimodellamento di specializzazioni e configurazioni produttive e una loro complessiva ri-articolazione spaziale;

5) la globalizzazione dei rischi, ossia l'insorgenza di minacce al contesto produttivo che per loro natura investono contemporaneamente più paesi (piogge acide, inquinamento idrico) o l'intero pianeta (effetto serra e buco dell'ozono) e debbono pertanto essere affrontate collettivamente.

L'interazione di queste tendenze (tutte peraltro in via di rapida intensificazione) ha già iniziato ad alterare in misura significativa la gamma di opzioni disponibili per i vari attori menzionati nella definizione di Susan Strange e in particolare per i governi e le imprese. La globalizzazione offre infatti nuove e cospicue chance di innovazione e di profitto alle seconde, in particolare – ovviamente – a quei gruppi multinazionali in grado (e capaci) di «flessibilizzare» i propri processi produttivi e distributivi grazie alle nuove tecnologie e alla disponibilità di nuovi mercati su scala mondiale. Per i governi nazionali, invece, le dinamiche di globalizzazione comportano essenzialmente una riduzione delle capacità di controllo macroeconomico: sia in termini di opportunità di scelta sia in termini di efficacia. Come nota Gilpin (si veda oltre, p. 28), solo quarant'anni fa le economie dei singoli paesi potevano ancora considerarsi come «scatole nere collegate dai tassi di cambio», all'interno delle quali i governi erano liberi di esercitare dosi assai elevate di sovranità, fatto salvo il rispetto di limitate proscrizioni dettate da pochi e deboli regimi internazionali. Nella grande scatola trasparente dell'economia globale contemporanea, invece, sono ben poche le dinamiche che possono essere tenute sotto controllo dai singoli governi all'interno dei

propri confini: e tale controllo deve comunque uniformarsi alle numerose prescrizioni dei molti regimi internazionali in larga misura edificati proprio per gestire la crescente interdipendenza. Le «leggi di un'economia internazionale liberale» non hanno ancora trionfato, è vero, sul pervicace desiderio di autonomia da parte dello stato nazionale e non è detto che la resa di quest'ultimo a fronte delle dinamiche di globalizzazione sia imminente e/o incondizionata come, di nuovo, avverte Gilpin (si veda oltre, p. 37). Ma tali dinamiche incalzano ed erodono la stessa possibilità oggettiva di un «governo macroeconomico nazionale» mentre i vincoli esterni si fanno sempre più forti e i costi della divergenza sempre più alti.

Ma quali sono gli effetti delle stesse dinamiche sulle politiche di welfare? Senza dubbio la globalizzazione economica costituisce una sfida meno diretta e impellente per la sovranità *sociale* dello stato di quanto non lo sia per quella *economica*. Come si è già osservato, l'ambito nazionale resta per ora l'unico in riferimento al quale abbia senso parlare di specifici *diritti/doveri* di protezione: su questo terreno i governi hanno ancora, per così dire, il coltello dalla parte del manico. Secondo Wilensky (si veda oltre, pp. 41-60), il welfare state *nazionale* sarà in grado di assorbire abbastanza facilmente le nuove sfide esogene, senza perdere troppo in autonomia e senza dover procedere a revisioni straordinarie della propria struttura. Dopo tutto, esso ha già mostrato nella sua centenaria evoluzione di saper resistere con efficacia a molti shock esterni (guerre mondiali, fluttuazioni nei costi dell'energia, migrazioni e rapidi cambiamenti dei modelli commerciali). Lo stesso Wilensky ammette tuttavia che almeno alcune delle dinamiche connesse o indotte dalla globalizzazione (ad esempio, la nuova ondata migratoria verso l'Europa comunitaria) sono destinate a lasciare un'impronta significativa sul profilo del welfare state, seppur mediata da filtri politico-istituzionali specifici a ciascun paese.

Pur concedendo che lo stato-nazione è a tutt'oggi «vivo e vegeto» nella sfera del welfare, gli altri autori di questo volume sono tuttavia meno ottimisti di Wilensky riguardo alle sue capacità di resistenza e propongono — con gradi diversi di allarme — turbolenze istituzionali di non poco conto man mano che le conseguenze sociali e politiche della globalizzazione giungeranno a piena maturazione.

Dando origine a crescenti modificazioni esogene della struttura produttiva e occupazionale, le dinamiche sopra descritte hanno cominciato ad alterare innanzitutto la *base socioeconomica* del welfare state, ossia la configurazione e il flusso di rischi/contingenze che attivano i suoi programmi. Pensiamo soprattutto ai fenomeni di dislocazione occupazionale connessi all'integrazione dei diversi mercati produttivi o alle alterazioni

derivanti dall'accresciuta mobilità internazionale dei lavoratori e dai fenomeni di rilocalizzazione delle imprese da un paese all'altro, incentivati dalla presenza di differenziali nei costi del lavoro. Questi cambiamenti esogeni dei bacini socioeconomici di riferimento possono produrre tensioni anche marcate sugli equilibri finanziari (sia sul versante delle entrate — meno contributi — sia su quello delle uscite — più prestazioni) dei vari programmi nazionali, distorcendone magari l'efficacia redistributiva. L'esperienza di molti paesi nel periodo compreso fra la metà degli anni settanta e la metà degli anni ottanta è già stata sotto questo profilo assai illuminante: il processo di aggiustamento industriale reso necessario dalle nuove sfide della competizione internazionale ha prodotto una vera e propria «mobilitazione» dei sistemi nazionali di welfare, sia facendo leva sugli istituti già esistenti (essenzialmente, gli schemi di tutela della disoccupazione) sia istituendo una vasta gamma di nuovi istituti (programmi di prepensionamento, di riqualificazione e formazione professionale, sussidi ad hoc e altri provvedimenti).

Negli ultimi anni si sono poi intensificati i segnali di una crescente propensione al cosiddetto *dumping sociale* da parte delle imprese, a cominciare naturalmente dalle grandi multinazionali operanti su scala veramente globale. Come nota Pfaller (si veda oltre, pp. 157-59), questo fenomeno non si manifesta tanto (almeno in Europa) sotto forma di *trasferimenti* effettivi di produzioni e di posti di lavoro da paesi ad alto costo verso paesi a basso costo, quanto sotto forma di priorità accordata ai primi nelle decisioni di *ridimensionamento* e priorità accordata ai secondi nelle decisioni di *nuovo insediamento* produttivo e occupazionale. In altre parole: dati i costi di trasferimento e i vantaggi in termini di «fertilità industriale» che le aree sviluppate ancora offrono (trasporti, servizi e così via), le imprese tendono per lo più a restare dove sono, nonostante le crescenti minacce ai governi e ai sindacati. Tuttavia esse «tagliano» per primi gli stabilimenti ad alto costo del lavoro e privilegiano le aree meno care per installare i nuovi stabilimenti. Se vogliamo, si tratta di *dumping* implicito, ma sempre tale, che sposta risorse reali, finanziarie e occupazionali «da nord a sud» e crea nuove esigenze di compensazione per i sistemi di protezione sociale «del nord». Per quanto conveniente sotto il profilo dell'efficienza, e forse desiderabile sotto il profilo dell'equità in prospettiva globale, non v'è dubbio che una tale redistribuzione rappresenti una sfida in via di intensificazione per il welfare state sviluppato.

La sfida è inoltre esacerbata dal movimento in direzione opposta della forza-lavoro: ossia dalla crescente migrazione di quell'enorme «esercito industriale di riserva» che dalle aree meno sviluppate si sposta verso quelle più sviluppate (si veda oltre Pfaller, p.155 e segg.), creando al loro

interno nuovi e marcati dualismi e inasprendo i fenomeni di polarizzazione tra mercati del lavoro garantiti ad alto salario e mercati non garantiti a basso salario (si vedano oltre i saggi di Jessop, Myles e Glazer).

Occorre inoltre tener presente che le dinamiche dell'interdipendenza condizionano in maniera sempre più sensibile le opzioni di *governo politico-istituzionale* degli apparati nazionali di welfare. Come ormai avviene in forma assai marcata nel caso delle politiche macroeconomiche, anche le principali decisioni in tema di politica sociale in un dato paese (pensiamo a quelle che riguardano i contributi sociali, la regolazione del mercato del lavoro e in misura ormai significativa le stesse normative pensionistiche e sanitarie) devono tener conto di ciò che si decide negli altri paesi e conformarsi, in molti casi, alle prescrizioni dei vari regimi edificati proprio allo scopo di governare l'interdipendenza. L'attività regolativa di questi regimi è ancora prevalentemente rivolta verso le transazioni commerciali e i flussi monetari ed esercita pertanto un'influenza solo indiretta sul welfare state. Tuttavia è plausibile e probabile che l'ambito regolativo dei regimi internazionali si espanda gradualmente verso gli aspetti e le implicazioni sociali, come del resto sta avvenendo in seno al più robusto «regime» sinora costruito fra un sottoinsieme di paesi industrializzati: la Comunità europea (si veda infra).

Seppure con qualche ritardo rispetto alle politiche economiche, anche le politiche sociali appaiono dunque destinate a registrare una progressiva erosione della propria autonomia su base nazionale, sia perché sempre più esposte a stimoli di natura esogena, sia perché sempre più condizionate da espliciti vincoli istituzionali sovra- o comunque extra-nazionali e dall'esigenza di tenere conto dei propri effetti sulla competitività del loro sistema-paese nel contesto economico internazionale. La nozione di «competitività di sistema» (o «strutturale») è opportunamente richiamata da molti contributi di questo volume. Come nota Pfaller (si veda oltre, pp. 160 e segg.), le dinamiche di globalizzazione hanno eroso l'immunità competitiva del welfare state occidentale (particolarmente di quello centro e nordeuropeo), promuovendo un controverso dibattito sulla necessità di un suo riadattamento funzionale. E Jessop (Si veda oltre, p. 66) illustra come gli anni ottanta abbiano registrato la trasformazione del tradizionale welfare state keynesiano in un nuovo «workfare state schumpeteriano», principalmente volto a «promuovere l'innovazione (...), plasmare il ritmo e la direzione del cambiamento tecnologico e di riorganizzare le sue attività di welfare per quanto riguarda la loro incidenza sulla flessibilità del mercato del lavoro e sulla competitività strutturale».

L'internazionalizzazione economica è destinata ad avere importanti implicazioni non solo sulle varie politiche (*politics*) del welfare state, ma

anche sulla sua politica (*politics*), ossia sul delicato equilibrio di sostegni, compromessi e alleanze sulle quali poggia il suo intero edificio. La crescente apertura dei mercati e l'intensificazione delle loro dinamiche tende a promuovere infatti una disarticolazione delle strutture di classe delle società occidentali (o un'accelerazione di tale processo, in buona misura già connesso a trasformazioni endogene), mettendo in crisi i tradizionali modelli di regolazione e integrazione sociale. La disponibilità di nuove chance di profitto e *dumping sociale* tende ad esempio a rafforzare la posizione dei datori di lavoro nei confronti dei lavoratori, mentre la facilitazione delle opzioni di exit dai mercati nazionali indebolisce la posizione negoziale delle istituzioni statali nei confronti sia del capitale sia del lavoro; le alterazioni nella struttura internazionale dei costi e dei prezzi possono inoltre stimolare nuove alleanze «orizzontali» fra settori produttivi/occupazionali o fra aree territoriali accomunati da simili interessi nel mutato contesto competitivo. Questo processo di ristrutturazione sociale avrà poi senz'altro i suoi «perdenti», ossia quella fascia di popolazione priva di risorse minime rilevanti: ad esempio pensionati, disoccupati («vecchi» e «nuovi»), giovani in cerca di occupazione senza adeguate qualifiche e così via; tale fascia appare peraltro destinata a infoltirsi (e fors'anche a omologarsi in una vera e propria «sottoclasse», secondo quanto sembra essere già avvenuto negli Stati Uniti: si veda Glazer, pp. 208 e segg.) a seguito delle nuove ondate migratorie da sud a nord.

È, crediamo, innegabile che tutto questo rappresenti una grossa sfida a quel «contratto di solidarietà sociale» su cui poggia sotto il profilo politico il contemporaneo welfare state, pur nelle sue numerose varianti nazionali (si veda Offe, pp. 168-81). Il mutamento nella costellazione di interessi intorno alle politiche sociali (e fiscali) nazionali richiederà probabilmente una revisione di molti degli attuali meccanismi redistributivi:

Il settore delle relazioni industriali già registra, del resto, visibili turbolenze proprio a seguito di queste dinamiche: a giudicare dai segnali di mobilitazione che provengono dal movimento sindacale in merito alla cosiddetta «dimensione sociale» del 1992, lo scenario europeo si presenta alquanto problematico a riguardo, anche se forse il Giappone è il paese dove gli effetti disgregativi dell'apertura internazionale (in questo caso, non solo economica) rispetto al tradizionale tessuto sociale si profilano come potenzialmente più dirompenti (si veda infra, in particolare Shiratori, pp. 227-44).

Sempre sul terreno della *welfare politics* non si devono trascurare, infine, alcune conseguenze più strettamente politiche delle dinamiche di internazionalizzazione. È ormai quasi ovvio ricordare che le prestazioni di welfare si sono affermate in tutte le democrazie avanzate come fonda-

mentali monete di scambio in seno al mercato politico: un mercato politico che resta ancora essenzialmente *nazionale*. L'erosione dell'autonomia socioeconomica dello stato-nazione comporta, come si è detto, un aumento dei condizionamenti esogeni al welfare state; la persistente preminenza dello stesso stato-nazione come arena del processo politico fa sì tuttavia che su di esso restino indirizzate tutte le vecchie istanze di protezione, alle quali cominciano ad affiancarsi quelle nuove generate dall'esposizione di mercati e strutture sociali protette agli stimoli esterni.

Come osserva Rose (si veda oltre, p. 128), «paradossalmente, in un'economia internazionale aperta la richiesta che gli stati agiscano per proteggere il benessere dei cittadini può diventare più, anziché meno, importante come mezzo per tutelare i cittadini contro alcuni dei costi dell'interdipendenza internazionale, ad esempio l'aumento della disoccupazione in una recessione internazionale. Tuttavia la capacità dello stato di agire e di produrre benefici "senza costi" è sempre più problematica». Più condizionamenti e più domande non sono certo destinati a giovare alla sindrome del «sovraccarico» che ormai da un ventennio accompagna i welfare states occidentali senza dar segni di attenuazione.

### 3. Sfide esogene e dinamiche endogene nel contesto «trilaterale»

Se le dinamiche appena illustrate hanno già iniziato a manifestarsi, in linea generale, in tutta l'area industrializzata, vi saranno tuttavia significative variazioni in termini di effetti a seconda delle caratteristiche socioeconomiche, culturali e politico-istituzionali prevalenti nei tre principali contesti «regionali»: quello europeo, quello nordamericano e quello giapponese.

#### 3.1. Europa occidentale

È senz'altro in quest'area che le sfide esogene al welfare state nazionale sono destinate a farsi sentire in misura più intensa: sia per l'ovvio fatto che i programmi pubblici di protezione sono molto più sviluppati nei paesi europei che in Nordamerica o Giappone e costituiscono un pilastro portante del loro modello di produzione e regolazione sociale, sia per le dinamiche innescate dal processo di integrazione comunitaria (Lange, 1991). Ed è proprio in Europa che, già agli inizi dello scorso decennio, il tema della «sovranità sociale» dello stato ha cominciato a essere oggetto di un acceso dibattito politico, a seguito delle emergenti tensioni competitive con l'area nordamericana e, soprattutto, con il Giappone.

Due tesi di segno opposto si sono scontrate, come è noto, in questo dibattito (Emerson, 1991). Secondo la prima, gli estesi programmi di welfare configuravano un handicap sempre più pesante per l'economia europea, sostenibile solo al prezzo di un costante declino di competitività. Anche alla luce dell'esperienza francese nel periodo 1980-82, tale tesi prevedeva inoltre che l'intera Comunità si sarebbe trovata presto di fronte all'alternativa fra un crescente protezionismo esterno e un progressivo smantellamento (o quanto meno un livellamento verso il basso) dei propri sistemi di rigide garanzie sociali. La seconda tesi sosteneva invece che, lungi dal costituire uno svantaggio competitivo, la presenza di tali sistemi costituiva una preziosa risorsa, capace di attutire le conseguenze negative sul piano sociale e redistributivo delle nuove dinamiche di competizione globale: un vantaggioso ammortizzatore, in altre parole, delle inevitabili tensioni fra settori produttivi in declino e in ascesa, o tra gruppi sociali vincenti e perdenti nonché un efficace equilibratore sistemico<sup>4</sup>.

Spesso giustapposte in forma estrema e caricaturizzata dal dibattito politico, entrambe le tesi contenevano (e tuttora contengono) una parte di verità. Come non mancano di sottolineare i contributi di questo volume, nessun paese europeo singolarmente né l'area europea nel suo complesso può oggi permettersi di ignorare i costi diretti e indiretti del welfare state sulla performance della propria economia; e la severissima crisi di cui è caduto vittima l'ultimo baluardo europeo dell'oltranzismo keynesiano – il «modello svedese» – costituisce la più recente e significativa dimostrazione della sua insostenibilità politico-economica nel nuovo contesto. D'altra parte, il relativo successo del riaggiustamento strutturale di alcune economie europee (pensiamo soprattutto al caso tedesco) a dispetto del (o forse in parte grazie al) loro carattere *sociale* di mercato suggerisce una certa prudenza nell'auspicare o pronosticare l'inevitabilità anche per l'Europa di un aggressivo *workfare state* schumpeteriano, livellato verso i bassi standard di protezione di marca americana o giapponese. La recente mobilitazione di attori e istituzioni intorno alla cosiddetta dimensione sociale del Mercato interno (sfociata nella firma dell'Accordo sulla politica sociale da parte di undici paesi a Maastricht) sembra del resto testimoniare che lo scenario «schumpeteriano» non ha grandi chance di affermazione *all'interno* dell'area europeo-occidentale. Certo, almeno per gli anni novanta, la politica sociale non è destinata ad essere oggetto di norme rigide e vincolanti per tutti (della stessa natura di quelle economico-monetarie, ad esempio). È prematuro pensare a una vera e propria *costituzione* sociale e appare senz'altro più appropriato parlare di un emergente *regime*, più aperto e tollerante nei confronti di

scostamenti nazionali (verso l'alto o verso il basso) dalle norme comunitarie (Teague, 1989). I dispositivi della Carta sociale approvata nel 1979 e del successivo Programma di azione sociale della Commissione hanno del resto quasi sempre assunto la forma delle semplici raccomandazioni, peraltro rivolte più alla convergenza degli obiettivi che all'armonizzazione degli strumenti (Rhodes, 1991; Teague e Grahl, 1991). Ma gli incentivi positivi e negativi all'uniformazione progressiva verso uno «standard comunitario» si fanno sempre più forti: dall'impossibilità "(presto il divieto) di ricorrere alla svalutazione dei tassi di cambio all'armonizzazione fiscale, dalla libertà di movimento dei capitali e di stabilimento (e conseguenti opportunità di *dumping sociale* da parte delle imprese) alla libera circolazione dei lavoratori (con conseguenti opportunità di *contro-dumping*, almeno parziale, da parte dei lavoratori).

Ma se lo scenario più probabile per l'area europea è quello dell'«oscillazione convergente» verso un comune standard comunitario, quali livelli di protezione e quali contenuti specifici è destinato ad avere tale standard? Le opinioni degli autori di questo volume sono diverse. Alcuni (come Rose) preferiscono insistere sulle «oscillazioni», esprimendo forti dubbi in merito alla stessa possibilità di una convergenza infracomunitaria. Altri (come Pfaller) pur riconoscendo le marcate spinte verso la convergenza, non si pronunciano sugli esiti: questi sarebbero infatti fortemente condizionati dall'equilibrio di forze tra gli attori politici in gioco, e in particolare dalla futura strategia (e dalle risorse) del movimento sindacale. Solo Kuhnle (si veda oltre, pp. 183-200) azzarda la previsione di una probabile convergenza verso il modello «bismarckiano», di stampo continentale-germanico: ossia un sistema di protezione di livello medio-alto, incentrato su schemi corporativo-occupazionali, in parte finanziato tramite contributi sociali, rivolto all'assicurazione «compensativa» dei redditi, ma anche attento alla stimolazione anticipativa del «capitale umano» attraverso efficaci politiche del lavoro. Personalmente propendiamo per lo scenario prefigurato da Kuhnle, in base alle seguenti valutazioni:

— l'impostazione «bismarckiana» poggia su di un vasto e radicato consenso sociopolitico nel proprio contesto di origine: la Germania, appunto;

— dopo l'unificazione, la Germania è ovviamente destinata a imporsi, anche in base a semplici considerazioni di «scala», come sistema economico-sociale di riferimento, non solo nell'Europa occidentale, ma anche in quella centrorientale;

— il modello continentale-germanico si presenta come quello già più

diffuso nei paesi comunitari e quindi come il più facile da consolidare attraverso operazioni di revisione ai margini;

— il modello continentale-germanico si presenta anche come il più «flessibile», ossia più capace di assorbire in sé eventuali piccole correzioni ispirate da modelli concorrenti. Il mix delle sue prestazioni può ad esempio essere reso più articolato lasciando maggiori spazi a schemi aziendali o privati e/o istituendo «zoccoli» di protezione di base (magari organizzati a livello comunitario) del tipo «reddito minimo garantito», secondo quanto recentemente proposto dalla Commissione Cee<sup>5</sup>;

— le possibili alternative al modello «bismarckiano» (ancorché rivuduto e corretto) emergono come sconfitte dall'esperienza degli anni ottanta. Uscita di scena Margareth Thatcher è definitivamente tramontata l'ipotesi di una *deregulation* sociale «all'americana», mentre il modello scandinavo, imperniato su programmi di protezione molto estesi e molto generosi, risulta chiaramente screditato dai suoi recenti insuccessi e dalle sue stesse metamorfosi interne, che lo hanno trasformato da cittadella dell'universalismo egualitarista a vero e proprio campionario di effetti perversi sotto il profilo redistributivo (si veda Kuhnle, pp. 190 e segg.).

Queste considerazioni non vogliono affatto porsi come prognosi di una rapida «germanificazione» sociale dell'Europa. I gradi di libertà per la conservazione di profili distinti in termini di welfare sono ancora abbastanza elevati e le soluzioni istituzionali di paesi diversi dalla Germania (ad esempio l'Olanda in campo sanitario o la Francia in campo pensionistico) possono in futuro rivelarsi più adeguate, a parità di impostazione di base, rispetto a quelle vigenti a est del Reno. Ma le pressioni dirette e indirette all'allineamento non tarderanno a nostro avviso a manifestarsi, almeno per alcuni paesi. Per la Gran Bretagna innanzitutto (sinora grande nemica di una politica sociale a livello comunitario), non appena i governi di questo paese vorranno prendere atto della minaccia di disintegrazione sociale costituita dalla sempre più folta *underclass* che popola le sue grandi città (si veda Strange, p. 247); per l'Italia, gravata da punte di ipergarantismo (si pensi al settore delle pensioni) logicamente (prima ancora che finanziariamente) incompatibili con gli impegni sottoscritti a Maastricht; per i paesi del sud (Irlanda compresa), i quali si troveranno a dover devolvere (seppure indirettamente) verso l'irrobustimento della propria rete di welfare almeno una parte delle risorse a essi destinate dai fondi di solidarietà istituiti dal nuovo trattato.

La rapidità e l'intensità dell'allineamento previsto da chi scrive dipenderanno, senza dubbio, dal rapporto di forze che si verrà a stabilire tra attori sociali e governi nazionali, in seno al nuovo contesto istituzionale e

procedurale posto in essere dal trattato di Maastricht (Lange, 1991). Quali che siano le specifiche costellazioni di interessi di volta in volta emergenti intorno alla dimensione sociale, lo scenario più probabile (anche se ovviamente non l'unico) per gli anni novanta resta comunque a nostro avviso quello del rafforzamento del «modello europeo» di regolazione sociale: ossia un modello imperniato sulla presenza di solide garanzie pubbliche ai rapporti di lavoro e alla protezione sociale, trattate come «variabili indipendenti» nella ricerca di un nuovo profilo competitivo dell'Europa nel mutato contesto globale.

### 3.2. *Nordamerica*

L'area nordamericana (in particolare statunitense) si presenta forse come la meno esposta e contemporaneamente come la meno predisposta alle dinamiche di cambiamento connesse al processo di globalizzazione, almeno *prima facie*. Come è noto, il sistema pubblico di welfare è relativamente poco sviluppato negli Stati Uniti<sup>7</sup> e il modello americano di integrazione e regolazione sociale fa perno in misura massiccia sulle dinamiche di mercato; per molti aspetti, dunque, esso si presenta come già equipaggiato per assorbire in maniera quasi spontanea e comunque non troppo traumatica le sfide emergenti della globalizzazione, anche quelle che investiranno la sfera sociale. Dopo tutto, il modello ha già dato prova in passato di ottime capacità di assorbimento, se pensiamo alla porosità costitutiva della società americana rispetto al suo ambiente esterno. La «via regionale» dell'area nordamericana continuerebbe ad essere, in altre parole, quella del *welfare-less state*, di un sistema sociale essenzialmente basato su forme di controllo e integrazione di natura mercantile, tutt'al più oggetto di monitoraggi distanti e discontinui da parte dello stato (probabilmente concentrati, nel medio periodo, sul settore dell'istruzione).

Sembrano tuttavia esservi alcuni tratti problematici che gettano alcune ombre sulla capacità di «tenuta» di un modello così conformato. L'era reaganiana ha registrato una marcata accentuazione di quel dualismo fra una maggioranza di cittadini protetti (non solo dalla *social security*, ma anche dal mercato delle assicurazioni private) e una minoranza (meglio: un insieme di minoranze) senza adeguata protezione (né pubblica né privata né «comunitaria»), con conseguenti seri problemi di «disordine pubblico» (si veda Glazer, pp. 204-7). Quali effetti avrà su questo dualismo l'intensificarsi della concorrenza globale, in una fase peraltro non troppo felice per la competitività americana rispetto al Giappone e presumibilmente all'Europa del dopo-1992? Potrà il mercato da solo (o con il ben modesto sostegno di poche politiche sociali a carattere re-

siduale) continuare ad assicurare una distribuzione di risorse rispondente a requisiti minimi di integrazione sociale? L'economia americana sembra evolvere verso un modello di specializzazione internazionale che si allontana sempre di più dalla produzione manifatturiera nel contesto domestico, concentrandosi sull'innovazione di prodotto in casa propria e localizzando invece la produzione in paesi dove il lavoro è meno caro (Cohen e Zysman, 1987; Zysman, 1991). Ma questo modello si presta ben poco ad assorbire e soprattutto a fornire redditi adeguati all'offerta nazionale di lavoro poco e non qualificato, che si trova così sempre più esposta a rischi di marginalizzazione. Tanto Glazer (si veda oltre, pp. 206 e segg.) che Myles (si veda oltre, pp. 106 e segg.) illustrano come la crescente polarizzazione tra un (circoscritto) segmento di lavoratori protetti ad alto salario e un (sempre più esteso) segmento di lavoratori non protetti a basso salario, peraltro circondato da un folta schiera di categorie marginali *on welfare*, sia stata una delle trasformazioni più significative e rilevanti del mercato del lavoro nordamericano dell'ultimo decennio. Occorre tener presente a questo proposito che la quota di popolazione debole è destinata a crescere «automaticamente» nei prossimi anni in America settentrionale a causa delle dinamiche demografiche: non solo l'aumento di anziani, ma anche il maggior tasso di natalità in seno alle varie minoranze etnico-razziali, per non parlare della crescente pressione migratoria alle frontiere meridionali e occidentali.

Certo, gli ostacoli alla creazione di una più robusta rete di protezione pubblica estesa a tutti i cittadini (o almeno alla stragrande maggioranza) sono a tutt'oggi molto forti negli Stati Uniti, sotto il profilo ideologico e politico. Ma il combinarsi di sfide esogene e problemi endogeni potrebbe gradualmente erodere questi ostacoli, promuovendo un avvicinamento agli standard minimi del welfare europeo (o almeno canadese: l'accordo di libero scambio recentemente siglato fra Stati Uniti e Canada potrebbe fungere da stimolo a un maggiore allineamento fra i due paesi in tema di protezione sociale). Occorre tuttavia sottolineare che né Glazer né Myles (per motivi diversi) ritengono un simile scenario di ispirazione «neostatalista» molto probabile nell'attuale contesto politico nordamericano, a meno che non si verifichi nel breve periodo un sostanziale riallineamento dell'elettorato capace di far emergere una nuova e stabile «maggioranza democratica».

### 3.3. Giappone

Una letteratura ormai vastissima ha evidenziato dettagliatamente nel corso dell'ultimo decennio i tratti salienti della «sindrome giapponese»<sup>8</sup>: una struttura economico-industriale fortemente concentrata tanto sul lato della domanda quanto su quello dell'offerta e innervata di sovrapposizioni e interpenetrazioni; un governo dirigistico da parte dello stato nei confronti dalle istituzioni finanziarie e delle politiche industriali; un solido sistema di controllo sociale incentrato su alcuni specifici istituti di matrice tradizionale (l'impiego «a vita», la miriade di *fringe benefits* occupazionali, il reclutamento diretto dalle istituzioni educative, la famiglia patriarcale e così via), sorretto da specifici valori di stampo «comunitario» radicati nell'etica del confucianesimo e rinforzato da un sistema politico stabilmente egemonizzato da un solo partito capace di permeare la società civile. Questo sistema di controllo sociale ha tra l'altro fortemente inibito lo sviluppo in Giappone di un welfare state maturo e articolato secondo il modello occidentale e in particolare europeo, fornendo sostituti funzionali per il mantenimento di un'adeguata integrazione sociopolitica e sistemica.

In quale misura questo paese sarà in grado di preservare e difendere nel medio/lungo periodo tutti gli ingredienti del proprio peculiare modello in un contesto trilaterale sempre più interdipendente? Le prognosi a riguardo da parte degli osservatori (giapponesi e non) sono molteplici e contrastanti.

Vi è da un lato chi ritiene che la sindrome giapponese abbia cominciato a manifestare negli ultimi anni i segni di una crescente instabilità, in larga misura connessa proprio all'aumentata esposizione internazionale dell'economia e più in generale della società nipponica<sup>9</sup>. Secondo quest'interpretazione, il Giappone starebbe entrando in una nuova fase di sviluppo contrassegnato da una progressiva attenuazione della sua diversità, a seguito di una complessa serie di dinamiche, che sono così riassumibili:

— concluso in modo brillantissimo il *catch-up* industriale rispetto alle altre aeree occidentali, il sistema economico giapponese si troverebbe oggi a dover intraprendere alcuni significativi aggiustamenti, sia per mantenere il proprio vantaggio competitivo nel quadro del «paradigma neoindustriale» sia per soddisfare le pressioni esterne all'apertura dei mercati domestici provenienti dagli Stati Uniti e dalla Cee. Tutti questi aggiustamenti finirebbero per creare nuovi *bisogni* di natura non solo economica, ma anche sociale, per i quali occorrerebbe trovare nuove risposte sul piano politico-istituzionale;

— questa dinamica di creazione di nuovi bisogni verrebbe poi accelerata dalle rapide mutazioni in atto nella struttura demografica (forte invecchiamento della popolazione) e occupazionale (crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro), nonché dall'esplicitazione di numerose esternalità insite nel modello di sviluppo economico giapponese (inquinamento, eccessiva densità abitativa nelle grandi conurbazioni e così via);

— la capacità di risposta del tradizionale sistema di controllo sociale apparirebbe infine indebolita in tutti i suoi pilastri portanti. Vi sarebbero segni di crescente «individualizzazione» nel sistema scolastico e occupazionale, nei comportamenti di consumo, nelle relazioni sociali e industriali. L'egemonia del partito liberaldemocratico sarebbe in via di erosione e apparirebbe ormai plausibile lo scenario che prevede un suo scalzamento dal governo.

Tutte queste dinamiche opererebbero nella direzione di un maggiore avvicinamento del Giappone ai suoi partner occidentali, attenuando l'efficacia di quei vantaggi comparati di natura sociopolitica dei quali questo paese ha tradizionalmente beneficiato nella competizione internazionale. In questa prospettiva, anche se riluttante, il Giappone non potrebbe sottrarsi all'esigenza di irrobustire il proprio sistema domestico di welfare, imboccando la via della convergenza (essenzialmente verso il modello europeo).

A questa prognosi «occidentalizzante» si contrappongono, come è noto, interpretazioni decisamente più conservatrici, secondo le quali il modello giapponese sarebbe perfettamente in grado di mantenere le proprie caratteristiche anche nel nuovo contesto internazionale ad alta interdipendenza. Con qualche aggiustamento istituzionale e qualche concessione alle rivendicazioni dei propri partner-rivali, il tradizionale sistema delle «rigidità flessibili» (secondo la nota espressione di Dore, 1986) si accingerebbe a rispondere efficacemente al nuovo ambiente economico internazionale (come del resto testimoniano gli avvenimenti degli ultimi anni), a sfruttare abilmente le chance di ulteriore avanzamento e a respingere fermamente qualsiasi spinta (esogena o endogena) all'adozione di modelli sociali o culturali «diversi». In quest'ottica (che per vasti segmenti della élite nipponica non configura soltanto un plausibile scenario, ma un vero e proprio manifesto ideologico e programmatico)<sup>10</sup>, i vantaggi comparati connessi al peculiare modello di controllo sociale del Giappone (e di quelle aree limitrofe culturalmente affini e/o per le quali esso rappresenta il naturale/obbligato polo di attrazione) sono destinati a perdurare e consolidarsi nei prossimi anni, mettendo a dura prova le ca-

pacità competitive degli altri contesti occidentali, particolarmente dell'iperregolata e iperprotetta Europa occidentale.

Pur concedendo che il suo paese si troverà a dover procedere a sostanziali aggiustamenti del proprio sistema di welfare, alterando il tradizionale mix di pubblico-privato-sociale a favore del primo elemento (il welfare state appunto), il contributo di Shiratori (si veda oltre, pp. 227-44) sembra sostanzialmente concordare con le tesi dei «continuisti». Secondo questo autore infatti il sistema-Giappone sarà perfettamente in grado di assorbire le nuove sfide della globalizzazione e di consolidare i propri vantaggi competitivi rispetto all'Europa e al Nordamerica, affermando nel contempo la propria posizione di nazione-guida e modello di riferimento privilegiato per gli altri paesi dell'Asia nordorientale, in via di rapida modernizzazione.

#### 4. *Una globalizzazione disorde? Quattro possibili scenari*

Se dall'analisi delle tendenze infra-area passiamo a interrogarci sugli effetti potenziali della globalizzazione sulle interazioni *fra* le tre aree del mondo sviluppato, è possibile prefigurare quattro plausibili scenari evolutivi (peraltro già brevemente tratteggiati nel paragrafo introduttivo).

Il primo scenario ipotizza una tendenziale (anche se lenta) *convergenza* su scala trilaterale stimolata sia dalla crescente interazione inter-area sia dalle comuni sfide infra-area o infra-paese. La direzione di marcia sarebbe quella di consolidare e irrobustire (per un Giappone «occidentalizzante» e soprattutto per un Nordamerica «democratizzante»), adattare e razionalizzare (per un'Europa «germanizzante») la base di sicurezza sociale garantita ai cittadini-lavoratori, costruendo sul terreno di istituti e programmi già oggi esistenti, ma con un occhio all'esigenza di creare sempre maggiori affinità sistemiche inter-area, capaci di sorreggere e stabilizzare le dinamiche della globalizzazione economica.

Il secondo scenario costituisce una variante particolarmente ottimistica del primo e prevede l'avvio di una nuova fase di vero e proprio «coordinamento macrosociale» occidentale, attraverso il quale i paesi più industrializzati arrivino all'identificazione di un pacchetto di regole comuni in tema di protezione sociale capaci di promuovere incrementi non solo di prosperità economica ma anche di stabilità e benessere sociopolitico. Una simile idea è stata peraltro suggerita qualche tempo fa da Ronald Dore, secondo cui

potrebbe essere utile per la difesa degli ideali di fraternità e di eguaglianza se i principali paesi industrializzati creassero un «campo da gioco livellato» (*level playing field*) accettando lo stesso tipo di interventi sociali «creatori di rigidità» — il che è poi il motivo per cui è stato a suo tempo creato l'Ilo. In seno all'Europa, tutto ciò è destinato senz'altro a verificarsi. Si faranno persuadere anche il Giappone e gli Stati Uniti? (Dore, 1988, 412).

Il terzo scenario ipotizza per contro la persistenza (e anzi l'intensificazione) delle attuali differenze «di modello» fra le tre aree e l'avvio di una nuova fase di competizione estesa alla dimensione sociale, dagli esiti incerti. Protezionismi settoriali, ripiegamenti regionali, politiche neo-mercantiliste sarebbero gli ingredienti privilegiati di una «globalizzazione discorde», ben poco incline alla creazione di affinità macrosistemiche (Gilpin, 1987).

Il quarto e ultimo scenario costituisce a sua volta una variante pessimistica del precedente: la discordia potrebbe degenerare in vera e propria disintegrazione, a livello internazionale e interno. Lungi dal muovere verso assetti sovra- o comunque postnazionali, il welfare state sarebbe destinato a trasformarsi (forse nella stessa Europa occidentale) in un *competition state* (Cerny, 1990), esclusivamente interessato ad accumulazioni aggressive tramite il ricorso senza freni a pratiche di *dumping* sociale internazionale.

Semplificando al massimo, ci sembra di poter affermare che i contributi di questo volume propendono tutto sommato per il terzo scenario, ossia quello della globalizzazione discorde. L'insuccesso dei timidi tentativi di *policy coordination* sperimentati dal G7 nel corso degli anni ottanta sul terreno economico-monetario (si veda Gilpin, pp. 36-37) non lasciano certo sperare in una loro eventuale replica sul terreno ben più accidentato delle politiche sociali, secondo gli auspici di Dore. E la crisi del multilateralismo economico testimoniata dal recente stallo dei negoziati Gatt non rivela dal canto suo grandi disponibilità alle concessioni reciproche inter-area finalizzate alla creazione di significative e stabili affinità macrosistemiche. Certo, la presenza di numerosi, seppur deboli, regimi internazionali (a cominciare naturalmente da quell'Ilo menzionato da Dore) potrà forse impedire che la discordia degeneri in vera e propria ostilità (secondo le pessimistiche previsioni del quarto scenario). Nel suo complesso, tuttavia, la «triade» (più semplicemente, l'area dell'Ocse) sembra destinata a rimanere ancora per lungo tempo un *non welfare state*. Le resistenze — di natura politico-economica, ma anche normativa, come illustra Offe (Si veda oltre, pp. 178-81) — a estendere il raggio della solidarietà sociale oltre i confini dello stato-nazione o al massimo di una data «area regionale» appaiono infatti come ancora molto forti, a dispet-

to della crescente interdipendenza economica e delle dinamiche di globalizzazione. E soprattutto a danno di tutti quelle categorie di bisognosi (dentro, ma ancor più fuori dall'Ocse, nel profondo Sud del globo) che senz'altro potrebbero trarre immensi benefici da uno sforzo anche piccolo, purché serio, di promuovere una maggiore cooperazione internazionale.

\* Desidero ringraziare Piero Gastaldo e Marcello Pacini per i commenti ricevuti a una prima versione di questo saggio.

<sup>1</sup> Sull'evoluzione del welfare state occidentale e il suo carattere «nazionale» rimandiamo ad Alber (1982); Flora e Heidenheimer (1981) e Flora (1981).

<sup>2</sup> I nomi degli autori indicati tra parentesi senza data di pubblicazione rimandano ai contributi di questo volume.

<sup>3</sup> Per una rassegna delle principali sfide endogene ai welfare state sviluppati e dei cambiamenti istituzionali che si renderanno necessari rimandiamo ai più recenti rapporti dell'Ocse sull'argomento (Ocse, 1987, 1988a e 1988b).

<sup>4</sup> Tale tesi è stata sostenuta con vigore soprattutto dal presidente della Commissione Jacques Delors. Si vedano i suoi discorsi raccolti in Ferrera, 1990.

<sup>5</sup> Si veda la proposta di raccomandazione sulla convergenza degli obiettivi della protezione sociale e la garanzia di risorse sufficienti presentata al Consiglio nel 1991 (COM/91/228/final).

<sup>6</sup> L'accordo di Maastricht sulla politica sociale può infatti essere letto come un compromesso tra paesi del «nord» e paesi del «sud», in cui i primi si impegnano a trasferire risorse tramite il nuovo fondo di coesione in cambio della disponibilità dei secondi a livellare verso l'alto i propri sistemi di protezione sociale e di regolazione del mercato del lavoro, come previsto dall'accordo a undici e dal Programma di azione sociale della Commissione (sul punto, rimandiamo a Ferrera, 1991 e 1992b). Naturalmente è possibile che questo processo di convergenza verso livelli e modalità di protezione centrocontinentali non comporti la completa eliminazione del «dualismo» caratteristico dei mercati del lavoro meridionali. Le ondate migratorie da sud e da est potrebbero anzi far emergere nuovi dualismi all'interno degli stessi paesi centrocontinentali (si veda Pfaller, pp. 143-68).

<sup>7</sup> Soprattutto in campo sanitario: circa trentacinque milioni di cittadini statunitensi sono infatti privi di copertura assicurativa (di questi, dodici milioni sono minorenni: si veda «The Economist» del 14 febbraio 1992). Il Canada dispone invece di schemi di assicurazione sociale più estesi e simili a quelli britannici. Per un'illustrazione globale dell'eccezionalità americana rimandiamo alle (divergenti) valutazioni di Glazer e Strange; si veda inoltre Ferrera (di prossima pubblicazione).

<sup>8</sup> Si veda soprattutto Dore (1986 e 1987), Inoguchi e Okimoto (1987-88), Kosaka (1989), Rose e Shiratori (1986).

<sup>9</sup> Soprattutto questa è la conclusione del monumentale progetto di ricerca sulle trasformazioni del Giappone contemporaneo diretto da Inoguchi e Okimoto (1987 e 1988); si veda in particolare il saggio di Murakami (1987).

<sup>10</sup> Si veda in proposito tutta la variegata letteratura sulla supposta unicità e superiorità del «carattere nazionale giapponese» (*nihonjinron*), di cui Richard Dale ha offerto qualche anno fa una dettagliata rassegna critica (Dale, 1986).

*Riferimenti bibliografici*

- Alber, J., *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt, Campus, 1982, tr. it. *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Bell, D., *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York, Basic Books, 1976.
- Cerny, P. G., *The Changing Architecture of Politics*, London, Sage, 1990.
- Cohen, S. e Zysman, J., *Manufacturing Matters: the Myth of the Post-Industrial Economy*, New York, Basic Books, 1987.
- Dahrendorf, R., *The New Liberty*, London, Routledge & Kegan, 1975.
- Dale, R., *The Myth of Japanese Uniqueness*, London, Croom Helm, 1986.
- Deutsch, K., «From the National Welfare State to the International Welfare System» in W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany* cit., pp. 424-37.
- Dore, R., *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in Japan 1970-1980*, London, Athlone Press, 1986.
- *Taking Japan Seriously. A Confucian Perspective on Leading Economic Issues*, London, Athlone Press, 1987, tr. it. *Bisogna prendere il Giappone sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- «Rigidities in the Labour Market» in *Government and Opposition*, 4, 1988, pp. 393-412.
- Emerson, M., *What Model for Europe?*, Cambridge, MIT Press, 188, tr. it. *Quale modello per l'Europa?*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Ferrera, M., *Lo stato del benessere. una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981.
- *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nella democrazia pluralista*, Bologna, Il Mulino, di prossima pubblicazione.
- «Europa liberale o Comunità assistenziale?» in *Biblioteca della Libertà*, 114, 1991, pp. 46-53.
- «La logica delle scelte pubbliche: il caso delle politiche distributive» in G. Urbani (a cura di), *Dentro la Politica* cit., pp. 197-213.
- «Le vie dell'Europa: la politica sociale» in *Relazioni internazionali*, 18, 1992b, pp. 68-79.

- (a cura di), «L'Europa Comunitaria secondo Jacques Delors» in *Evidenza Europa*, 1, Milano, Ispi/Cismec, 1990.
- Flora, P., «Solution or Source of Crisis? The Welfare State in Historical Perspective» in W. J. Mommsen (a cura di), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany* cit., pp. 343-89, tr. it. «Soluzione o fonte di crisi? Il welfare state in prospettiva storica» in M. Ferrera, *Lo stato del benessere* cit., pp.1 -58.
- Flora, P. e Heidenheimer, A. J., *The Development of Welfare States in Europe and North America*, New Brunswick (NJ), Transaction, 1981, tr. it. *Lo sviluppo del welfare state in Europa e America*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- Gilpin, R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, tr. it. *Politica ed economia delle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Inoguchi, T. e Okimoto, D. I., *The Political Economy of Japan*, Stanford, Stanford University Press, 1987-88, 2 voli.
- Kosaka, M., *Japan's Choices*, London, Pinter, 1989.
- Lange, P., *The Politics of the Social Dimension* in A. Sbragia, *Euro-Politics* cit., pp. 225-56.
- Mommsen, W. J., *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London, Croom Helm, 1981.
- Murakami, Y., «The Japanese Model of Political Economy» in T. Inoguchi e D. I. Okimoto, *The Political Economy of Japan* cit., vol. I, pp. 33-75.
- Ocse, *L'Etat Protecteur en Crise*, Paris, Ocse, 1981.
- *Financing and Delivering Health Care*, Paris, Ocse, 1987.
- *The Future of Social Protection*, Paris, Ocse, 1988a.
- *Reforming Public Pensions*, Paris, Ocse, 1988b.
- Rhodes, M., «The Social Dimension of the Single European Market: National versus Transnational Regulation» in *European Journal of Political Research*, 19, 1991, pp. 245-80.
- Rose, R. e Shiratori, R., *The Welfare State East and West*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

- Sbragia, A., *Euro-Politics*, Washington, The Brookings Institution, 1991.
- Sumiko, Iwao (a cura di), «The Japanese: portrait of change» in *Japanese Echo*, special issue, 1988.
- Teague, P., «Constitution or Regime? The Social Dimension of the 1992 Programme» in *British Journal of Industrial Relations*, 1989, pp. 25-54.
- Teague, P. e Grahl, J., «The European Community Social Charter and Labour Market Regulation» in *Journal of Public Policy*, 2, 1991, pp. 207-32.
- Urbani, G. (a cura di), *Dentro la Politica*, Milano, Edizioni del Sole-24 Ore, 1992.
- Zysman, J., «Us Power, Trade and Technology» in *International Affairs*, 1, 1991, pp. 81-106.



## Welfare nazionale e norme economiche internazionali

*Robert Gilpin*

### *Premessa*

Il mondo si trova in un periodo di globalizzazione economica rapida e in espansione. Attraverso i meccanismi del commercio, degli investimenti esteri e dei flussi monetari, le economie nazionali si stanno integrando in un'economia mondiale fortemente interdipendente. Eppure continuiamo a vivere in un mondo politico di stati-nazione gelosi della propria sovranità, i cui cittadini si aspettano che i governi li proteggano contro gli effetti negativi del mercato mondiale e provvedano al loro benessere sociale ed economico. Questa contraddizione tra l'organizzazione economica e quella politica del nostro pianeta è un fenomeno fondamentale e in fase di intensificazione. La sua risoluzione avrà una notevole influenza sulla conformazione finale dell'economia globale emergente e dei sistemi nazionali di welfare.

Le questioni poste dalla rapida globalizzazione dell'economia mondiale e le implicazioni per i sistemi nazionali di welfare costituiscono uno dei problemi più antichi e fondamentali dell'economia politica internazionale. La tensione universale tra le leggi di un'economia internazionale liberale e il desiderio di autonomia economica dei singoli stati è esistita sin dall'inizio dell'economia di mercato internazionale. Usando il termine «liberale» in questo contesto, mi riferisco a un'economia mondiale caratterizzata da una diminuzione delle barriere economiche e da una crescente interdipendenza economica, e ispirata a un ideale di multilateralismo economico. Anche se tratterò questo problema principalmente in termini mondiali e storici, le considerazioni basilari che desidero fare sono ugualmente rilevanti per il contemporaneo processo di integrazione economica regionale. Infatti, a livello sia mondiale sia regionale, la crescente integrazione delle economie nazionali è in conflitto con il desiderio delle singole società di un'autonomia nazionale e con il perseguimento di politiche di welfare. Questa interazione tra forze internazionali e obiettivi nazionali solleva profondi conflitti economici, politici e sociali.

### 1. *Impostazione del problema*

L'integrazione delle economie nazionali nella più ampia economia internazionale causa un certo numero di cambiamenti di vasta portata che influiscono sul benessere economico e sociale nazionale. Mentre l'economia nel suo complesso trae vantaggio in termini assoluti, almeno a lungo termine, da una maggiore apertura e integrazione economica, alcuni gruppi sociali, settori economici e zone geografiche vengono avvantaggiati relativamente meno di altri e, in realtà, il loro benessere economico può diminuire, almeno a breve termine. A meno che vengano attuate politiche in grado di contrastare e compensare questi effetti negativi, l'integrazione economica causa uno spostamento nella distribuzione interna dell'occupazione, del reddito nazionale e del benessere sociale. La natura precisa di queste conseguenze positive e negative e le loro implicazioni politiche dipendono da diversi fattori nazionali e internazionali.

Il più importante elemento che determina a livello nazionale gli effetti economici e sociali di una maggiore integrazione per una data economia all'interno di quella mondiale è costituito dai fattori produttivi presenti nel paese, cioè dall'abbondanza di terra, manodopera e capitale (si veda Rogowsld, 1989). In generale, i paesi che possiedono fattori di produzione più abbondanti tendono a essere vincenti, mentre quelli con fattori meno abbondanti tendono a essere perdenti, almeno in termini relativi. Per i paesi più avanzati, il capitale – specialmente sotto forma di imprese multinazionali – e la manodopera specializzata hanno mostrato la tendenza a trarre vantaggio in termini relativi da una globalizzazione economica crescente a causa della loro maggiore mobilità e capacità di avvalersi dell'accresciuta integrazione. Le imprese a base unicamente nazionale e la manodopera non specializzata sono invece spesso perdenti. Queste differenze sovente danno luogo a un'asimmetria e a una polarizzazione del reddito nazionale.

Come ha illustrato Karl Polanyi (1944), le società nazionali alla fine del XIX secolo risposero alla polarizzazione del reddito e agli effetti dirompenti di un mercato globale in espansione creando il moderno welfare state. L'obiettivo del welfare state è stato in parte quello di attenuare le conseguenze nella distribuzione e altre conseguenze negative prodotte dalle forze di integrazione dell'economia mondiale. Nel mondo contemporaneo, però, il rapido movimento verso la globalizzazione economica ha messo in dubbio lo stesso welfare state, mentre l'aumento di integrazione economica crea di per sé nuove esigenze profonde di protezione per i gruppi che risultano svantaggiati.

Come viene sottolineato dagli altri contributi di questo volume, la globalizzazione dell'economia mondiale ha avuto molti effetti importanti sulle economie nazionali, su alcuni particolari gruppi e sui sistemi nazionali di welfare; un'economia mondiale più integrata ha ovviamente molto intensificato la concorrenza economica internazionale. Inoltre, essa ha avuto un effetto profondo sulla distribuzione del reddito nei paesi progrediti, particolarmente tra i lavoratori ad alta e a bassa specializzazione, e ha anche rafforzato la tensione tra le leggi dell'economia mondiale liberale e le politiche nazionali dei singoli stati.

Il primo effetto della globalizzazione è stato quello di intensificare la concorrenza economica e aumentare l'importanza della capacità di un'economia di adattarsi agli sviluppi esterni. In un mondo in cui la flessibilità e l'innovazione sono le chiavi della sopravvivenza industriale, il welfare state può costituire un ostacolo all'innovazione economica e tecnologica. In un'economia mondiale altamente integrata, l'unica soluzione soddisfacente al problema dell'intensificarsi della concorrenza è una manodopera altamente specializzata e flessibile. Se non può essere risolto il problema dell'adattamento, esiste un serio pericolo che le forze protezioniste nell'Europa occidentale e nell'America del nord possano in definitiva trionfare e ostacolare la crescente globalizzazione economica. Questo risultato a sua volta potrebbe diminuire il benessere nazionale. Appare così sempre più importante che questo problema venga risolto.

Una seconda conseguenza della crescente globalizzazione è il «dualismo», o «polarizzazione retributiva». In effetti, all'interno delle società capitalistiche più avanzate sta emergendo una struttura dell'economia e dei salari a due livelli. In tutte le economie più avanzate, gli addetti alle produzioni di tipo ripetitivo e non specializzate sono sempre meno competitivi rispetto ai lavoratori stranieri. Una conseguenza di questa situazione è stata la tendenza crescente delle imprese multinazionali a insediare le produzioni di tipo ripetitivo in economie meno avanzate. Attraverso investimenti diretti all'estero in economie a basso salario, le imprese multinazionali hanno cercato di conservare la loro competitività internazionale. Nello stesso tempo, i lavoratori specializzati e professionalizzati degli Stati Uniti, dell'Europa occidentale e del Giappone hanno continuato ad essere competitivi e hanno tratto benefici proporzionalmente più elevati dalla globalizzazione economica. Così, con l'internazionalizzazione della produzione da parte delle imprese multinazionali, negli ultimi decenni il divario tra lavoratori specializzati e non specializzati risulta aumentato in quasi tutte le economie progredite.

La terza conseguenza della crescente globalizzazione delle economie nazionali è una tensione tra le regole o norme formali dell'economia internazionale postbellica e l'effettivo funzionamento dell'economia mondiale. Le norme liberali del cosiddetto sistema di Bretton Woods, stabilite nel 1944, comprendevano i principi fondamentali del multilateralismo economico, della reciprocità incondizionata e del trattamento nazionale. Ad esempio, in base alle regole del General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt), le concessioni commerciali fatte da un paese a un altro sono automaticamente estese agli altri membri del Gatt. Il principio del Trattamento nazionale stabilisce infatti che le consociate di imprese multinazionali straniere hanno gli stessi diritti delle imprese commerciali nazionali.

Queste norme postbelliche, tuttavia, presupponevano un livello relativamente basso di interdipendenza tra le economie nazionali. Quando furono fissate le regole, si supposeva che l'economia mondiale fosse composta di economie nazionali che erano essenzialmente «scatole nere collegate da tassi di cambio». Le norme che regolavano il comportamento di queste «scatole nere» erano di tipo *proscrittivo*. Queste norme dicevano ai governi quello che *non* potevano fare e riguardavano prevalentemente il loro comportamento esterno; le norme internazionali infatti si arrestavano ai confini nazionali e non cercavano di regolamentare le questioni interne. Ad esempio, mentre tutti concordavano sul fatto che gli stati non dovevano usare tariffe o altre politiche economiche per discriminare altri stati, l'ambito nazionale e quello internazionale erano ampiamente isolati l'uno dall'altro.

Tuttavia, con la globalizzazione dell'economia mondiale e la crescente interdipendenza, le norme di Bretton Woods, almeno nella loro formulazione originaria, sono diventate inadeguate. Le norme internazionali che regolamentano il commercio e altre questioni economiche internazionali sono dovute diventare sempre più *prescrittive* nell'indicare agli stati che cosa *devono* fare. Inoltre, gli ordini del giorno dei recenti negoziati internazionali sono stati sempre più dedicati a questioni che riguardano direttamente il comportamento nazionale e gli affari interni delle società nazionali (si veda Gilpin, 1987). I codici del Tokyo Round di negoziazioni commerciali riguardanti gli appalti pubblici e gli standard nazionali illustrano questo cambiamento significativo nel contenuto delle norme internazionali. Anche l'Uruguay Round ha preso in considerazione questioni tradizionalmente interne come i diritti di proprietà intellettuale e le norme che regolamentano i settori dei servizi. La Carta della Comunità europea dei Diritti sociali fondamentali è un esempio di questo sviluppo a livello regionale. Tra l'altro, l'elaborazione da parte della Comu-

nità europea di norme per il mercato interno sarà indubbiamente importante al fine della determinazione delle regole per un'economia mondiale maggiormente integrata.

Come già segnalato, lo scontro tra le forze di integrazione del mercato mondiale e il desiderio dei singoli paesi di controllare il welfare nazionale e altri effetti interni dell'aumento di interdipendenza è di vecchia data. Non soltanto i singoli stati desiderano l'autonomia interna, ma all'occasione cercano anche di usare l'economia mondiale per scopi nazionalistici. In tutta l'era postbellica è aumentata l'interdipendenza mondiale; contemporaneamente gli obiettivi di welfare nazionale e quelli politici e sociali si sono ampliati. Anche se la Comunità economica europea e il movimento verso un'integrazione economica dell'America del nord e del bacino del Pacifico sono esempi di integrazione regionale più che mondiale, questi sforzi regionali per realizzare una maggiore unificazione economica esprimono la stessa tensione tra le norme internazionali e il desiderio dei singoli stati di autonomia economica e politica.

Si può effettivamente considerare la tendenza verso la regionalizzazione dell'economia mondiale come uno sforzo per trovare una soluzione di compromesso allo scontro tra le forze di globalizzazione economica e i valori del welfare state tradizionale. Quello che si sta verificando nell'economia politica internazionale è un processo dialettico. La globalizzazione dei mercati mondiali e l'intervento dello stato nei mercati sia nazionali sia internazionali per conseguire obiettivi politici, economici e di sicurezza, stanno avvenendo contemporaneamente. Non si sta verificando un processo lineare nel quale le forze di integrazione economica alla fine trionferanno sull'autonomia nazionale dando luogo a un'economia mondiale completamente aperta; accade invece che gli sviluppi complementari della globalizzazione e della regionalizzazione economiche stanno interagendo e rimodellando l'economia politica internazionale.

Questi sviluppi contraddittori riflettono il fatto che sono richiesti due requisiti preliminari per il successo economico nel mondo contemporaneo. In primo luogo, una singola economia deve restare collegata all'economia mondiale e aprirsi ad essa. I comportamenti delle economie autarchiche e il dirigismo economico del blocco socialista, così come le strategie di sostituzione delle importazioni delle economie latinoamericane e di altre del Terzo Mondo, si sono dimostrate strategie economiche disastrose. La lezione, che molte di queste nazioni hanno imparato a loro spese, è che la partecipazione alla più ampia economia mondiale è vitale per lo sviluppo economico. I cambiamenti nella natura del commercio internazionale, nel ruolo economico delle imprese multinazionali e la cre-

scente importanza degli sviluppi scientifici e tecnologici per la competitività internazionale forniscono una seconda lezione. I governi nazionali e/o gli enti regionali devono adottare misure idonee per migliorare la competitività delle loro economie; l'importanza di tali azioni è esemplificata dal notevole successo economico del Giappone e dei paesi di recente industrializzazione dell'Asia orientale (i Nics). Tuttavia, questi sforzi nazionali e regionali possono entrare in conflitto — come accade spesso — con le leggi di un'economia internazionale liberale.

Questo conflitto tra le leggi di un'economia internazionale liberale e le politiche nazionali, oggi anche regionali, è da lungo tempo riconosciuto dagli economisti. Attraverso i secoli, questi hanno proposto diverse soluzioni del problema, che vanno dal cosiddetto *price specie flow mechanism* [meccanismo del flusso dell'oro e dei prezzi], formulato da David Hume nel XVIII secolo, alle teorie contemporanee di coordinamento delle politiche economiche. Qui mi concentrerò su alcuni aspetti essenzialmente macroeconomici del problema. La politica macroeconomica, a causa dei suoi effetti complessivi sui livelli generali di occupazione e di crescita economica, è uno dei più importanti fattori determinanti del benessere economico. Tuttavia, le considerazioni generali che desidero fare sono ugualmente applicabili al livello microeconomico. Inoltre, come ho accennato precedentemente, con la crescente interdipendenza economica internazionale e la simultanea espansione degli obiettivi economici nazionali, la linea di demarcazione tra questi due ambiti della politica economica sta scomparendo. La considerazione di ciascuna delle soluzioni proposte per il problema macroeconomico conduce a una migliore comprensione della tensione complessiva tra la crescente globalizzazione dell'economia mondiale e i sistemi nazionali di welfare economico.

## 2. *Il meccanismo del flusso dell'oro e dei prezzi secondo Hume*

Hume elaborò il concetto del «meccanismo del flusso dell'oro e dei prezzi» in contrapposizione alla propensione dei suoi contemporanei mercantilisti per un surplus commerciale e della bilancia dei pagamenti. L'obiettivo delle politiche mercantiliste era di acquisire la moneta metallica necessaria per finanziare la potenza nazionale e forse anche per controllare la domanda e aumentare così l'occupazione (Keynes, 1964, cap. XXIII). Hume dimostrò che l'obiettivo mercantilista era autodistruttivo e impossibile a causa del meccanismo automatico di adeguamen-

to del mercato. I flussi internazionali di moneta metallica e i loro effetti sui livelli dei prezzi relativi avrebbero determinato in definitiva un equilibrio di mercato. Infatti Hume mostrò che il mercato internazionale contiene e distrugge gli sforzi dei singoli stati per perseguire i propri obiettivi nazionali a spese della più ampia economia mondiale. Anche se l'obiettivo dei mercantilisti era principalmente il vantaggio nazionale nella competizione militare piuttosto che il benessere economico nazionale, il meccanismo del flusso dell'oro e dei prezzi descritto da Hume vale per qualsiasi sforzo da parte degli stati di promuovere obiettivi nazionali a spese di altri paesi. In breve, egli dimostrò che l'economia interna dovrebbe essere subordinata in modo effettivo a norme internazionali e alle esigenze della stabilità economica.

Il meccanismo equilibratore automatico di Hume si basava su un mondo dagli obiettivi economici minimi, sulla quiescenza di quelli che John Maynard Keynes chiamava gli «strati inferiori» e sulla limitata capacità dello stato di intervenire nell'economia. Come ha fatto notare Sir Arthur Lewis, nel secolo XIX la Gran Bretagna aveva ormai solo due obiettivi di politica economica: conservare il valore nominale della sterlina e mantenere in pareggio i suoi pagamenti internazionali. All'epoca del *laissez-faire* e della disciplina del sistema monetario aureo classico, gli obiettivi della stabilità economica e del benessere sociale interni occupavano il secondo posto rispetto alla stabilità del sistema economico mondiale. Le leggi internazionali prevalevano effettivamente sull'autonomia nazionale.

Tuttavia, l'importanza e l'efficacia del meccanismo automatico di Hume furono indebolite dalla prima guerra mondiale e dagli sviluppi negli anni tra le due guerre. Come osservò Joseph Schumpeter allo scoppio della guerra, la decisione presa da tutti gli stati partecipanti al conflitto di abbandonare il sistema aureo e di assumere il controllo della propria economia costituì effettivamente una rivoluzione economica (si veda Drucker, 1983). Per la prima volta, i governi acquisirono il controllo effettivo delle loro economie. Attraverso l'uso di quella che oggi chiameremmo politica macroeconomica, lo stato poté intervenire nell'economia e mobilitare le risorse della società per gli obiettivi nazionali. La potenziata capacità dello stato di intervenire e dirigere l'economia interna si ampliò negli anni tra le due guerre, con le richieste da parte degli «strati inferiori», duramente provati dalle conseguenze di una guerra estenuante, di nuovi programmi di welfare sociale ed economico. In effetti, come aveva previsto Schumpeter, il *warfare state* (stato di guerra) preparò la strada al moderno welfare state.

### 3. La *teoria della politica economica*

L'espansione degli obiettivi di benessere economico nazionale e l'accresciuta capacità dello stato di intervenire nell'economia significarono la fine dell'efficacia del meccanismo del flusso dell'oro e dei prezzi come garanzia automatica di una stabilità economica internazionale. Negli anni trenta, il perseguimento di politiche economiche ed estere nazionalistiche indebolì e, infine, distrusse il sistema economico internazionale. Le nazioni, l'una dopo l'altra, posero gli obiettivi economici e politici nazionali al di sopra delle norme dell'economia internazionale e perseguirono politiche del tipo *beggar-thy-neighbor*, cioè volte a ridurre in miseria il vicino. Gli anni fra le due guerre furono un'epoca in cui la stabilità internazionale venne subordinata agli obiettivi nazionalistici economici e politici dei singoli stati. Alla fine del periodo, l'economia mondiale fortemente interdipendente si era frammentata in blocchi regionali e imperialismi rivali. Sia il benessere nazionale sia la stabilità internazionale ne soffrirono.

Dopo la seconda guerra mondiale, la riconciliazione tra il benessere nazionale e la stabilità economica internazionale pose serie difficoltà. Si riteneva politicamente impossibile ritornare alla disciplina del sistema monetario aureo classico e si doveva impedire un ritorno alle instabilità degli anni tra le due guerre. Negli anni sessanta James Mead, Jan Tinbergen e altri economisti elaborarono la teoria della politica economica come via per riconciliare lo sviluppo di società orientate verso il benessere con la stabilità economica internazionale. Questa teoria riconosceva che i governi avevano bisogno di uno strumento politico distinto come la politica fiscale o monetaria per conseguire ognuno precisi obiettivi politici, come una crescita non inflazionistica, la piena occupazione e un pareggio esterno dei pagamenti internazionali.

Il successo della teoria della politica economica nel riconciliare il perseguimento del benessere nazionale con le norme internazionali riposava però su un presupposto molto importante. Harry Johnson, discutendo questo presupposto, scriveva che

lo sviluppo dopo la II guerra mondiale della teoria della politica economica per un'economia aperta da parte di Meade, Tinbergen e altri ristabiliva il concetto di un sistema automatico, sulla base del presupposto che una volta che la teoria fosse stata esposta chiaramente, si poteva confidare che i governi l'avrebbero applicata in modo intelligente deflazionando e rivalutando o reflazionando e svalutando nelle combinazioni appropriate secondo quanto richiesto dalle circostanze (Johnson, 1972).

Gli economisti si aspettavano, o almeno speravano, che le nazioni avrebbero sistematicamente sostituito l'automatichità del sistema aureo con la scelta corretta di strumenti politici a livello nazionale. Come però avvertiva Johnson,

[il] principale difetto [di questa prescrizione di politica] è il suo presupposto che i governi abbiano sia il discernimento sia il potere di seguire i suoi precetti e che lo faranno invece di usare il discernimento e il potere per adottare politiche internazionali contro i loro vicini (Johnson, 1972).

Come si mostrerà più avanti, questa speranza non doveva realizzarsi; tuttavia, la teoria della politica economica divenne uno dei fondamenti dell'ordine economico internazionale del dopoguerra. La maggior parte degli economisti riteneva che il sistema di Bretton Woods realizzasse l'obiettivo di riconciliare il desiderio di un'autonomia della politica economica nazionale con le esigenze della stabilità economica internazionale. Si poteva avere il welfare state e il perseguimento delle politiche economiche keynesiane senza mettere a repentaglio la stabilità dell'economia internazionale. Seguendo la teoria della politica economica, i governi avrebbero perseguito politiche macroeconomiche e di welfare all'interno in maniera tale da non contrastare le leggi ed erodere la stabilità del sistema economico internazionale. John Gerard Ruggie (1982) ha denominato in modo appropriato questa riconciliazione *embedded liberalism* [il compromesso del liberalismo imbrigliato]. Molti credevano che le nazioni ora potessero evitare sia le severe restrizioni al benessere nazionale del sistema aureo classico sia le politiche aggressive del tipo *beggarchy-neighbor* degli anni tra le due guerre. Come molti economisti americani erano soliti affermare, il problema economico era stato finalmente risolto.

L'economia mondiale postbellica o il sistema di Bretton Woods presentavano però alcuni problemi che in definitiva ne avrebbero determinato la distruzione e che avrebbero reso necessario un diverso approccio al problema di riconciliare il benessere nazionale con le norme internazionali. La prima difficoltà era che gli elementi fondamentali del sistema erano in realtà contraddittori; autonomia politica interna, tassi di cambio fissi e mobilità internazionale illimitata del capitale si rivelarono incompatibili. Come discuteremo più avanti, lo sviluppo, alla fine degli anni settanta e negli anni ottanta, del concetto del coordinamento internazionale delle politiche avrebbe tentato di risolvere la questione. Una seconda difficoltà era il cosiddetto «dilemma Triffin», dal nome dell'economista Robert Triffin, il quale all'inizio degli anni sessanta aveva formulato la previsione che il meccanismo della creazione di liquidità, cioè la stampa

di dollari, si sarebbe scontrato con la necessità della fiducia del mercato nel valore del dollaro; quando la quantità di dollari sul mercato non avrebbe più potuto essere riscattata a 35 dollari l'oncia in oro, vi sarebbe stato un aumento della speculazione e dell'instabilità monetaria (Triffin, 1960). La mancata risoluzione di questo dilemma fu una causa importante del crollo del sistema monetario internazionale basato sui tassi fissi nel 1970. Il terzo problema era che l'economia internazionale postbellica dell'*embedded liberalism*, come faceva notare Ruggie, era basata su un accordo fondamentale tra gli Stati Uniti e i loro alleati politici e partner economici sulla necessità politica di un'economia mondiale aperta, che portò alla disponibilità a subordinare angusti interessi nazionalistici alla realizzazione di un'economia mondiale internazionale stabile. Anche se i vantaggi economici reciproci erano una componente importante di questo consenso, la necessità di coesione dell'alleanza di fronte alla percezione della minaccia sovietica alla sicurezza occidentale era indubbiamente di importanza maggiore. Uno dopo l'altro questi aspetti fondamentali dell'ordine economico internazionale postbellico si sono indeboliti negli ultimi anni e i singoli stati hanno sempre più perseguito i propri obiettivi di politica interna ed estera a spese della stabilità internazionale. Nello stesso tempo, però, l'interdipendenza economica internazionale si è approfondita e ampliata con l'espansione dei flussi commerciali, monetari e specialmente finanziari. Contrariamente alla speranza espressa da Johnson, inoltre, i governi non sono stati costantemente disposti a seguire i precetti della teoria della politica economica. Gli Stati Uniti in particolare sono stati inadempienti nel non subordinare i loro obiettivi politici alle esigenze della stabilità internazionale. In effetti, alla fine degli anni sessanta e all'inizio dei settanta, il problema di finanziare contemporaneamente la guerra del Vietnam e le politiche di welfare nazionale fece sì che le amministrazioni di Lyndon Johnson e Richard Nixon distruggessero il sistema monetario internazionale basato su tassi di cambio fissi, uno dei pilastri fondamentali del sistema di Bretton Woods.

#### 4. *Il sistema dei cambi flessibili*

Il crollo del sistema di Bretton Woods dei tassi di cambio fissi condusse a un nuovo tentativo, che si rivelò a sua volta insoddisfacente, di riconciliare il benessere nazionale con la stabilità economica internazionale. Il sistema di cambi flessibili stabilito ufficialmente dalla Conferenza della Giamaica (1976) aveva lo scopo di sganciare le economie nazionali

sia le une dalle altre sia dalla più ampia economia internazionale. Con il sistema dei tassi di cambio flessibili ci si aspettava che i governi ricuperassero l'autonomia economica nazionale, in modo che il perseguimento di politiche economiche interne da parte di un paese non avesse più un impatto negativo sull'economia internazionale né sulle economie di altre nazioni. L'ambito economico nazionale e quello internazionale sarebbero stati separati in modo effettivo e gli stati, da allora in poi, sarebbero stati in grado di perseguire politiche di welfare nazionale indipendenti e persino divergenti.

Tuttavia, gli architetti del sistema di tassi di cambio flessibili non seppero prevedere e valutare gli effetti della rivoluzione nella finanza internazionale che stava avvenendo proprio quando venne raggiunto l'accordo della Giamaica. La liberalizzazione dei mercati finanziari interni e i progressi tecnologici nelle telecomunicazioni rivoluzionarono i mercati finanziari internazionali e l'economia internazionale in modo più generale. Infatti, questa rivoluzione finanziaria integrò i mercati finanziari nazionali nel sistema finanziario internazionale. I flussi internazionali di capitale, che ormai avevano superato di venticinque volte o più i flussi commerciali internazionali, diventarono i fattori determinanti più importanti dei tassi di cambio internazionali. In conseguenza di questi sviluppi le economie interne e internazionali sono diventate sempre più integrate anziché separate. L'autonomia economica interna è diminuita e i singoli governi hanno perso sempre più la propria capacità di controllo autonomo delle politiche macroeconomiche interne.

Incidentalmente, il caso della liberalizzazione dei mercati finanziari e le sue conseguenze inaspettate per la politica interna illustra i problemi complessi di un'economia mondiale sempre più interdipendente. Attraverso la liberalizzazione di molti settori della loro economia negli anni settanta e ottanta, gli Stati Uniti hanno effettivamente aperto quei mercati protetti al mondo esterno. Queste azioni essenzialmente nazionali hanno costituito un abbassamento unilaterale delle barriere commerciali che altre economie non hanno contraccambiato. Alla fine degli anni ottanta nei negoziati Structural Impediments Initiatives [Iniziative per gli impedimenti strutturali] gli Stati Uniti hanno tentato di costringere il Giappone ad adottare riforme interne che avrebbero aperto l'economia giapponese al modo esterno. I giapponesi considerano molte delle richieste americane come minacce al sistema giapponese di welfare sociale ed economico.

Tra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta il sistema dei tassi di cambio flessibili cominciò a subire tensioni sempre più forti. La speculazione valutaria e l'instabilità dei tassi di cambio avevano già mi-

nato la stabilità dell'economia internazionale durante gli anni settanta. La situazione divenne di gran lunga peggiore quando cominciarono gli enormi squilibri dell'amministrazione Reagan nel commercio e nei pagamenti internazionali all'inizio degli anni ottanta. Divenne sempre più ovvio che l'autodisciplina nazionale richiesta dalla teoria della politica economica non aveva funzionato e che era necessario trovare una nuova soluzione al problema di come riconciliare il welfare nazionale e le norme internazionali. Neppure il sistema dei tassi di cambio flessibili riuscì completamente a raggiungere lo scopo. In risposta a questi sviluppi, gli economisti internazionali elaborarono il concetto di coordinamento delle politiche.

### *5. Il concetto di coordinamento delle politiche*

Alla fine degli anni settanta e all'inizio degli anni ottanta, si sviluppò il concetto o teoria del coordinamento internazionale delle politiche per rispondere all'interdipendenza economica in via di intensificazione delle economie nazionali, alla crescente divergenza degli obiettivi di politica macroeconomica tra gli Stati Uniti, la Germania occidentale e il Giappone per gran parte degli anni settanta e ottanta, e agli enormi squilibri economici nel commercio e nei pagamenti internazionali. Questo squilibrio era causato dalla divergenza nelle politiche nazionali, specialmente durante l'amministrazione Reagan, quando gli Stati Uniti perseguirono politiche fiscali e monetarie eccessive.

Gli sforzi per il coordinamento internazionale delle politiche in generale non hanno avuto successo. Durante gli anni settanta, l'unico successo importante fu il vertice di Bonn, in cui gli Stati Uniti acconsentirono a compiere uno sforzo maggiore per risparmiare energia, mentre i loro partner economici acconsentivano a perseguire politiche economiche più espansive. Negli anni ottanta, l'accordo monetario del Plaza del settembre 1985, che incoraggiò la svalutazione del dollaro, può essere citato come un successo, ma l'esito degli sforzi successivi di coordinamento è stato più discutibile. Gli enormi squilibri commerciali e monetari che la cooperazione internazionale si proponeva di eliminare continuano a tutt'oggi. Da un lato gli Stati Uniti non sono riusciti ad apportare le correzioni necessarie alle loro politiche macroeconomiche, dall'altro la Germania occidentale e specialmente il Giappone non hanno adottato i provvedimenti necessari per ridurre in modo sostanziale le loro eccedenze commerciali e della bilancia dei pagamenti; in entrambi i casi, gli obiettivi di politica interna sono stati posti al di sopra della cooperazione internazionale.

Nella vasta letteratura sulla sfida posta dal coordinamento internazionale delle politiche, gli economisti hanno per lo più dato per scontato che il problema fondamentale sia tecnico e teorico. L'essenza del problema, però, è politica. Il concetto di coordinamento internazionale delle politiche è una risposta all'indebolimento dell'accordo politico sul quale si basavano il «compromesso del liberalismo imbrigliato» e l'ordine economico internazionale postbellico. Né gli Stati Uniti né i loro partner economici principali sono stati disposti a subordinare le loro politiche interne economiche e di welfare al bene complessivo dell'economia internazionale. Senza la volontà politica, la scienza economica non può riconciliare il perseguimento del benessere nazionale con il mantenimento di norme internazionali.

### *Conclusioni*

In sintesi, dovrebbero essere considerati tre interrogativi generali. Il primo è se alcuni sistemi nazionali di welfare siano meno atti di altri a entrare in conflitto con l'aumentata globalizzazione e l'intensificata concorrenza internazionale. Ad esempio, alcuni dei contributi di questo volume sostengono che in un'epoca di «concorrenza strutturale» in cui tutti gli aspetti di una società determinano la sua competitività, i sistemi di welfare canadese e giapponese possono essere più efficaci rispetto ai costi (*cost-effective*) di quello americano. Il secondo è se esista un *trade-off* tra il welfare state e soluzioni protezioniste agli effetti di polarizzazione della globalizzazione economica sulle strutture retributive e la distribuzione del reddito nazionale. Il terzo è il grado in cui una globalizzazione economica continuativa richieda un accordo politico e l'armonizzazione delle politiche e delle strutture nazionali e regionali. Certamente l'economia mondiale non si integrerà ulteriormente a meno che una tale integrazione soddisfi le aspirazioni sociali, politiche ed economiche delle potenze economiche principali.

Fino a quando non si sarà data una risposta a questi interrogativi, si deve essere cauti nel concludere che l'economia internazionale e le sue norme liberali abbiano veramente trionfato sull'autonomia nazionale. Il processo di globalizzazione e i vantaggi che esso ha portato a gruppi sempre più numerosi puntano certamente in questa direzione. Tuttavia, ci si può ancora chiedere se la vittoria su scala planetaria di quella che alcuni americani considerano la rivoluzione economica di Reagan sia realmente assicurata. Mentre il fallimento del socialismo e l'apparente successo delle politiche neoconservatrici hanno diminuito l'attrattiva del

welfare state in certi ambienti influenti, l'integrazione economica ha paradossalmente reso il welfare state anche più importante per i membri svantaggiati della società. Come sostiene Kevin Philips (1990) nel suo noto saggio sugli effetti delle politiche economiche dell'amministrazione Reagan, nella società americana i gruppi relativamente svantaggiati costituiscono una forza in crescita potente per una riaffermazione finale dell'autonomia interna e di politiche interventiste. Le voci che giungono dal Giappone e dall'Europa occidentale fanno anch'esse pensare che gli effetti negativi della globalizzazione economica stiano provocando una reazione violenta. Il problema indubbiamente diventerà molto difficile nell'Europa orientale con lo smantellamento delle economie socialiste. In assenza di politiche di welfare, per rispondere alle rivendicazioni dei membri svantaggiati della società, si diffonderà certamente il protezionismo economico.

Che si parli di integrazione economica a livello regionale o a livello internazionale, continuiamo a trovarci di fronte al compito di riconciliare l'autonomia nazionale con le norme internazionali. Questo problema è diventato più difficile nel mondo contemporaneo con la simultanea espansione degli obiettivi di welfare nazionale e l'intensificarsi dell'interdipendenza economica internazionale. Gli sforzi dei professionisti dell'economia per risolvere il problema attraverso innovazioni teoriche e tecniche possono avere in parte attenuato le difficoltà, ma le teorie dei professionisti dell'economia non hanno certo superato il problema politico sottostante. Nonostante la crescente interdipendenza economica, viviamo ancora in un mondo in cui il welfare e altri obiettivi di una società possono entrare in conflitto, e come accade molto spesso, con gli obiettivi di altre società. Se il processo di globalizzazione economica deve proseguire, si devono porre le necessarie fondamenta politiche.

### *Riferimenti bibliografici*

- Drucker, Peter, «Schumpeter and Keynes» in *Forbes Magazine*, 23 maggio 1983.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, con la collaborazione di Jean Gilpin, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Johnson, Harry, «Political Economy Aspects of International Reform» in *Journal of International Economics*, II, 1972.
- Keynes, John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, New York, Harcourt, Brace, and World, Inc., 1964.

- Phillips, Kevin, *The Politics of Rich and Poor: Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*, New York, Random House, 1990.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York, Farrar Rhinehart, Inc., 1944.
- Rowgowski, Ronald, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- Ruggie, John Gerard, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order» in *International Organization*, XXXVI, 1982.
- Triffin, Robert, *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press, 1960.



Stato-nazione, politica sociale e andamenti economici\*  
*Harold Wilensky*

*Premessa*

Tra le domande fondamentali in merito all'incidenza della «globalizzazione» sulle politiche pubbliche, tre sono di grande interesse sia per gli studiosi sia per i politici:

1. Lo stato-nazione si sta progressivamente sgretolando come unità di analisi della scienza sociale e come centro di azione politica?

2. I flussi di capitale e di manodopera attraverso i confini nazionali minacciano le politiche sociali delle democrazie ricche, specialmente la tutela dei posti di lavoro, le retribuzioni elevate e le prestazioni di welfare?

Poiché queste domande presuppongono che la globalizzazione dia ai paesi con manodopera a basso costo e politiche sociali modeste un vantaggio competitivo sui paesi rivali, dobbiamo pronunciarcene riguardo a una terza domanda:

3. Lasciando da parte il contributo netto del welfare state a valori quali la dignità, la sicurezza, l'uguaglianza, il benessere della famiglia, l'integrazione sociale e la legittimità politica, quali sono gli effetti netti delle politiche sociali sulla produttività e sull'attività economica?

Nella mia indagine su questi problemi utilizzerò dati e argomentazioni tratti dal mio studio sull'economia politica di diciannove democrazie sviluppate (l'universo delle democrazie industriali avanzate, composto di nazioni con una popolazione di almeno un milione di abitanti)<sup>1</sup>.

### 1. *Lo stato-nazione è vivo e vegeto*

Negli ultimi decenni un gruppo di scienziati sociali ha sostenuto che lo stato-nazione si sta indebolendo nelle sue capacità politiche e nella sua utilità analitica. Tra costoro figurano Immanuel Wallerstein (1974) con la sua analisi delle relazioni di centro, semiperiferia e periferia nel «sistema mondiale» moderno, Peter Evans (1979) con la sua trattazione dello «sviluppo dipendente» nell'America Latina e alcuni studiosi di relazioni internazionali, come Robert Keohane (1971) e Joseph Nye (1977), che insistono sul potere crescente degli attori transnazionali e internazionali (società multinazionali, organizzazioni internazionali) e sulle forze globali della tecnologia, delle comunicazioni e del commercio. Peter Gourevitch (1978 e 1986) formula queste opinioni in modo più cauto ed equilibrato nelle sue analisi delle fonti internazionali delle politiche interne. Analizzando le differenze nazionali nelle politiche pubbliche, questi studiosi generalmente sostengono che la posizione di una nazione nell'economia mondiale determina le sue istituzioni e le sue politiche più di qualsiasi altra cosa. I produttori di petrolio vogliono prezzi più alti per il petrolio e viceversa; i paesi dipendenti per l'energia, come la Francia, faranno per il risparmio energetico e le fonti alternative di energia più degli Stati Uniti o del Canada; in quanto superpotenza, gli Stati Uniti hanno sostenuto pesanti oneri militari ed è per questo che la loro spesa pubblica civile in generale e le politiche sociali in particolare sono così modeste. È la posizione internazionale che conta, non la politica interna.

Un secondo gruppo di studiosi, tra i quali chi scrive (1975, 1976, 1981, 1983), Peter Katzenstein (1985), Peter Flora (1986 e Flora e Heidenheimer, 1981), David Cameron (1982, 1984), Hugh Hecló (1974), Geista Esping-Andersen (1985) e la maggior parte degli studiosi del welfare state è molto più colpita dall'importanza delle differenze nazionali nell'organizzazione sociale, politica ed economica come fonti di variazione nelle politiche pubbliche e negli andamenti economici.

Nella nostra agitazione per il 1992 della Cee o per la crisi fiscale dello stato o la crisi del welfare state, spesso attribuiamo i cambiamenti nelle politiche nazionali e nei modelli di comportamento alla globalizzazione, alla concorrenza internazionale o a shock esterni più che a queste differenze strutturali interne. Ciò è errato per due motivi: in primo luogo, si trascura la storia precedente di risposte nazionali diverse ai flussi transnazionali di capitale e di manodopera e agli shock esterni; in secondo luogo, si trascura l'evidenza delle cause interne dello sviluppo del welfare state e dei suoi effetti economici.

I flussi di capitale e le migrazioni di massa attraverso i confini nazionali non sono cosa nuova. Non è neppure chiaro quale sia la tendenza. Si può sostenere che negli ultimi decenni il capitale sia diventato più mobile a livello internazionale e che quindi il prossimo decennio vedrà la continuazione di una tendenza ben affermata. La manodopera, però, può essere più o meno mobile. Nei paesi europei per i quali sono disponibili i dati, i tassi di migrazione (immigrazione più emigrazione come percentuale della popolazione totale) all'inizio degli anni settanta erano solo leggermente superiori a quelli dell'inizio del secolo<sup>2</sup>. Per gli Stati Uniti, il Canada e la Nuova Zelanda, paesi di destinazione tradizionale, ci fu meno immigrazione all'inizio degli anni settanta di quanta ve ne fosse stata prima del 1920. Come mostra Kuznets (1966,51-56), il grosso dell'emigrazione intercontinentale dall'inizio dell'Ottocento fino al 1932 fu di provenienza europea, due terzi di essa diretta verso l'America del nord, l'Australia e la Nuova Zelanda. Dopo il 1920 «le restrizioni nei punti di origine e di destinazione contribuirono entrambe a ridurre gli adattamenti della migrazione alla crescita economica a livelli di gran lunga inferiori a quelli che prevalevano nel XIX secolo e all'inizio del XX» (Kuznets, 1966, 56). Anche se negli ultimi anni le migrazioni di massa hanno ripreso a salire, esse non raggiungono i livelli già sperimentati in epoca precedente.

Naturalmente, in alcuni casi i paesi che inviavano e quelli che ricevevano hanno scambiato le loro posizioni: con lo sviluppo economico certi grandi esportatori di manodopera del secolo scorso, come la Svezia, la Danimarca e il Belgio, sono diventati importatori di manodopera, mentre certi stati tedeschi fornitori di manodopera, come quelli nel territorio della Germania orientale, sono diventati importatori di manodopera e, con l'unificazione, di nuovo esportatori, mentre esportatori tradizionali di manodopera, come la Spagna, l'Italia e la Grecia, ricevono ora un flusso di lavoratori immigrati, specialmente lavoratori clandestini provenienti dal Nordafrica. Il punto principale, comunque, rimane: le migrazioni di massa sono una caratteristica endemica dell'industrialismo per nulla nuova, né per entità né per tipo.

Analoghe considerazioni valgono per gli shock esterni: le guerre, le fluttuazioni nel costo dell'energia e i rapidi cambiamenti nei modelli commerciali non sono cosa nuova, né lo sono le concomitanti dislocazioni dell'occupazione (segnalate da Ferrera e da altri autori di questo volume).

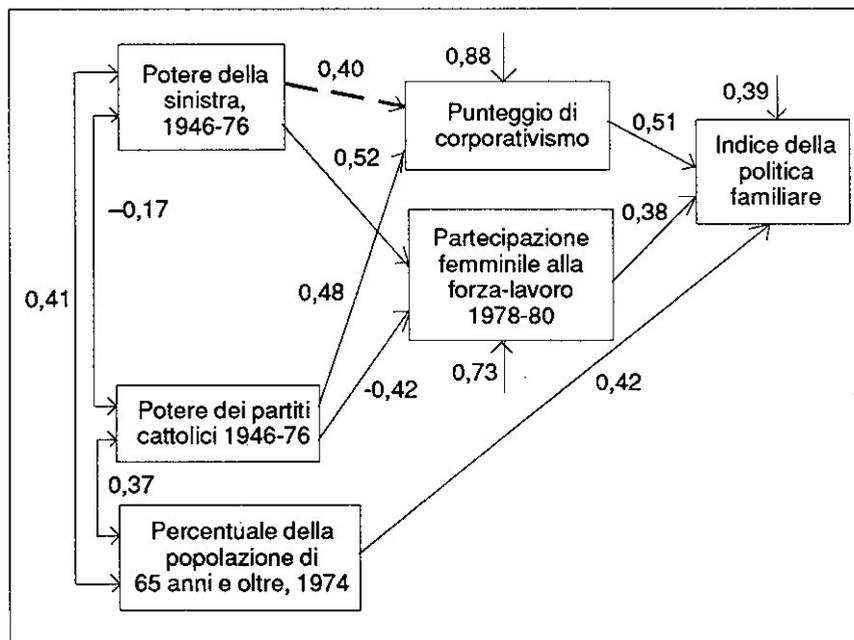
L'industrializzazione per due secoli ha significato il continuo declino e la continua obsolescenza di vecchie competenze e occupazioni e la creazione di nuove forme di lavoro (Wilensky e Lebeaux, 1965, 59-65, 90-94). Dubito che il ritmo di cambiamento a partire dal 1960 sia maggiore che nei trentenni precedenti. È per questo che i piani di pensionamento anti-

cipato così rilevanti nei paesi ricchi non sono una risposta al 1992, ma una continuazione di risposte precedenti a una tendenza secolare verso una più bassa partecipazione alla forza-lavoro degli uomini più anziani (Wilensky, 1979, 210-11). Le cause principali: l'obsolescenza occupazionale dei lavoratori più anziani per mancanza di aggiornamento e l'introduzione di norme sul pensionamento obbligatorio nella legislazione e nei contratti collettivi; i datori di lavoro preferiscono donne di mezza età e donne e uomini giovani e istruiti a uomini più anziani, più costosi; e i sindacati premono per opportunità di impiego e di promozione per i membri non anziani che costituiscono la maggioranza nei sindacati. Il più importante fatto sociale nuovo è la percentuale rapidamente crescente di lavoratori anziani in buona salute; la sfida politica è quella di escogitare sistemi di pensionamento flessibili, come hanno cercato di fare la Svezia e la Francia.

La maggior parte delle variazioni che vediamo davanti a noi nel welfare state sono il prodotto 1) del momento in cui si è verificata l'industrializzazione e del suo ritmo e livello nonché dei fattori demografici e organizzativi ad essa correlati e 2) del carattere dei sistemi nazionali di contrattazione fra i più importanti gruppi di potere economico: il numero, la struttura e il grado di centralizzazione e di indivisività dei sindacati dei lavoratori, delle associazioni commerciali e delle confederazioni degli imprenditori; del grado di centralizzazione e di competenza burocratica dei governi; del carattere di altri gruppi di interesse (chiese, associazioni volontarie), delle loro relazioni reciproche e con i partiti politici. Da queste differenze nazionali di vecchia data derivano le politiche pubbliche sulla tassazione, sulla spesa, sui problemi sociali; il modo migliore o peggiore in cui tali politiche vengono realizzate e i loro effetti sugli andamenti economici, sulla legittimità politica e sul benessere della popolazione. Per illustrare il potere di queste variazioni strutturali interne, riporterò un modello causale per spiegare le differenze tra diciotto democrazie ricche nelle loro politiche familiari (lo stesso modello spiega un'ampia gamma di politiche sociali e di altre politiche pubbliche). La figura 1 rappresenta un *path diagram* finale i cui coefficienti indicano la direzione di influenza e la forza relativa di ogni fattore alla base della politica familiare.

Abbiamo elaborato un indice di politica familiare innovativa ed espansiva nel periodo 1976-82 e classificato i diciotto paesi considerati. Il punteggio della politica familiare è basato su una scala (0-4) per ciascuno di tre gruppi di strumenti di *policy*: esistenza e durata del congedo di maternità e di assistenza ai figli, retribuito e non retribuito; disponibilità di e accessibilità a programmi di assistenza pubblica all'infanzia e sforzi governativi per ampliare i servizi di asilo; flessibilità dei sistemi di pen-

Figura 1. Rappresentazione delle linee di influenza del potere della sinistra e dei cattolici per diciotto paesi (Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Irlanda, Italia, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia e Svizzera; Israele escluso), 1946-76 (le frecce continue indicano i coefficienti di percorso significativi a  $p < 0,05$ ; la freccia tratteggiata indica la significatività al livello 0,10; l' $R^2$  compensato per l'indice della politica familiare è pari a 0,85).



Il potere della sinistra promuove sia il corporativismo sia il lavoro femminile, ampliando così la politica familiare fra il 1976 e il 1982. Il potere dei cattolici tende ad escludere le donne dal mercato del lavoro ma favorisce il corporativismo, con effetti misti sulla politica familiare. Una popolazione più anziana promuove autonomamente la politica familiare.

Fonte: Wilensky, in corso di pubblicazione.

sionamento. Essi misurano l'azione del governo per assicurare l'assistenza ai bambini e massimizzare per ciascuno le scelte nell'equilibrare le esigenze del lavoro e della famiglia. I paesi e i loro punteggi sono elencati nella tabella 1, che mostra l'interazione delle variabili principali.

I risultati indicano che le politiche familiari più innovative ed espansive (9-11) si trovano in Svezia, Francia, Belgio, Norvegia e Finlandia; i punteggi medi (4-8) sono quelli di Danimarca, Germania, Austria, Italia

e, marginalmente, del Regno Unito e dell'Olanda; i punteggi più bassi (1 - 3) sono quelli di Stati Uniti, Giappone, Svizzera, Canada, Nuova Zelanda, Australia e Irlanda. Il modello causale (si veda la fig. 1) mostra perché questi paesi differiscono. Ho cercato di combinare le forze per la convergenza con quelle per la divergenza, perciò il modello causale esamina l'influenza sia dell'industrializzazione sia della politica. I risultati, in breve, sono:

a) Quanto maggiore è il numero delle donne che lavorano, tanto maggiore è la richiesta di sostegno da parte del governo per trovare un equilibrio tra le esigenze della famiglia e quelle del lavoro. Anche se un accresciuto tasso di partecipazione femminile alla forza-lavoro è una tendenza comune in tutti i paesi ricchi, esistono ancora forti differenze nazionali.

b) Quanto più anziana è la popolazione, tanto maggiore è il punteggio per la politica familiare.

Queste due variabili sono chiaramente il prodotto del *timing* e della rapidità di una industrializzazione continuativa, che ovunque aumenta il numero delle donne nel lavoro non agricolo, abbassa i tassi di fertilità accrescendo la percentuale degli anziani e incrementa la disgregazione della famiglia.

c) L'interazione del potere dei partiti di sinistra, di quello dei partiti cattolici e del corporativismo rende conto dei punteggi medi e alti. Indipendentemente dall'industrializzazione, queste strutture influenzano anch'esse i tassi di partecipazione femminile. Come atteso, la combinazione di ideologie ugualitarie e di corporativismo democratico (Svezia, Norvegia e Finlandia, con la Danimarca in posizione intermedia per il corporativismo) produce i punteggi più alti. Tutti e quattro i paesi scandinavi hanno anche alti tassi di partecipazione femminile alla forza-lavoro e abbondanza di persone anziane<sup>3</sup>.

Il secondo gruppo di paesi riflette l'ambivalenza dei partiti cattolici nei riguardi della posizione delle donne e il loro tentativo di spiazzare la sinistra: i paesi corporativisti con partiti cattolici e di sinistra — Austria, Italia, Olanda e, se possiamo considerarla corporativista, la Germania occidentale (che ha un punteggio intermedio per il potere della sinistra) — hanno tutti un punteggio medio di politica familiare (4-7). Il Belgio, che rientra in questa categoria, ha un punteggio di 10, più alto del previsto. La sua robusta politica familiare si potrebbe spiegare con il carattere di sinistra dei suoi partiti cattolici, compresa una lunga storia di movimenti operai cattolici, e con l'insolita frequenza con cui i partiti di sinistra entrarono e uscirono dalle coalizioni dominate dai cattolici dopo la prima guerra mondiale.

Tabella 1. *L'interazione di diversi tipi di corporativismo, potere partitico e ideologia, partecipazione femminile alla forza-lavoro e quota di popolazione anziana come fattori alla base della politica familiare nel secondo dopoguerra (Israele escluso; Italia, solo potere cattolico; Germania occidentale, corporativismo ambiguo e marginalmente di sinistra).*

Punteggio di politica familiare	Corporativisti di sinistra		Punteggio di politica familiare	Corporativisti cattolici/di sinistra			
	% donne forza-lavoro	% popolazione età ≥ 265		% donne forza lavoro	% popolazione età ≥ 65		
Elevato			Elevato				
11	Svezia	73	15	10	Belgio	47	14
9	Norvegia	62	13	Medio			
9	Filandia	69	10	7	Germania occ.	50	14
Collettivo medio			7	Austria	49	15	
9,7		68	13	6	Italia	39	12
Medio			4	Olanda	34	11	
8	Danimarca	68	13	Collettivo medio			
Medio generale			6		43	13	
9,25		68	13	Medio generale			
			6,8		44	13	

Punteggio di politica familiare	Cotporativisti senza socialisti al governo		Punteggio di politica familiare	Meno corporativisti			
	% donne forza-lavoro	% popolazione età ≥ 65		% donne forza lavoro	% popolazione età ≥ 65		
Elevato			Medio				
11	Francia	54	14	5	Regno Unito	58	14
Basso				Basso			
2	Giappone	55	8	3	Stati Uniti	59	10
2	Svizzera	49	12	2	Canada	56	8
Collettivo medio				2	Nuova Zelanda	44	9
2		52	10	1	Australia	51	9
Medio generale				1	Irlanda	35	11
5		53	11	Collettivo medio			
				1,8		49	9
				Medio generale			
				2,3		50	10

<sup>a</sup> Percentuale femminile di età compresa fra i 15 e 64 anni nella forza-lavoro, media 1978-80.

<sup>b</sup> Persone di 65 anni e più come percentuale della popolazione totale, 1974.

Fonte: Wilensky, in corso di pubblicazione.

Il terzo gruppo (corporativista senza potere dei lavoratori), come previsto, ha il terzo punteggio in ordine di grandezza per la politica familiare. Ma qui la Francia, come il Belgio, è deviante, con un punteggio di 11, pari a quello della Svezia. In questo caso, sia l'alto numero di donne lavoratrici sia la demografia compensano la debolezza e l'esclusione dei lavoratori dalle decisioni politiche al vertice. Fatto più importante, ci fu un breve periodo di governo della sinistra cattolica (il tripartito comunisti-socialisti-repubblicani popolari) all'inizio della prima legislatura della Quarta repubblica. Anche se nello schema la Francia non è considerata come paese in cui i partiti della sinistra o cattolici abbiano molto potere, il Movimento repubblicano popolare, un partito cattolico, era il più grande gruppo non comunista alla Camera dei deputati nel 1946; in coalizione con la sinistra, esso avviò molti provvedimenti di legislazione sociale. La coalizione accrebbe l'entità e l'estensione degli assegni familiari introdotti negli anni trenta, nell'ambito dei notevoli miglioramenti della *politique de la famille*. Una volta introdotte, queste politiche sociali tendono a espandersi. Così nel 1980 la Francia era seconda nei congedi di famiglia retribuiti (quindici-diciotto settimane), compreso il congedo di paternità; aveva livelli molto alti di concessione di aspettative non retribuite (due anni); era al vertice nell'assistenza ai bambini e seconda soltanto alla Svezia nel pensionamento flessibile. Come il Belgio, anche la Francia era in testa nella spesa per gli assegni familiari.

Le economie politiche più frammentate, più decentralizzate, (Stati Uniti, Svizzera, Canada, Australia, Nuova Zelanda), con il Regno Unito come parziale eccezione, hanno punteggi più bassi. 115 del Regno Unito, lievemente al di sopra di quanto ci si sarebbe aspettato, si potrebbe spiegare con la sua forte percentuale di anziani e il suo tasso piuttosto alto di partecipazione femminile alla forza-lavoro. Questo paese ha anche risentito di un certo influsso del potere laburista dopo la seconda guerra mondiale.

Si noti che tutti gli attributi della struttura politica, economica e sociale che spiegano la politica familiare e, a dire il vero, un'ampia gamma di altre politiche sociali, sono interni; essi sono costituiti da differenze strutturali persistenti: potere e ideologia dei partiti, composizione demografica (che ha le sue radici nel momento e nel ritmo della crescita di un paese) e struttura, funzioni e interazione dei sindacati dei lavoratori, degli imprenditori e dello stato.

È un fatto che la dipendenza commerciale e la concorrenza internazionale (le forze che secondo alcuni autori di questo volume dovrebbero rendere il futuro dei welfare state europei molto diverso dal passato) hanno un effetto indiretto sulle politiche sociali. Ma come tutte le pressioni e

gli urti esterni, esse sono filtrate e fortemente modificate dalle strutture nazionali delle quali ho trattato. Ad esempio, nella mia analisi delle fonti strutturali e ideologiche del corporativismo democratico in diciannove paesi (Wilensky, 1981a; Wilensky, di prossima pubblicazione), mostro che la dipendenza commerciale, misurata dal rapporto tra esportazioni e Pnl per vari periodi dal 1880 fino al 1960, ha minore importanza di un sistema elettorale che utilizza la rappresentanza proporzionale e ha meno importanza del potere crescente dei partiti cattolici e dei partiti di sinistra: un risultato in parziale contrasto con i confronti tra dodici paesi di Peter Katzenstein (1985, 81-87, 137, 165-73). In realtà, il successo nell'esportazione delle democrazie corporativiste è più una conseguenza dei loro sistemi di contrattazione interni che una causa di questi. Poiché queste strutture e le politiche già esistenti mediano l'impatto del welfare state sulla competitività, e poiché tanti politici e studiosi ritengono che il welfare state sia un ostacolo all'attività economica, dobbiamo innanzitutto sapere con precisione quali programmi sociali diminuiscono la produttività, quali l'accrescono e quali sono semplicemente neutri.

## *2. Il welfare state e la performance economica. lezioni del passato*

La mia analisi della *performance* economica di diciannove democrazie ricche dal 1950 al 1988 (Wilensky, 1981a, 192; 1983; di prossima pubblicazione; Wilensky e Turner, 1987), nonché i lavori di Cameron (1982), Schmidt (1982), Scharpf (1981, 1983) e altri, gettano dubbi sulle affermazioni che la spesa sociale complessiva sia una minaccia per la crescita economica, il controllo dell'inflazione o la bassa disoccupazione o che i welfare state poveri del Giappone e degli Stati Uniti diano a questi paesi vantaggi competitivi rispetto ai welfare state d'avanguardia sovraccaricati da enormi bilanci sociali<sup>4</sup>.

In realtà, le testimonianze comparative mostrano che nel lungo periodo una spesa elevata ha dato un contributo positivo alla performance economica, oppure non ha rapporto con essa, a seconda del periodo considerato. Le correlazioni tra un indice di performance economica costituito dalla combinazione di una buona crescita reale del Pil pro capite, di una bassa inflazione e di un basso livello di disoccupazione, e una buona quantità di spesa sociale (Ss/Pnl) sono positive prima delle crisi petrolifere del 1973-74 e del 1979 (per il periodo 1950-74,  $r = 0,48$ ; le correlazioni del dopo-crisi sono non significative; per il periodo 1974-79,  $r = 0,26$ ; per il periodo 1980-84,  $r = 0,22$ ; per il periodo 1985-88,  $r = 0,37$ ). Nell'analisi di regressione multipla, né lo sforzo per il welfare (Ss/Pnl) né

il suo tasso di crescita né il tasso di crescita della spesa sociale pro capite possono opporre resistenza alle solide cause di una buona performance economica (la struttura dell'economia politica, l'investimento di capitale e i sistemi di relazioni industriali).

Se il welfare state nel suo complesso ha un influsso benefico sulla competitività oppure è irrilevante, qual è la spiegazione? Consideriamo tre settori di politica sociale: sanità, igiene e sicurezza delle condizioni lavorative e una politica attiva del mercato del lavoro. Sembra ragionevole supporre che i paesi che promuovono un accesso di massa dignitoso all'assistenza sanitaria e che sono intraprendenti nel diffondere informazioni sull'alimentazione e altre buone abitudini di igiene attraverso la scuola, le istituzioni sanitarie e quelle per l'assistenza ai bambini a lungo andare aumenteranno la produttività dei lavoratori. Analogamente, nella misura in cui la spesa per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro ha ispirato programmi di prevenzione per l'igiene e la sicurezza del lavoro, essa ha favorito la produttività diminuendo l'assenteismo e l'avvicendamento dei lavoratori e riducendo i costi. Anche se non sono ancora state fatte comparazioni sistematiche tra molti paesi, il mio confronto tra Svezia e Germania da una parte e Stati Uniti dall'altra è indicativo. Esso mostra che mentre tutti e tre i paesi hanno aumentato sia la spesa per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro sia la sicurezza sul posto di lavoro — almeno negli anni per i quali erano disponibili i dati (dal 1968 al 1976) — gli Stati Uniti hanno aumentato la loro spesa per l'assicurazione contro gli infortuni, misurata dall'andamento della spesa pro capite, più della Germania e della Svezia, con minor effetto sulla sicurezza, misurata dalla diminuzione delle morti per infortuni nell'industria. Nel rapporto costi-benefici la Svezia occupava il primo posto, la Germania il secondo e gli Stati Uniti l'ultimo, ordine che corrisponde al grado di collaborazione tra l'industria e i lavoratori nell'applicazione dei regolamenti di sicurezza e nell'impegno per la prevenzione: primi gli svedesi, secondi i tedeschi, ultimi gli americani (Wilensky, 1983, 59-60). Infine, ci sono forti prove del fatto che i paesi come la Svezia, la Germania e il Giappone che hanno investito in politiche attive del mercato del lavoro e che hanno cercato di affidarsi meno all'assicurazione passiva contro la disoccupazione e all'assistenza sociale hanno raggiunto una posizione di vantaggio nella produttività rispetto ai loro concorrenti (Wilensky, 1985 e 1991b; Wilensky e Turner, 1987, 3-5,25-31).

Al di là di queste generalizzazioni ancora incerte, ci sono buoni motivi per pensare che i paesi con robusti sistemi di contrattazione corporativisti si adattino con maggiore flessibilità agli shock esterni e realizzino con maggiore efficacia politiche sociali e del lavoro che incrementano la

produttività. Le democrazie corporativiste forniscono canali per l'interscambio tra gli imprenditori, i lavoratori e lo stato. Gli scambi di concessioni che tale struttura facilita hanno spesso un'influsso immediato sulla produttività e sull'attività macroeconomica (Wilensky, 1981a, 192; Wilensky *et al.*, 1985a, 43-47; Wilensky, di prossima pubblicazione). Gli scambi di concessioni corporativisti più positivi per l'attività economica sono i seguenti:

a) *restrizione sui salari nominali dei lavoratori in cambio di previdenza sociale e di programmi connessi e di modesti aumenti dei salari reali* (le mie ricerche concordano con quelle di Cameron (1982) per quanto riguarda il controllo dell'inflazione e con quelle di Lange e Garrett (1985) per quanto riguarda la restrizione dei salari nominali);

b) *garanzia del posto di lavoro in cambio di restrizioni sul salario, tranquillità dei lavoratori, e talora concessioni fiscali* (minori tasse sui redditi delle società e del capitale). «Mentre il datore di lavoro può sentirsi limitato dalle leggi e dalle consuetudini nell'assumere e nel licenziare, è probabile che i lavoratori si sentano ragionevolmente sicuri (...) Dobbiamo almeno considerare la possibilità che la protezione del posto di lavoro venga ad essere un contributo positivo all'abbassamento dei costi unitari» riducendo il sabotaggio dei lavoratori, la diminuzione della produzione, gli scioperi di non collaborazione, gli scioperi in generale e l'avvicendamento del personale (Wilensky, 1981a, 192). Una delle due maggiori fonti di buona performance economica in tutti i periodi nel mio studio su diciannove paesi è la bassa frequenza degli scioperi: un indizio dei sistemi di relazioni industriali efficaci caratteristici delle democrazie corporativiste;

c) *democrazia partecipativa sul posto di lavoro o nella comunità in cambio di tranquillità dei lavoratori e di restrizioni dei salari*. Un caso esemplificativo: i consigli locali di gestione tedeschi e la cogestione nazionale combinati con la contrattazione collettiva regionale coordinata dalle associazioni dei sindacati e degli imprenditori centralizzate. Molti paesi forniscono canali per la partecipazione dei lavoratori e dei dirigenti sindacali in comitati tripartiti che amministrano sezioni del welfare state: assicurazione sanitaria, assicurazione contro la disoccupazione e gli infortuni, pensioni (Wilensky, 1975, 66-67);

d) *in cambio di tutto ciò di cui sopra, migliora la capacità di prelievo fiscale da parte del governo e l'accettazione pubblica delle imposte sul consumo da parte dei contribuenti* — non irrilevanti per la riduzione dell'inflazione e dei deficit di bilancio. La combinazione di tasse elevate sul valore aggiunto e per la previdenza sociale contribuisce quindi abbastanza po-

sitivamente a innalzare il punteggio rispetto al mio indice della performance economica prima del 1974 (anche se non è significativo in seguito);

e) *in cambio di tutto ciò di cui sopra, sia i lavoratori sia il governo tollerano imposte basse sui redditi di capitale o sui profitti ed evitano imposte elevate sulla proprietà.* Anche se il mio studio mostra che le imposte sui redditi di capitale, sul reddito delle società e sui profitti hanno effetti solo moderatamente negativi sull'investimento di capitale e un effetto ridotto sulla performance economica, le imposte sulla proprietà possono costituire un grosso ostacolo in qualsiasi periodo. Il ricorso alle imposte sulla proprietà è una caratteristica delle democrazie più frammentate e decentralizzate;

f) *abituati a fare simili scambi di concessioni e trovandosi di fronte a movimenti dei lavoratori forti, gli imprenditori nelle democrazie più corporative tendono a unirsi ai lavoratori nell'attuazione di un'ampia gamma di politiche.* Il risultato: una normativa meno intrusiva e un'applicazione più efficace delle leggi e dei regolamenti. L'idea quindi che l'Europa occidentale sia iperregolamentata e iperprotetta, che essa sia affetta da «eurosclosi», mentre l'America avrebbe «un'eccellente capacità di adattamento» (come afferma Ferrera nell'introduzione) ignora i dati di fatto sui tipi di regolamentazioni e sugli stili normativi.

Come suggerisce Ronald Dore (1986) nella sua trattazione delle «rigidità flessibili» in Giappone e come osserva Myles (si veda oltre, 99-122) nella sua trattazione della normativa americana nel campo dell'assistenza sanitaria, un'ideologia di liberalizzazione va di pari passo con i tipi di normativa più intrusivi e rigidi, mentre le economie politiche «stataliste» possono regolamentare in modo più flessibile. Come ho suggerito altrove,

Nell'economia politica corporativista della Svezia, le disposizioni del Comitato per la protezione dei lavoratori (*Arbetskyddsverket*) sono accettate dai sindacati e dagli imprenditori; l'atmosfera è quella della trattativa e della cooperazione. Negli Stati Uniti, le disposizioni dell'Osha vengono costantemente messe in discussione nei tribunali; l'atmosfera è quella del confronto. I sindacati lamentano un'applicazione insufficiente, gli imprenditori denunciano l'eccesso di regolamentazione (*over-regulation*) (la loro campagna di propaganda raffigura sciocchi burocrati nell'atto di redigere futili regolamenti sulla forma dei sedili dei gabinetti).

Paradossalmente, è negli Stati Uniti che si presumono individualisti e decentralizzati che gli ispettori governativi sono invadenti e multano sistematicamente gli imprenditori per il mancato rispetto della normativa. In Svezia, paese considerato collettivista e centralizzato, gli ispettori sono riluttanti a punire gli imprenditori; essi si basano invece sulla consultazione con i professionisti della

salute e della sicurezza e con altri rappresentanti della Lo (la più grande federazione di lavoratori) e della Saf (la federazione degli imprenditori) e, per l'applicazione della normativa, contano sul controllo locale (l'istituzione del commissario di sicurezza o dell'*ombudsman* sul posto di lavoro). Essi organizzano anche progetti congiunti di ricerca e sviluppo per produrre soluzioni innovative a problemi difficili dell'ambiente di lavoro.

Il contrasto con il funzionamento dell'Osha non potrebbe essere maggiore: avvocati antagonisti e attivisti ambientalisti spesso si presentano di fronte alle telecamere in udienze pubbliche, redigono verbali, ed esasperano il conflitto, favorendo così le situazioni di stallo, i ritardi e la resistenza alle decisioni finali. Si spendono enormi quantità di tempo e di denaro in attività che distolgono dalla soluzione dei problemi. A questo punto si mobilita la reazione degli imprenditori per indebolire la legge (Wilensky, 1983,58-59; si vedano Kelman, 1981; Bardach e Kagan, 1982).

Il paradosso per cui le economie politiche più decentralizzate con le ideologie più liberali (di libero mercato) hanno la normativa più rigida e intrusiva si può spiegare con la debolezza della struttura e del potere politico dei lavoratori e l'assenza di canali per la collaborazione tra i lavoratori, gli imprenditori e lo stato.

Un ultimo dato a sostegno del fatto che le democrazie corporative con grossi oneri in termini di welfare state si adattano cionondimeno in modo flessibile agli shock esterni è costituito dalle risposte alle due crisi petrolifere arabe del 1974 e del 1979. Si potrebbe pensare che un paese che produce poca energia e che dipende molto dal petrolio dovrebbe trovare difficoltà nell'adattarsi a queste crisi. Tuttavia nel mio confronto tra diciannove paesi la dipendenza energetica appariva semplicemente non correlata con il livello di performance economica in ognuno dei due periodi quinquennali successivi alle crisi petrolifere. Questo ancora una volta sottolinea l'importanza preponderante dei sistemi di contrattazione e delle loro conseguenze in termini di *policy* (il corporativismo in relazione con gli scioperi, la formazione del capitale, le strutture fiscali, nonché le politiche sociali, industriali e del mercato del lavoro). Queste strutture e politiche interne spiegano le notevoli differenze nazionali nella capacità di adattamento alle crisi esterne, a tal punto che nel 1979, salvo poche eccezioni, i paesi più esposti (Giappone, Svizzera, Svezia, Finlandia, Belgio) riuscirono ad adattarsi alla grossa crisi successiva più rapidamente e in modo più efficace dei paesi in posizione favorevole (Canada, Regno Unito, Irlanda). È sorprendente che tutti e sei i paesi maggiormente dipendenti in campo energetico che sono riusciti ad adattarsi meglio e più rapidamente sono corporativisti con o senza lavoratori al potere, e tre di essi hanno spese sociali elevate. Invece, tre dei paesi che

hanno reagito meno bene a entrambe le crisi (Canada, Regno Unito, Irlanda) avevano spese sociali di livello medio-basso *ed* erano assai meno dipendenti in campo energetico.

### 3. *Convergenza verso il basso, verso l'alto o semplicemente differenze persistenti?*

Qual è la lezione per il contesto attuale? Lo shock della maggiore globalizzazione susciterà un movimento delle democrazie ricche più avanzate verso il Portogallo, la Grecia e la Spagna? Questo è assai improbabile. Se le strutture e le politiche ora presenti hanno permesso a Germania, Svizzera, Norvegia, Austria, Finlandia e Giappone di superare nei loro risultati economici gli altri paesi – nella buona e nella cattiva sorte – perché le nazioni citate dovrebbero ora spostarsi verso bassi salari, una debole protezione del posto di lavoro, una bassa spesa sociale, un minor investimento nell'istruzione, nella formazione e nel collocamento, una bassa produttività e a basso valore aggiunto nella produzione? Per quale ragione essi dovrebbero allinearsi con Margaret Thatcher e Ronald Reagan nel colpire i sindacati? Anche se essi volessero imitare gli Stati Uniti e il Regno Unito, ciò che non ritengo vogliano fare, i loro governi andrebbero incontro a una resistenza di massa nonché a forti proteste da parte dei lavoratori. Trasformare sindacati quiescenti o riformisti in sindacati dediti alle contestazioni radicali non è quello che desidera la maggior parte delle élite politiche e industriali.

Recenti dati provenienti dalla Germania portano a ritenere che gli stessi imprenditori industriali, contrariamente a quello che dicono di loro gli economisti ortodossi e i politici del centrodestra, non vogliono la *deregulation* del mercato del lavoro, e questo per buone ragioni.

Gli anni ottanta hanno visto un intensificarsi della retorica riguardo ai mali della protezione del posto di lavoro nella legge e nei contratti collettivi; vi sono anche stati alcuni cambiamenti nella politica pubblica. Un certo numero di paesi, specialmente il Regno Unito, la Germania, la Francia, l'Italia e la Spagna, hanno allentato le restrizioni legali sulle sospensioni del rapporto di lavoro e i licenziamenti e hanno ampliato le possibilità esistenti nei sistemi vigenti di protezione del posto di lavoro. Ad esempio, essi hanno incoraggiato i contratti a tempo determinato rispetto a quelli permanenti o ridotto le barriere all'assunzione di manodopera temporanea (Auer e Büchtemann, 1989). L'obiettivo: ridurre le rigidità istituzionali, aumentare l'efficienza dei mercati del lavoro e diminuire i costi della manodopera favorendo in tal modo l'occupazione, accelerare l'in-

novazione e la ristrutturazione industriale: tutti beni nella terra promessa dei sostenitori del libero mercato.

Se tuttavia consideriamo il comportamento dei datori di lavoro, scopriamo un divario radicale fra la retorica politica e il comportamento industriale. La Germania costituisce un buon caso per esaminare la validità dell'attacco ai presunti effetti dannosi della normativa per la sicurezza del posto di lavoro in azienda e, più generalmente, valutare l'«eurosclerosi» nell'economia. Questo paese da molto tempo ha un sistema elaborato di protezione del posto di lavoro, un modello seguito da altri paesi negli anni sessanta e all'inizio degli anni settanta, e nel 1985 era il leader europeo nella stabilità del posto di lavoro; nei tassi di continuità di mantenimento del posto di lavoro la Germania seguiva solo il Giappone (Büchtemann, 1991, 10)<sup>5</sup>. In sintonia con la musica ideologica dell'inizio degli anni ottanta, la Germania ha promulgato una nuova «legge per la promozione dell'occupazione» nel 1985. Fra altri cambiamenti legali, essa ha allentato le norme di protezione del posto di lavoro per le nuove imprese, esteso i periodi massimi per l'impiego dei lavoratori temporanei assunti dalle agenzie, e, cosa anche più importante, ha reso facile per i datori di lavoro assumere lavoratori con contratti a tempo determinato e licenziarli alla fine senza «giusta causa» o consultazione. La legge è stata sostenuta soprattutto dai Democratici liberi (Fdp), l'ala destra del governo di coalizione del cancelliere Kohl.

In una valutazione attenta dell'incidenza della legge sull'occupazione, basata su una rassegna di studi successivi, tra i quali il sondaggio di un campione rappresentativo di 2.392 imprese, con il ricorso a misurazioni ingegnose dei cambiamenti nelle modalità di assunzione e di licenziamento che potevano essere attribuite alla legge, e mediante studi di casi approfonditi delle motivazioni dei datori di lavoro che facevano o non facevano ricorso alla nuova legge, Büchtemann (1989 e 1991) ha riscontrato che i suoi effetti sull'occupazione sono stati trascurabili; i datori di lavoro erano per la maggior parte non interessati all'applicazione della nuova legge. Ecco i risultati relativi:

— nonostante una forte protezione del posto di lavoro, l'avvicendamento annuale del personale e gli indici di interruzione del rapporto di lavoro della Germania sia prima sia *dopo* la legge del 1985 sono piuttosto elevati (più di uno su quattro)(Büchtemann, 1991, 10);

— nei due anni dopo la legge l'avvicendamento dei lavoratori era particolarmente concentrato nelle piccole e medie imprese nel campo edile, nel settore alimentare e nei servizi personali poco qualificati (settore alberghiero e della ristorazione, trasporti, cura del corpo e pulizie). Metà

di tutti i licenziamenti e delle nuove assunzioni facevano capo al 19 per cento soltanto di tutte le imprese. Queste erano le imprese con manodopera poco qualificata, di costo elevato rispetto ai costi complessivi, e con grosse fluttuazioni nella domanda. Il loro avvicendamento massiccio di personale, tuttavia, non riflette una maggiore efficacia nell'adattamento. Sia prima sia dopo la legge queste imprese caratterizzate da un avvicendamento elevato del personale hanno perseguito questa strategia di *hiring and firing* [assunzioni e licenziamenti] (Büchtemann, 1991, 11-15);

— prima e dopo la legge, i licenziamenti hanno svolto solo un ruolo minore nell'avvicendamento complessivo; i datori di lavoro tedeschi tendono a evitare le sospensioni del rapporto di lavoro il più a lungo possibile, adattando gli orari, mediante piani di pensionamento anticipato e altri provvedimenti. La maggior parte dell'avvicendamento deriva da dimissioni volontarie, scadenze di contratti di apprendistato, o pensionamenti anticipati. Nei periodi di crisi, i datori di lavoro accumulano la manodopera, per evitare costi elevati di ricerca, assunzione e formazione del personale nei periodi di prosperità;

— prima della legge del 1985 uno studio esauriente dei licenziamenti nell'industria privata alla fine degli anni settanta ha rilevato che né i sindacati né i consigli di gestione né le leggi per la protezione del posto di lavoro impediscono seriamente ai datori di lavoro di licenziare i lavoratori che essi vogliono licenziare. Questa è la ragione per cui l'85 per cento dei direttori di personale intervistati all'epoca ha dichiarato che la propria impresa aveva potuto licenziare e sospendere dal lavoro quasi tutti i lavoratori che voleva senza grosse difficoltà finanziarie e/o legali. I direttori del personale nel periodo successivo alla nuova legge hanno riferito la stessa cosa: la legislazione per la protezione dell'impiego sia prima sia dopo la riforma non era un grosso ostacolo ai licenziamenti e alle riduzioni necessarie della forza-lavoro;

— l'uso effettivo delle opzioni offerte ai datori di lavoro da parte della nuova legge per le assunzioni temporanee è stato limitato a una piccola minoranza (4 per cento) di tutte le aziende del settore privato e a un numero ridotto di casi (2 per cento di tutte le nuove assunzioni) (Büchtemann, 1991, 22). Solo lo 0,6 per cento di tutte le imprese nel settore privato ha usato i nuovi contratti a tempo determinato creati dalla legge per adattare in modo più flessibile la propria forza-lavoro alla domanda esterna;

— lungi dall'allargare l'occupazione, la *deregulation* ha avuto effetti netti trascurabili. Semmai, essa ha avuto effetti leggermente negativi: ha aumentato i rischi di sospensioni dal lavoro per i lavoratori a contratto a

tempo indeterminato nei momenti di crisi, ma ha aumentato le assunzioni solo leggermente nelle aziende in espansione (Büchtemann, 1991, 24).

Muovendosi in direzione contraria a quella prevista dai sostenitori della liberalizzazione del mercato del lavoro, gli imprenditori tedeschi nei settori più dinamici, nelle industrie di ingegneria in espansione e in quelle dei servizi più qualificate — elementi motori della macchina economica che ha conquistato i mercati mondiali — hanno dichiarato che essi non usano la legge perché non vogliono incorrere nei costi di una strategia di *hire and fire* [assunzioni e licenziamenti]: i costi transazionali e le perdite di produttività, i costi di formazione, la perdita dei lavoratori leali motivati dalla sicurezza del posto di lavoro e dai buoni salari e dalle prestazioni sociali<sup>6</sup>. Gli imprenditori tedeschi, diversamente dagli ideologi che ispirano le leggi, sanno che l'investimento nel capitale umano rende in quanto si riflette nella maggiore produttività e nella flessibilità di una forza lavoro stabile.

In breve, indipendentemente dalla retorica politica della liberalizzazione e del libero mercato, gli imprenditori tedeschi alla fine degli anni ottanta stavano perseguendo le stesse politiche del lavoro che li avevano portati al successo dopo il 1960.

Se c'è convergenza nei programmi e nelle spese del welfare state, non è la convergenza verso il basso imposta dalla maggior facilità di movimento della manodopera e del capitale attraverso le frontiere nazionali. È invece la convergenza radicata nell'industrializzazione continuata e nelle tendenze condivise da tutte le democrazie ricche: il continuo invecchiamento della popolazione, che sta ora intensificandosi in Giappone e nel Nordamerica, il miglioramento delle qualifiche e delle domande di posti di lavoro e la convergenza nella partecipazione femminile alla forza-lavoro. Queste tendenze comuni influenzeranno molto la politica familiare, la politica attiva del mercato del lavoro e le spese pensionistiche, che, a mio parere, diventeranno sempre più — e non sempre meno — simili.

Forse un aumento della migrazione netta verso le economie politiche prospere dell'Europa le farà assomigliare un po' di più al Canada, agli Stati Uniti e all'Australia nella loro diversità culturale e sociale e nel conflitto dei gruppi di minoranza. Non è detto però che questo significherà un dualismo nelle occupazioni, nei salari e nei tenori di vita altrettanto radicale di quello del Nordamerica e dell'Australia, paesi che hanno sviluppato un'ampia *underclass* [sotto-classe]. Questi ultimi paesi sono stati tra i principali creatori di posti di lavoro dal 1968 per tutto il corso degli anni ottanta, mentre la Francia, la Germania occidentale, l'Austria e il

Regno Unito erano al di sotto del valore mediano nella creazione di posti di lavoro. I principali creatori di posti di lavoro, come ho mostrato in un confronto di diciotto paesi (Wilensky, 1991a) hanno reagito a cambiamenti demografici (tassi elevati di migrazione netta e alti tassi di giovani dai quindici ai ventiquattro anni che entravano nella forza-lavoro) e a cambiamenti nella struttura sociale (la combinazione di alti tassi di partecipazione femminile alla forza-lavoro, alti tassi di disgregazione familiare e la femminizzazione della povertà). I posti di lavoro da essi creati erano soprattutto occupazioni nel ramo dei servizi, poco retribuite e poco qualificate, che facevano uso di immigrati, giovani e donne divorziate con le spalle al muro, tra i quali molti lavoratori a tempo parziale o temporanei che cercavano un lavoro a tempo pieno. I risultati netti sul lungo periodo sono stati aumenti anemici della produttività, un elevato avvicendamento del lavoro, una diminuzione degli investimenti nella formazione, un deterioramento dei salari reali e un aumento della spesa improduttiva per il welfare: tutti fattori che mettono questi paesi in concorrenza con quelli di recente industrializzazione, ad esempio la Corea del Sud e Taiwan, che vanno nella direzione opposta, verso occupazioni a salario elevato e prodotti ad alto valore aggiunto (Wilensky, 1991a). Non c'è alcuna ragione per cui la Germania, il Giappone e i paesi scandinavi non dovrebbero seguire la stessa strada.

Alcune di queste nazioni sono in grado di regolamentare l'immigrazione proveniente dall'esterno della Cee un po' meglio di quanto siano in grado di fare i nordamericani. Ad esempio, la Svizzera ha una lunga esperienza nel controllo delle sue frontiere; la Germania impone multe e sanzioni severe ai datori di lavoro che assumono lavoratori clandestini e applica questa normativa, più o meno, attraverso carte di identificazione e attraverso ispettori che visitano i posti di lavoro (ad esempio, i cantieri edili). Storicamente, entrambi i paesi sono stati in grado di incorporare la manodopera immigrata nel settore secondario: qualche anno dopo che i lavoratori stranieri erano stabilizzati, il 73 per cento degli immigrati in Germania occidentale (1975) e il 67 per cento degli immigrati in Svizzera (1972) occupava posti di lavoro nel settore industriale e in quelli correlati, non nell'agricoltura né nell'edilizia né nei servizi (Sassen, 1988,44-45). I paesi mediterranei — Italia, Francia — possono trovare più difficile disciplinare e integrare la manodopera straniera a causa delle loro lunghe coste e della maggiore facilità di accesso. Poiché tuttavia le occupazioni non qualificate rappresentano una parte decrescente della forza-lavoro in tutti questi paesi, essi si trovano tutti di fronte a una scelta tra un rapido aumento dei costi del welfare per i nuovi immigrati, le donne a capo di famiglie disgregate e i giovani, da un lato, o l'applicazione delle strategie

più favorevoli alla produttività che essi hanno già perseguito, dall'altro. Il modello tedesco-svedese-giapponese (coltivare relazioni di lavoro accomodanti, investire pesantemente nelle risorse umane, mantenere tassi elevati di investimento di capitale e così via) o il modello nordamericano (mantenere relazioni di lavoro basate sul confronto e adattare l'organizzazione tecnica e sociale del lavoro a un'offerta di manodopera ampia e a buon mercato): queste sono le vere scelte. Fortunatamente le tendenze demografiche dei prossimi vent'anni sono favorevoli: il minor tasso di entrata nel mercato di giovani originari del paese creerà vuoti di manodopera, che potranno essere colmati dagli immigrati, se essi avranno ricevuto una formazione.

Qualunque cosa faranno le economie politiche europee riguardo al welfare state, al mercato del lavoro e alle politiche sociali, ho l'impressione che esse sperimenteranno tutte un moderato aumento del conflitto etnico-razziale-religioso, non certo ignoto al continente nel passato: solo che questa volta sarà senza guerra.

\* Ringrazio John Talbot, Fred Schaffer e James Samstad per l'assistenza nella ricerca e l'Istituto per le relazioni industriali dell'Università della California e Berkeley per il sostegno ricevuto.

<sup>1</sup> Se nel testo non viene fatto alcun riferimento specifico, la discussione dell'argomento si fonda sui dati in Wilensky (1975, 1976, 1985, 1987 e in corso di pubblicazione).

<sup>2</sup> Ad esempio, la migrazione complessiva nel Regno Unito come proporzione della popolazione salì solo dallo 0,83 per cento nel 1901 allo 0,90 per cento nel 1971, in Belgio dallo 0,81 per cento nel 1900 all'1,12 per cento nel 1970, in Olanda dall'1 per cento nel 1899 all'1,13 per cento nel 1970. Dei quattro paesi per i quali sono disponibili questi dati (Regno Unito, Belgio, Olanda e Svezia), solo la Svezia ha registrato un grosso aumento nella migrazione totale, dallo 0,56 per cento nel 1900 all'1,31 per cento nel 1970 (percentuali calcolate a partire da Mitchell, 19812, 29-34, 150-55).

L'immigrazione come percentuale della popolazione diminuì chiaramente in modo notevole tra i primi anni di questo secolo e il 1971 (valori in percentuale):

	1901	1911	1971
Canada	1,04	4,59	0,69
Nuova Zelanda	3,06	3,88	1,57
Stati Uniti	0,59	(1910) 1,13	(1970) 0,18

Per gli Stati Uniti e il Canada anche il numero lordo degli immigrati diminuì (percentuali calcolate in base ai dati forniti da Mitchell, 1983,47-53, 139-46).

<sup>3</sup> Il mio modello di democrazia corporativista mette in evidenza quattro tendenze tra loro correlate in molte economie politiche moderne: a) i canali contrattuali si sviluppano per l'interrelazione di blocchi economici fortemente organizzati, di solito centralizzati, specialmente associazioni dei lavoratori, degli imprenditori, e professionali, con un governo cen-

tralizzato o moderatamente centralizzato costretto a tener conto dei loro consigli; b) i contratti nazionali condusi da queste federazioni riflettono e favoriscono lo sfumarsi delle vecchie distinzioni tra pubblico e privato; c) queste estese associazioni quasi-pubbliche contrattano sul contesto nazionale più ampio piuttosto che concentrarsi solo sulle questioni del mercato del lavoro; d) di conseguenza, la politica sociale viene assorbita nella politica economica generale, e vengono potenziate le possibilità di consenso sociale. Una variante è il corpo rattivismo senza piena integrazione dei lavoratori, incarnato dal Giappone e dalla Francia, con la Svizzera come caso marginale (Wilensky, 1976 e 1983). Abbiamo definito i partiti politici secondo la loro posizione politica, non secondo la loro base sociale o il loro comportamento al potere: i partiti della sinistra (ad esempio, socialdemocratici, socialisti, laburisti) sono impegnati nell'uso dell'apparato statale per ridistribuire il reddito, il potere, e lo status - un'ideologia ugualitaria; i partiti cattolici (democristiani, cristiano-sociali e così via) sono anticollectivistici, antiliberali (si oppongono al libero mercato) e fanno appello a un interesse umanitario tradizionale per gli strati inferiori. Abbiamo codificato la quantità e la durata del potere negli organi sia esecutivi sia legislativi per ogni anno di politica competitiva dal 1919 al 1976, per una misura del potere cumulativo (Wilensky, 1981b). La tabella! usa i punteggi di potere per il periodo 1946-76; ma il periodo più lungo che parte dal 1919 dà gli stessi risultati.

<sup>4</sup> Sulla nuova necessità di tener conto dell'effetto delle politiche sociali per la competitività e sull'«eccellente capacità di adattamento dell'America» si rinvia all'introduzione di Ferrera.

<sup>5</sup> «Nel 1985 quasi due terzi di tutti i lavoratori in Germania avevano occupato in modo continuo il proprio posto di lavoro da più di cinque anni (Stati Uniti 45 per cento; Francia 58 per cento; Regno Unito 52 per cento)», la maggior parte di loro da più di dieci anni (Büchtemann, 1991, 10). Le restrizioni generali sulle sospensioni dal lavoro e i licenziamenti individuali imposti dalla contrattazione collettiva e dal diritto del lavoro sono completate da protezioni speciali del posto di lavoro per gruppi vulnerabili (ad esempio donne incinte, portatori di handicap, soldati di leva, lavoratori più anziani). Se aggiungiamo gli impiegati pubblici di ruolo, circa il 20 per cento della forza-lavoro «dipendente» complessiva è totalmente protetta dal licenziamento ordinario.

<sup>6</sup> Questo risultato empirico è in linea con la ricerca sulle relazioni industriali di più vecchia data e con le recenti teorie economiche dei «salari di efficienza»: le imprese possono pagare un premio in aggiunta ai salari di equilibrio del mercato perché vogliono mantenere la lealtà dei lavoratori e incoraggiare l'operosità (Katz, 1986).

### Riferimenti bibliografici

- Auer, Peter e Büchtemann, Christoph F., «Arbeitsrechtliche De-Regulierung durch Erleichterung befristeter Arbeitsverträge? Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich» in *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, 38, 1989, pp. 1-6.
- Bardach, Eugene e Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia, Temple University Press, 1982.
- Büchtemann, Christoph F., «More Jobs Through Less Employment Protection? Evidence from West Germany» in *Labour. Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 3, inverno 1989, pp. 23-56.
- «Employment Protection and “De-Regulation”»: The West German

- Experience» in C. F. Büchtemann *et al.* (a cura di), *Employment Protection, Job Security, and Labor Market Behaviour* cit.
- Büchtemann, Christoph F., *et al.* (a cura di), *Employment Protection, Job Security, and Labor Market Behaviour. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Cornell (NY), ILR Press, 1991.
- Cameron David, «On the Limits of the Public Economy» in *Annals*, 459, gennaio 1982, pp. 46-52.
- «Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society» in J. H. Goldthorpe (a cura di), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* cit.
- Crouch, Colin e Heath, Anthony (a cura di), *Social Reform and Social Policy*, Oxford University Press, 1991.
- Dore, Ronald, *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970-80*, London, Athlone, 1986.
- Esping-Andersen, Gösta, *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton, Princeton University Press, 1985.
- Evans, Peter, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Flora, Peter (a cura di), *Growth to Limits: The Western Welfare States Since World War II*, Vol. I, New York, deGruyter, 1986.
- Flora, Peter e Heidenheimer, Arnold J. (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (NJ), Transaction Books and the HIWED Project, 1981.
- Goldthorpe John H. (a cura di), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, New York, Oxford University Press, 1984.
- Gourevitch, Peter, «The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics» in *International Organization*, 4, XXXII, autunno 1978.
- *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1986.
- Hawley, Amos H. (a cura di), *Societal Growth: Processes and Implication*, New York, Free Press-Mcmillan, 1979.
- Hecló, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- Katz, Lawrence F., «Efficiency Wage Theories: A Partial Evaluation», in *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1985, pp. 235-76.
- Katzenstein, Peter, *Small States and World Markets*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1985.

- Kelman, S. J., *Regulating America, Regulating Sweden*, Cambridge, MIT Press, 1981.
- Kuznets, Simon, *Modern n Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- Keohane, Robert e Nye, Joseph (a cura di), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- *Power and Independence*, Boston, Ude Brown, 1977.
- Lange, Peter e Garrett, Geoffrey, «The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974-80» in *Journal of Politics*, 47, agosto 1985, pp. 792-827.
- Lehmbruch, Gerhard e Schmitter, Philippe C. (a cura di), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, Sage Publications, 1982.
- Mitchell, B. R., *European Historical Statistics 1750-1975*, New York, «Facts on File», 19812.
- *International Historical Statistics: The Americas and Australasia*, Detroit, Gale Research Co., 1983.
- Myles, John, «The Expanding Middle: Some Canadian Evidence on the Deskilling Debate» in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 3, XXV, 1988, pp. 335-64.
- Sassen, Saskia, *The Mobility of Capital and Labor: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- Scharpf, Fritz W., «The Political Economy of Inflation and Unemployment in Western Europe: An Outline», Wissenschaftszentrum Berlin, International Institute of Management, Discussion paper, IIM/LMP, 1981.
- «Economie and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and West Germany (1973-1982)», Wissenschaftszentrum Berlin, International Institute of Management, Discussion paper, IIM/LMP 83-20, 1983.
- Schmidt, Manfred G., «Does Corporatism Matter? Economic Crisis, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s» in G. Lehmbruch e P. C. Schmitter (a cura di), *Patterns of Corporatist Policy-Making* cit.
- Spiro, S. E. e Yuchtman-Yaar, E. (a cura di), *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, New York, Academic Press, 1983.
- Wallerstein, Immanuel, *The Modern World Systems*, New York, The Academic Press, 1974.
- Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, University of California Press, 1975.

- *The «New Corporatism», Centralization, and the Welfare State*, London-Beverly Hills, Sage Publications, Contemporary Political Sociology Series, 1976.
- «Democratic Corporatism, Consensus, and Social Policy: Reflections on Changing Values and the “Crisis” of the Welfare State» in *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Politics in the 1980s*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1981a, pp. 185-95.
- «Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development», in P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America* cit., pp. 345-82.
- «Political Legitimacy and Consensus: Missing Variables in the Assessment of Social Policy», in S. E. Spiro e E. Yuchtman-Yaar (a cura di), *Evaluating the Welfare State* cit., pp. 51-74.
- «Nothing Fails Like Success: The Evaluation Research Industry and Labor Market Policy» in *Industrial Relations*, 24, inverno 1985, pp. 1-19.
- «The Great American Job Creation Machine In Comparative Perspective», relazione alla UCLA/UCB Institutes of Industrial Relations Conference on Employment Issues, 1991a.
- «Active Labor-Market Policy: Its Content, Effectiveness, and Odd Relation to Evaluation Research» in C. Crouch e A. Heath (a cura di), *Social Reform and Social Policy* cit.
- *Tax and Spend: The Political Economy and Performance of Rich Democracies*, in corso di pubblicazione.
- Wilensky, Harold L. e Lawrence, Anne T., «Job Assignment in Modern Societies: A Re-examination of the Ascription-Achievement Hypothesis» in A. H. Hawley (a cura di), *Societal Growth* cit., pp. 202-48.
- Wilensky, Harold L. e Lebeaux, C.N., *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press-Macmillan, 1958, edizione ampliata 1965.
- Wilensky, Harold L., Luebbert, Gregory M., Hahn, Susan R. e Jamieson, Adrienne M., *Comparative Social Policy: Theories, Methods, Findings*, Berkeley, Research Monograph Series 62, Institute of International Studies, University of California, 1985.
- Wilensky, Harold L. e Turner, Lowell, *Democratke Corporatism and Policy Linkages: The Interdependence of Industrial, Labor Market, Incomes and Social Policies in Eight Countries*, Research Monograph Series 69, Berkeley, Institute of International Relations, University of California, 1987.



## *La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano\**

Robert Jessop

### *Premessa*

In un'economia mondiale con confini nazionali sempre più tenui, la preoccupazione principale dello stato, secondo quanto ci suggeriscono attualmente i consulenti aziendali, deve essere quella di garantire le migliori condizioni perché le nuove imprese veramente globali possano perseguire i loro interessi di profitto. Liberando la mano invisibile delle forze di mercato in modo che queste possano operare su scala mondiale, lo stato non favorirà soltanto gli interessi a lungo termine dei propri cittadini, ma anche quelli di coloro che vivono altrove nel mondo libero. Il tempo può essere andato avanti di due secoli, lo spazio può aver subito simultaneamente un'espansione e una compressione fino a costituire il nostro attuale «piccolo mondo», ma la dottrina del *laissez faire* sembra godere di nuove prospettive di vita dopo l'era del welfare state keynesiano associato con *les trente glorieuses* e, in modo anche più marcato, naturalmente, dopo il crollo dell'impero sovietico. La storia è giunta a un termine e Adam Smith ha vinto.

In questo spirito la Comunità europea è impegnata a completare il mercato interno entro la fine del 1992 e aspira anche a un più ampio «spazio economico europeo» che comprenda alcuni stati non membri. Né le implicazioni della globalizzazione né quelle dello spostamento verso un mercato interno per la politica sociale sono però finora state elaborate in modo adeguato in un quadro Cee: mentre vi sono innumerevoli articoli e disposizioni legislative sugli aspetti economici dell'integrazione europea, non esistono proposte ben definite per un welfare state europeo o una Comunità sociale europea. Abbiamo ancora una *Europe des patries sociales* piuttosto che un welfare state europeo comune e, data la diversità tra i regimi di welfare dei diversi stati membri, ciò sta attualmente causando paure di *dumping* sociale, negli stati con sistemi più avanzati (Muhr, 1990, 3-4). Nonostante i timori che l'integrazione sociale possa comportare un livellamento verso il basso delle prestazioni assistenziali,

rimane un forte impegno per la sopravvivenza del welfare state in una qualche forma. Finora non si è registrato alcun movimento tendente a ridurre il welfare state come si sarebbe potuto aspettare alla luce del costante smantellamento dello «stato sovvenzionatore» europeo.

E questo apparente paradosso che cercherò di esplorare, passando in rassegna la forma e la dinamica mutevoli dell'economia mondiale e il loro impatto sul ruolo economico e sociale dello stato. Esaminerò l'allontanamento dal modello del welfare state keynesiano di molte società capitaliste avanzate del dopoguerra verso un nuovo paradigma per lo stato e le sue attività che può, per analogia, essere chiamato *workfare state* schumpeteriano. Mentre il welfare state keynesiano nel suo periodo di massimo fulgore si preoccupava in primo luogo di gestire la domanda e di estendere i diritti sociali sotto forma di norme generalizzate di consumo di massa, lo stato del mercato sociale schumpeteriano si preoccupa principalmente di promuovere l'innovazione dal lato dell'offerta, di plasmare il ritmo e la direzione del cambiamento tecnologico e di riorganizzare le sue attività di welfare per quanto riguarda la loro incidenza sulla flessibilità del mercato del lavoro e sulla competitività strutturale. Metterò tale cambiamento in relazione con i mutamenti nell'economia mondiale, con il loro impatto sulla struttura sociale europea e con le loro implicazioni per il welfare state. Non si dovrebbe però credere che questo significhi che i cambiamenti economici in qualche modo influenzino tutti gli altri molteplici cambiamenti che si verificano attualmente nella vita sociale e politica. In realtà il mio saggio esplorerà anche la dinamica particolare del welfare state keynesiano stesso e suggerirà come la sua crisi abbia anch'essa contribuito ai tentativi di dare una nuova forma allo stato moderno.

### 1. *Il fordismo e lo stato*

Nonostante le loro traiettorie storiche contrastanti e la loro diversità formale, i sistemi di welfare dell'Europa occidentale cominciarono, negli anni sessanta e settanta, a convergere attorno a un insieme comune di problemi associati alla crescente dominanza del modello fordista della produzione e del consumo di massa. Il fordismo può essere definito in relazione al processo lavorativo, alla modalità macroeconomica di crescita, ai vari meccanismi istituzionali e organizzativi implicati nella regolamentazione dei rapporti di produzione e alle caratteristiche generali delle relazioni sociali (Jessop, 1991). In primo luogo, essendo un tipo particolare di processo lavorativo, il fordismo implica una produzione di

massa basata su tecniche di catena di montaggio mobile predisposte per la manodopera semiqualficata del lavoratore di massa. Non tutti i reparti né tutti i lavoratori saranno direttamente coinvolti nella produzione di massa in un'economia fordista, naturalmente: il punto importante è che la produzione di massa è la fonte principale del suo dinamismo. In secondo luogo, come modalità stabile di crescita macroeconomica, il fordismo implica un circolo virtuoso di crescita basato sulla produzione di massa, una produttività crescente basata su economie di scala, redditi crescenti collegati con la produttività, una maggiore domanda di massa dovuta ai salari più elevati, maggiori profitti basati su una piena utilizzazione della capacità e un aumento di investimento in attrezzature e miglioramenti delle tecniche per la produzione di massa. Come modalità di regolamentazione sociale ed economica, il fordismo implica la separazione della proprietà e del controllo nelle grandi imprese, con un'organizzazione specifica multidivisionale e decentrata soggetta a controlli centrali; la determinazione monopolistica dei prezzi; il riconoscimento dei sindacati e la contrattazione collettiva; salari indicizzati in base alla crescita della produttività e all'inflazione dei prezzi al dettaglio; emissione monetaria e politiche di credito orientate verso la garanzia di una domanda globale efficace. In questo contesto, i contratti salariali chiave saranno conclusi nelle industrie di produzione di massa: i livelli stabiliti da tali contratti si estenderanno poi attraverso richieste di equiparazione agli altri lavoratori dipendenti e (attraverso l'indicizzazione delle prestazioni sociali finanziate tramite la tassazione progressiva) alle persone non economicamente attive. In terzo luogo, queste dinamiche non implicano necessariamente la scomparsa del dualismo del mercato del lavoro o di imprese o settori non sindacalizzati, purché la domanda di massa aumenti in linea con la produttività. In quarto luogo, il fordismo può essere visto come un modello generale di organizzazione sociale che comporta il consumo di beni di massa standardizzati in famiglie nucleari e la fornitura di beni e servizi collettivi standardizzati da parte dello stato burocratico. Quest'ultimo ha anche un ruolo chiave nella gestione dei conflitti tra il capitale e il lavoro riguardo al salario, individuale e sociale.

In senso lato, la dinamica dell'espansione *globale* dopo il 1945 si basa sulla diffusione del fordismo con la sua dinamica di produzione e consumo di massa ad altre economie capitaliste avanzate. Non dovremmo però trascurare il fatto che le piccole economie aperte (come quelle della Danimarca, della Svezia, dell'Austria o del Canada) potevano anch'esse spostarsi verso una società fordista di consumo di massa colmando nicchie non-fordiste in espansione negli emergenti sistemi produttivi sovranazionali. In condizioni di fordismo globale, quindi, non tutte le

economie dovevano essere fordiste sotto tutti gli aspetti. Piuttosto, in una divisione internazionale del lavoro la cui dinamica era determinata soprattutto dai settori fordisti principali nelle economie più avanzate, il successo economico poteva essere garantito in almeno due modi: nel primo, le economie nazionali potevano assumere esse stesse una dinamica eminentemente fordista, in cui la crescita si basasse essenzialmente su un mercato interno in espansione; oppure, nel secondo, esse potevano occupare una o due nicchie chiave che consentissero loro di godere di standard crescenti di consumo di massa basati su una domanda di esportazione e su profitti entrambi crescenti in settori non fordisti (particolari beni di capitale, beni di consumo di lusso, prodotti agricoli e/o materie prime). Se però un'economia non è essa stessa prevalentemente fordista, la sua modalità di crescita deve integrarsi nella logica fordista dominante. In tal modo essa può ancora essere coinvolta nella dinamica di crescita fordista invece di esserne (sempre più) esclusa.

### 1.1. *Economia e politica nel welfare state keynesiano*

Dopo queste precisazioni, possiamo ora considerare la relazione tra il fordismo e il welfare state keynesiano. Tutti e quattro gli aspetti del fordismo sono qui rilevanti. Infatti la dinamica del fordismo è strettamente collegata con la forma e con la funzione del welfare state keynesiano e questo a sua volta ha implicazioni importanti per la dinamica del fordismo. Ciò si può constatare sia all'apogeo del fordismo sia nei suoi stadi posteriori, caratterizzati da crisi.

Diversi aspetti sono degni di nota. In primo luogo, dato il ruolo chiave delle economie di scala nel processo lavorativo fordista e il tipo di produzione guidata dall'offerta, lo stato acquistò un ruolo importante nel compensare le forme piuttosto limitate di flessibilità microeconomica nella produzione fordista. Infatti, regolando i rapporti salariali e le politiche del mercato del lavoro e guidando la domanda globale, esso aiutava a equilibrare la domanda e l'offerta evitando le violente oscillazioni cicliche caratteristiche dei mercati competitivi. Inoltre, promettendo di attenuare le fluttuazioni economiche e di garantire una crescita stabile e prevedibile, esso consentiva anche alle imprese fordiste di garantire sempre maggiori rendimenti di scala e le incoraggiava a investire. In secondo luogo, dato il potenziale circolo virtuoso di espansione insito nell'andamento crescente di produttività, salari, domanda, profitti e investimenti reso possibile dalle modalità di crescita fordiste, lo stato acquistò un ruolo chiave nell'integrare le industrie di beni di capitale e di consumo e nell'indirizzare i rapporti salariali a questo fine. Esso investiva

in progetti infrastrutturali, promuoveva economie di scala attraverso politiche di nazionalizzazione o di fusione, incoraggiava il consumo di massa fordista attraverso politiche di edilizia abitativa e dei trasporti e generalizzava le norme del consumo di massa attraverso il suo intervento nei mercati del lavoro e nella contrattazione collettiva nonché le sue disposizioni per il consumo collettivo. In terzo luogo, molte di queste attività sono strettamente legate anche alla natura del modo di regolazione fordista. Particolarmente importante qui era il sostegno dello stato alla responsabilità sindacale, alla contrattazione collettiva, al consolidamento delle grandi imprese e alla partnership sociale. Nello stesso tempo, era la dominanza del modello di crescita fordista che consentiva allo stato di legare gli interessi del capitale e del lavoro organizzati in un programma di pieno impiego e di welfare. In quarto luogo, quando il modello di articolazione sociale associato al fordismo fu consolidato, esso creò e/o intensificò i «problemi sociali» per i quali si potevano cercare soluzioni di welfare state. Molte delle politiche di welfare perseguite dallo stato a livello locale negli anni sessanta e settanta (l'epoca dell'espansione su larga scala dell'occupazione nel settore del welfare) furono stimulate dalla crescita del regime fordista con la sua «mercificazione», urbanizzazione e burocratismo.

D'altro lato, la stessa espansione del welfare state keynesiano fu fortemente condizionata dallo sviluppo del modello fordista. Infatti, anche se la piena occupazione viene sovente citata come un obiettivo politico di primo piano durante questo periodo e la sua realizzazione è spesso attribuita all'intervento dello stato, il successo in questo campo fu in effetti fondato assai più sulla dinamica di base dell'espansione fordista che sulle politiche pubbliche rivolte all'occupazione. La verifica effettiva dell'impegno politico per la piena occupazione è arrivata solo con il crollo del boom postbellico, con l'emergere della crisi del fordismo e con taluni avvenimenti contingenti come lo shock petrolifero. In tale contesto, anche se l'impegno politico fu mantenuto per un certo tempo, divenne molto più difficile per lo stato garantire la piena occupazione evitando l'inflazione (Scharpf, 1987; Therborn, 1986). L'apparente successo del welfare state durante il periodo 1950-70 si fondava anche sulla natura del boom del dopoguerra. Il periodo di prosperità del fordismo generò le entrate fiscali per finanziare l'espansione del welfare e fornì anche la base materiale per un compromesso di classe tra capitale e lavoro. Inoltre, nella misura in cui fu realizzata la piena occupazione in un mercato del lavoro che era relativamente unificato piuttosto che frazionato, essa ridusse anche il volume di povertà primaria tra le famiglie dei lavoratori. Ciò a sua volta creò lo spazio per programmi più generosi di integrazione del

reddito per altri gruppi (generalizzando così le norme del consumo di massa) e/o per un'espansione del welfare in altri campi (spesso legati alle esigenze mutevoli di riproduzione sociale del fordismo). In breve, se il welfare state keynesiano contribuì ad assicurare le condizioni per l'espansione economica fordista, questa da parte sua aiutò a garantire le condizioni per l'espansione del welfare state keynesiano.

Affinché questo ragionamento non appaia troppo funzionalista, si deve anche osservare che l'espansione del welfare state ha progressivamente eroso alcune delle condizioni che sostenevano l'accumulazione fordista. Infatti essa ha alterato l'equilibrio delle forze di classe a favore del lavoro organizzato nella sfera economica — un'alterazione che è diventata critica solo quando è emersa la crisi del fordismo e il capitale ha cercato di ristrutturare il processo lavorativo e di ridurre i costi del lavoro. Essa ha istituzionalizzato anche un salario sociale la cui rigidità verso il basso (se non il suo slancio verso l'alto) poteva agire come un freno sull'accumulazione. Inoltre il welfare state acquistò un proprio impulso espansionistico con importanti conseguenze sia strutturali sia in termini di risorse per il regime fordista. Così, insieme all'aumento evidente della spesa sociale (con le sue conseguenze per la ristrutturazione dei sistemi di tassazione e di credito), il welfare state ha subito pure cambiamenti nel proprio profilo istituzionale di base, nelle proprie clientele sociali e nelle proprie basi di sostegno politico. Questi cambiamenti minacciarono il regime fordista per il loro impatto su entrambi i lati del rapporto capitale-lavoro (sotto l'aspetto dell'equilibrio di forze così come sotto quello dell'incentivo di base a investire e/o a lavorare) e sul modello complessivo di articolazione sociale (in particolare sotto l'aspetto di un relativo distacco delle politiche di welfare dal circuito del capitale). Si può quindi considerare la crisi del welfare state come un'occasione per il capitale di imporre di nuovo energicamente l'unità della politica economica e sociale negli interessi di una rinnovata accumulazione.

### *1.2. Economia e politica nella crisi del welfare state*

È ora risaputo che il regime di accumulazione fordista cominciò a manifestare sintomi di instabilità negli anni sessanta ed entrò in crisi negli anni settanta, accompagnato da una crisi del welfare state fordista: è stato un fenomeno complesso, multiforme e determinato da molti fattori. Qui ci interessano le sue radici nell'interazione tra il processo di accumulazione fordista e la dinamica indipendente caratteristica del welfare state. Questi processi si sostennero reciprocamente durante gli anni del boom del fordismo, ma interagirono negativamente durante gli anni della crisi.

Tratteremo prima degli aspetti economici della crisi, poi dei suoi aspetti politici.

In termini economici, mentre il boom del dopoguerra si indeboliva, i salari individuali spesso crebbero più rapidamente della produttività e il welfare state continuò a espandersi. L'impegno dello stato per la piena occupazione significava anche che gli effetti moderatori della disoccupazione sulle richieste salariali e sui livelli dei salari erano limitati a mercati secondari e ciò tendeva a ritardare o ad arrestare il recupero dei profitti durante i periodi di flessione, oltre a porre una doppia restrizione ai profitti dovuta a salari e a tasse più elevati. Inoltre, nella misura in cui la spesa per il welfare state era finanziata attraverso tasse sui salari e sul consumo di massa e/o mediante l'inflazione, essa assoggettava anche i lavoratori dipendenti a una pressione economica. In tali circostanze il regime di accumulazione cominciò a generare stagflazione esercitando un effetto «a forbice» sul finanziamento del welfare state. Dal lato delle entrate esso riduceva la base imponibile per i contributi sociali sulle retribuzioni. Anche il contributo del capitale alle entrate statali diminuì a causa della caduta dei profitti lordi e della redistribuzione degli oneri fiscali operata dallo stato al fine di proteggere i livelli dei profitti al netto d'imposta. Nello stesso tempo, dal lato delle spese, la crisi aumentò le richieste di erogazioni per l'integrazione del reddito (ad esempio sussidi di disoccupazione, pagamenti per il pensionamento anticipato, assegni familiari) e, attraverso le ripercussioni sociali della disoccupazione e della recessione, per altri servizi di welfare (come le politiche relative all'abitazione, alla sanità e alla famiglia). Inoltre, nella misura in cui lo stato aumentava le sue spese reali e/o fiscali (*tax expenditures*) per le innovazioni tecnologiche e la riorganizzazione strutturale e/o riduceva le tasse sul capitale in generale, questo limitava ulteriormente le risorse a disposizione per la spesa sociale.

La crisi fiscale generale dello stato che ne risultò era associata a conflitti non soltanto sul livello e sull'incidenza della spesa dello stato, ma anche sulla ristrutturazione dei sistemi di tassazione e di credito. Questo si rifletteva in una crescente ostilità verso i costi fiscali del welfare state e/o verso le conseguenze inflazionistiche del finanziamento delle spese di welfare tramite il debito pubblico. Tuttavia le possibilità di una riduzione a lungo termine della spesa per il welfare sociale sono limitate: al più l'onere di provvedervi potrebbe essere redistribuito tra i settori pubblico e privato. Nello stesso tempo è cresciuta l'ostilità verso le ripercussioni sociali ed economiche della restrizione del welfare state (specialmente nella sanità, nell'istruzione e nelle pensioni) una volta che i tagli si sono estesi al di là di attività statali marginali e/o hanno iniziato a toccare gruppi sociali centrali anziché marginali.

In termini politici, è anche chiaro che il welfare state è stato causa dei suoi stessi problemi. I tentativi di ridurre la contrattazione collettiva, di limitare i salari, di aumentare le tasse e di operare tagli sulle spese, le crescenti degenerazioni burocratiche e la sempre maggiore incapacità di far fronte alle ripercussioni sociali e ambientali del fordismo in crisi hanno contribuito nel loro insieme a indebolire l'appoggio al welfare state keynesiano. Più in generale, si può mettere sotto processo l'intrinseca debolezza del welfare state keynesiano per quanto riguarda la sua forma e le sue funzioni fondamentali. In questi termini la sua crisi non è stata semplicemente un sottoprodotto congiunturale della crisi del fordismo, ma affonda le proprie radici nella sua stessa organizzazione e dinamica.

Infatti la forma razionale-legale di fornitura del welfare è associata al burocratismo, alla giuridificazione dei rapporti sociali, alla costruzione di un impero politico, alla centralizzazione, al clientelismo e all'intensificazione della dipendenza personale. Inoltre le forme professionalizzate e burocratizzate di aiuto e di assistenza aggravano i problemi sociali e aumentano la dipendenza. Per di più la combinazione della tassazione, delle assicurazioni sociali e dei sistemi di prestazioni commisurate al reddito ha creato due problemi: la trappola della povertà a cui si è trovato di fronte il lavoratore con salario basso (per il quale gli aumenti di guadagno derivanti dall'occupazione sono controbilanciati da una perdita di prestazioni assistenziali) e la trappola della disoccupazione (che è legata all'aumento reale del reddito quando un disoccupato trova lavoro). Nello stesso tempo, le forme nelle quali sono amministrare le politiche di welfare hanno aggravato i conflitti di distribuzione e di status sia in seno alla classe media sia in seno alla classe operaia. Sono spesso le classi medie che fanno maggior uso delle prestazioni assistenziali e specialmente di quelle più dispendiose (ad esempio l'istruzione, l'abitazione e la sanità), siano esse fornite attraverso il sistema di welfare pubblico o attraverso il cosiddetto «welfare state fiscale», basato su riduzioni di imposta su determinate classi di spese di consumo. In realtà le relazioni tra fornitura pubblica, fiscale e occupazionale servono sia a nascondere in quale misura lo stato sostenga la riproduzione sociale delle classi medie, sia a fornire nuovi obiettivi per i conflitti relativi alla distribuzione e allo status.

Vi è anche un fondo di verità nella critica secondo cui il welfare state ha una dinamica espansionista intrinseca in quanto le esigenze di welfare sono spesso definite da coloro che hanno un interesse in gioco nella loro espansione. Questo vale non soltanto per i politici (spronati dalla competizione elettorale), gli amministratori e i professionisti del welfare (per i quali l'espansione del welfare implica posti di lavoro, avanzamento di carriera e accumulo di potere), ma anche per i gruppi di beneficiari e le

lobby politiche che manipolano i loro interessi. Questo diventa tanto più grave in quanto il programma del welfare state, di liberare la società dal bisogno e dal rischio (Rosanvallon, 1984, 31), non ha limiti oggettivi (come ha osservato Luhmann). Questo problema è diventato più acuto a mano a mano che i costi sociali e ambientali dell'espansione fordista e la dinamica dell'attuazione di politiche di welfare hanno creato nuovi problemi e nuovi interessi intorno ai quali i movimenti sociali possono organizzarsi.

Tra questi problemi possiamo notare la crisi crescente della famiglia nucleare che ha svolto un ruolo chiave nell'articolazione sociale fordista sia come luogo di consumo privatizzato sia come sede di integrazione sociale ed emotiva in una società atomizzata (Hirsch e Roth, 1985). La proporzione delle famiglie che corrispondono al modello della famiglia nucleare sta diminuendo. Questo si riflette in maggiori bisogni di intervento statale (per l'istruzione, la malattia, le famiglie monoparentali, la vecchiaia e così via) e in tentativi di imporre alla famiglia gli oneri della disoccupazione giovanile, della malattia e dell'assistenza agli anziani. Analogamente la decadenza dei centri storici delle città ha concentrato i problemi sociali ed economici in zone con una base imponibile in diminuzione e con esigenze crescenti di spese e di programmi di welfare. È qui soprattutto che esistono i problemi sociali dell'istruzione, dell'alloggio, della sanità, delle persone sole e delle famiglie monoparentali, dell'isolamento sociale, della malattia mentale e dello squilibrio demografico.

Pertanto nuove forze si sono attivate per esercitare pressioni sulle élite politiche al fine di ottenere l'intervento dello stato. Tra queste iniziative possiamo ad esempio citare i cartelli di capitale e lavoro nelle industrie e nelle regioni in declino, oppure i collettivi culturali e sociali alternativi, o le minoranze etniche e i genitori non sposati. L'espansione delle «spese fiscali» (*tax expenditures*) per sostenere la fornitura privata di merci e di servizi per la riproduzione sociale (dalle pensioni all'abitazione, dall'assicurazione sanitaria all'istruzione) ha pure creato una nuova serie di interessi assistenziali tra i contribuenti e ha generato interessi nascosti tra le imprese capitaliste (come i fondi pensionistici) che prestano loro i servizi. Durante gli anni del boom ci furono pochi controlli finanziari o elettorali su questi processi — specialmente perché gli anni dell'espansione del welfare coincisero con una riduzione delle spese militari, con un aumento della produttività e con la piena occupazione. Questi controlli sono diventati recentemente più importanti. La crisi del fordismo è legata alla crisi fiscale dello stato e alla crescente resistenza elettorale alla tassazione per le esigenze di welfare.

Un aspetto ulteriore è che le forme monetaria e legale di politica sociale sono meno adatte ai problemi che ora deve gestire il welfare. All'inizio esso si occupava di semplici contingenze economiche (come infermità, disoccupazione ciclica, gravidanza e così via) che sconvolgevano le fonti di guadagno dei singoli e/o delle famiglie; poi estese la sua azione alla fornitura di servizi sociali fondamentali, come l'istruzione, l'abitazione e la sanità; più recentemente ancora è arrivato a occuparsi intensamente di servizi sociali personali e a trattare problemi socio-psicologici. Inoltre si è rivolta un'attenzione crescente alle radici più profonde, strutturali delle contingenze economiche individuali (come il funzionamento del mercato del lavoro o l'igiene e la sicurezza sul lavoro) e, almeno nei welfare state integrati, la politica economica e quella sociale in questi settori sono state oggetto di un coordinamento più stretto. Infine, lo stato è entrato in nuovi campi di politica sociale (come la crisi dei centri storici, le relazioni razziali e le disparità tra i sessi) che hanno radici complesse nella modalità complessiva di articolazione sociale più che nel funzionamento del sistema economico capitalista in quanto tale.

Questo spostamento è associato a un allontanamento dal ricorso a norme generali di protezione, all'organizzazione burocratica e ai trasferimenti in denaro nella direzione di un intervento più discrezionale, di un'organizzazione professionale e della fornitura di servizi in natura. Quest'ultima tendenza rende più difficile basare la politica di welfare su diritti sostenibili in sede legale e/o su metodi formali di calcolo attuariale e di razionalità finanziaria (Zacher, 1985, 26-29). A sua volta ciò sposta l'iniziativa verso gruppi professionali e/o di beneficiari a scapito dell'amministrazione centrale e locale e introduce criteri per il successo che non solo sono più orientati verso le esigenze dei beneficiari e/o gli interessi professionali, ma che sono anche corrispondentemente più opachi, personalizzati e finanziariamente incerti (Vacarini, 1984, 124-25). Inoltre i problemi sociali come la discriminazione razziale o le disparità tra i sessi non sono prontamente risolti mediante la semplice monetizzazione dei rischi sociali e delle esigenze assistenziali e/o attraverso l'applicazione al welfare di un sistema di diritti sostenibili in sede legale. Tuttavia le alternative alle soluzioni formali, razionali-legali comportano anch'esse i loro propri dilemmi, le loro contraddizioni e i loro conflitti. Di conseguenza il ricorso all'ingegneria sociale o alla programmazione dall'alto è spesso complicato dalla molteplicità e dall'indeterminatezza degli obiettivi sociali e dalle difficoltà inerenti alla previsione di tutte le ripercussioni di tali interventi. Analogamente i tentativi di incoraggiare la partecipazione di comunità o gruppi svantaggiati nella risoluzione di questi problemi

conduce spesso a un'escalation di richieste che vanno oltre i limiti del mercato e della razionalità burocratica (si veda ad esempio Offe, 1984).

Prima di esaminare la risposta a questa crisi complessa, dovremmo osservare brevemente che le dinamiche di accumulazione generatrici di crisi tra loro correlate e il welfare state sono stati rafforzati da importanti fattori esogeni. Il principale tra questi è il cambiamento demografico, che ha influenzato sia la sfera di azione sia il finanziamento del welfare state. In particolare, il rapporto tra contribuenti e beneficiari è profondamente cambiato negli ultimi venticinque anni, con l'aumento del pensionamento (specialmente tra i gruppi più anziani che hanno maggiore necessità di assistenza sanitaria a lungo termine), mentre è diminuito il numero delle persone economicamente attive. I costi del welfare state hanno anche avuto la tendenza a crescere sproporzionatamente: l'istruzione dura più a lungo, il progresso nella medicina ha aumentato i costi, le famiglie monoparentali richiedono maggiore assistenza e le tecniche fordiste di aumento della produttività sono meno applicabili alle attività assistenziali. Questo ha intensificato la pressione fiscale sulle politiche di welfare e ha reso più urgente la ricerca di soluzioni.

In conclusione, se si esaminassero soltanto gli aspetti fiscali e di bilancio del welfare state si perderebbero di vista due aspetti chiave della sua crisi. Il primo è lo stretto collegamento strutturale tra la dinamica del fordismo come modello di crescita e il ruolo del welfare state nel modo di regolazione fordista. Ma questo collegamento non è riducibile a una semplice spiegazione funzionalista: esso è radicato nella dinamica del sistema politico nonché nel processo di accumulazione. Così le attività vantaggiose per il capitale durante il periodo di prosperità del fordismo acquistarono la loro propria inerzia istituzionale anche se le esigenze del capitale erano cambiate. In questo modo il welfare state keynesiano venne ad agire come un freno sull'accumulazione e la risoluzione della crisi economica ha richiesto alcune misure di riorganizzazione politica oltre a una semplice restrizione economica all'interno. In secondo luogo, anche se si riconoscessero le complesse radici strutturali della crisi nel welfare state keynesiano, questo non basterebbe ancora a spiegare il mutato equilibrio delle forze politiche che ha reso la sua riorganizzazione politica più o meno possibile in società diverse. Ciò richiede anche che venga esaminata più da vicino la natura dei regimi politici.

In breve, la crisi del fordismo ha significato qualche cosa di più di un relativo esaurimento del potenziale stimolatore della produttività delle forze produttive fordiste o di una semplice diminuzione relativa della redditività. I problemi reali riguardavano le rigidità istituzionali del modo di regolazione fordista, i suoi modelli tipici di contrattazione collettiva e

di relazioni industriali, le sue forme di organizzazione corporativa, le sue strategie competitive, il suo sistema monetario e finanziario e le sue forme tipiche di intervento statale — di fronte a cambiamenti nella dinamica globale dell'accumulazione del capitale. La crisi del welfare state è strettamente collegata con la crisi del fordismo in questo senso: perché non solo il welfare state è giunto a esercitare un ruolo chiave nel regolare la modalità di crescita fordista, ma le condizioni delle quali necessitava per operare con efficacia erano strettamente collegate con la dinamica del fordismo e con gli altri suoi meccanismi regolatori.

## *2. L'economia mondiale in evoluzione*

Avendo individuato e discusso alcuni dei meccanismi alla base della crisi del welfare state keynesiano, possiamo ora considerare alcuni fattori che ebbero influenza sul modo in cui la crisi venne risolta. Genericamente potremmo riassumerli nei termini di una transizione dal fordismo al postfordismo, ma vale la pena specificarli in modo più dettagliato. Ciò è particolarmente importante perché la transizione dal fordismo al postfordismo comporta diversi cambiamenti nell'organizzazione delle economie nazionali. Essa ha implicazioni fondamentali per lo status stesso delle economie nazionali e per il loro inserimento nell'economia mondiale. In effetti i cambiamenti nell'economia internazionale hanno indebolito il funzionamento del welfare state keynesiano quanto i cambiamenti nelle caratteristiche generali del processo lavorativo contemporaneo.

Vi sono cinque tendenze economiche principali che influenzeranno direttamente le probabili forme di integrazione economica in Europa e/o genereranno cambiamenti sociali che richiedono una risposta da qualsiasi sistema di welfare europeo emergente: il crescente impatto delle nuove tecnologie, la sempre maggiore internazionalizzazione dell'economia mondiale, la presunta transizione dal fordismo al postfordismo, la natura sempre più triadica dell'economia mondiale e l'importanza crescente del rischio globale. Alcune di queste tendenze sono ancora assai poco uniformi nel loro sviluppo e producono effetti completamente diversi in contesti diversi. Alcune sono ancora in discussione, ma già vengono chiamate in causa per comprendere un mondo in continuo cambiamento, per guidare strategie e per formulare politiche. Si può dimostrare che tutte hanno importanti implicazioni per i cambiamenti nella natura e nelle funzioni del welfare state.

## 2.1. Cinque tendenze dell'economia globale

La prima tendenza consiste nel sorgere di *nuove tecnologie* come forze trainanti dell'espansione economica. Questo implica anche l'integrazione crescente di diverse tecnologie nella produzione di una data gamma di prodotti e la loro applicazione a una più ampio spettro di settori. Tra le nuove tecnologie possiamo elencare: la microelettronica, le telecomunicazioni, l'elaborazione dati, le tecnologie ottiche, la robotica, i nuovi materiali, le risorse di energia rinnovabili, la biotecnologia e l'ingegneria genetica. Esse possono abbreviare il ciclo vitale dei prodotti, aumentare le pressioni per l'innovazione aumentandone contemporaneamente i costi e i rischi, e accrescere l'importanza dell'efficienza schumpeteriana, nella quale le risorse sono ripartite in base al loro probabile impatto sul ritmo e sulla traiettoria del cambiamento tecnologico. Singolarmente le imprese transnazionali stanno svolgendo un ruolo chiave nello sviluppo di queste nuove tecnologie di base, traducendole in innovazioni dei processi e dei prodotti e diffondendole da un'economia all'altra. Inoltre, dal momento che probabilmente poche imprese hanno le abilità, il capitale e le conoscenze necessarie per svolgere in proprio sia la ricerca di base sia lo sviluppo dei prodotti e dei processi, esse stanno ricercando nuove forme di cooperazione al fine di socializzare i costi del progresso tecnologico e di distribuire i rischi ad esso inerenti. In effetti molte di queste tecnologie richiedono un uso talmente intensivo di conoscenze e di capitale che necessitano di collaborazione (specialmente agli stadi precompetitivi) tra molti attori interessati (imprese, università, laboratori di ricerca pubblici e privati, venture capital, finanza pubblica e così via), che attingono a risorse in diversi punti del globo. Vi è una chiara tendenza verso la cooperazione tecnologica tra le aziende all'interno di ciascuna parte della triade (Europa occidentale, Nordamerica e Giappone) tra concorrenti distanti in diverse parti della triade (si vedano Ohmae, 1985; Hughes, 1989; Contractor e Lorange, 1988; Vonortas, 1990). Gli stati stanno inoltre mostrando un interesse crescente per la sponsorizzazione pubblica del trasferimento e della diffusione delle tecnologie.

La seconda tendenza è la *transizione dal fordismo al postfordismo* come paradigma dominante per l'assetto tecno-economico e organizzativo nelle economie capitaliste. Ciò comporta uno spostamento da un modello di crescita interessato alla produzione di massa, alle economie di scala e al consumo di massa, a uno interessato alla produzione flessibile, a economie di scopo e a modelli di consumo più differenziati, con conseguenze importanti per le strategie di impresa, settoriali, regionali e

(trans)nazionali anche laddove il fordismo non era precedentemente dominante in quanto tale in particolari settori o economie nazionali. Ciò può essere esaminato a diversi livelli, dalla riorganizzazione del processo lavorativo, passando per il regime di accumulazione e le modalità di crescita nazionali specifiche, fino al modo di regolazione e alle sue implicazioni generali per i cambiamenti nella struttura sociale. Questa transizione è anche collegata a una crisi generale dell'egemonia economica statunitense (con la quale il paradigma fordista della produzione e del consumo di massa era particolarmente associato) e con il profilarsi di una lotta tra gli Stati Uniti, la Germania e il Giappone per definire un paradigma postfordista egemonico. Anche se il modello giapponese sembra destinato all'egemonia, c'è ancora spazio per una soluzione più trilaterale fondata sulle complementarità emergenti tra le potenze della triade all'interno di un'economia capitalista mondiale complessiva.

Una terza tendenza è la massiccia internazionalizzazione dei flussi finanziari, commerciali e industriali sotto il dominio di una nuova gerarchia microeconomica internazionale. Infatti, invece di arrestare la tendenza verso l'internazionalizzazione, le crisi economiche degli anni ottanta l'hanno accelerata tra le economie di mercato avanzate, nello stesso momento in cui le economie più povere e meno sviluppate diventavano sempre più marginali. Le aziende multinazionali non operano più in un'economia plurinazionale dove le operazioni estere sono condotte con un minimo coordinamento transnazionale attraverso consociate con le loro proprie amministrazioni, tramite acquisizioni e fusioni con un'integrazione globale limitata, oppure attraverso accordi di cooperazione tra imprese altrimenti indipendenti. Esse operano invece in un'economia globale nella quale le operazioni sono integrate attraverso le frontiere nazionali in relazione a una strategia di accumulazione globale complessiva. E perciò difficile attribuire a una determinata impresa un'identità «territoriale» specifica a causa della complessità delle sue interrelazioni e della diffusione globale della proprietà azionaria con operazioni di compravendita attive su diversi mercati azionari a livello mondiale (Hood e Vahlne, 1988; Petrella, 1990). Un fattore rinforzante è qui la diffusione di «mercati mondiali» (o mercati che in definitiva diventeranno tali) regolati da standard universali (Petrella, 1990, 99). Ovviamente questo non significa che le operazioni delle imprese globali siano identiche da un paese all'altro, né che esse siano (o debbano mai diventare) disseminate uniformemente in tutto il mondo; questo significa che esse sono soggette a un piano strategico complessivo che è formulato su scala globale. A sua volta questo ha importanti implicazioni per il ruolo dello stato-nazione e per il concetto di «economia nazionale» come unità naturale dell'ordine economico mondiale.

Questo si riflette in una terza tendenza: il riemergere della *regionalizzazione* o agglomerazione di attività economiche collegate all'interno di particolari poli di crescita. Infatti l'internazionalizzazione non produce una vera economia mondiale, in cui le attività economiche sono condotte con una totale indifferenza riguardo al luogo o allo spazio: essa invece ridefinisce le forme dell'organizzazione economica locale e regionale. Una tendenza che viene frequentemente citata in questo contesto è il sorgere delle cosiddette «economie della triade». Il loro emergere non è stato preordinato e dipende in parte dalla loro promozione attiva nei discorsi ufficiali e nelle strategie commerciali. Questo è particolarmente chiaro nell'integrazione economica accelerata della Cee, che venne iniziata come una mossa deliberata per superare l'«eurosclosi» e rafforzare l'Europa occidentale come una «potenza della triade». Le tre economie della triade comprendono un polo di crescita americano, un emergente spazio economico europeo e un'economia del *Pacific Rim* dominata dal capitale giapponese. A loro volta questi tre poli sono collegati attraverso le attività delle imprese transnazionali. In effetti le cinquecento maggiori imprese multinazionali sono insediate in misura assolutamente prevalente nelle economie della triade e controllano ora ben oltre la metà di tutto il commercio mondiale (Rugman e Verbeke, 1990, 1). All'interno della struttura della triade vi sono anche diversi poli di crescita minori regionali e locali in ciascun polo triadico, che sono essi stessi collegati in gerarchie complesse con legami orizzontali più o meno fitti. Questo fatto è spesso associato alla rivalorizzazione del distretto industriale locale. Sembra che la produzione flessibile stia evitando i vecchi centri di produzione fordisti e sia localizzata tipicamente nelle estensioni suburbane delle aree metropolitane fordiste, in zone del retroterra relativamente non industrializzate e, almeno nei servizi, in distretti commerciali centrali (Storper e Scott, 1988). Queste nuove sedi di produzione sono riarticolate nel circuito globale del capitale e soltanto i loro nodi centrali (l'ambiente primario dell'innovazione) possono funzionare come poli di crescita localmente integrati, agglomerati, autogeneranti; altre sedi stanno diventando più frammentate e sono in via di inserimento a vari punti inferiori nella gerarchia globale (Amin e Robins, 1990).

La quinta tendenza è la *globalizzazione del rischio*. Infatti alcuni rischi sono diventati globali nella loro portata (come l'aumento di temperatura globale, l'indebolimento dello strato di ozono, la minaccia dell'inverno nucleare) e molti altri rischi interessano diverse società (come la pioggia acida, l'inquinamento dei fiumi o dei mari, i disastri delle centrali nucleari e la diffusione dell'Aids). Tutto questo pone nuovi problemi di gestione

del rischio che vanno ben al di là delle capacità degli agenti economici e gli stati stanno acquistando responsabilità sempre maggiori nella gestione e nella distribuzione del rischio (si veda Beck, 1986).

## 2.2. *Le tendenze economiche e il welfare state*

Ciascuno di questi cambiamenti comporta implicazioni per la riorganizzazione della forma e delle funzioni dello stato, sia in termini diretti, sia alla luce delle sue ripercussioni sulla struttura sociale e sull'equilibrio delle forze sociali. Anche le implicazioni dirette, più che imporsi esse stesse come altrettante necessità funzionali, vincolano o turbano l'ambiente politico dei welfare state. Il modo in cui verranno percepiti e affrontati questi vincoli e queste perturbazioni dipenderà dalle capacità strategiche del sistema statale e dall'equilibrio mutevole delle forze politiche. Questo vale in modo anche più ovvio per l'impatto della globalizzazione così come viene mediata nei cambiamenti della struttura sociale e attraverso di essi. Tratterò prima brevemente delle implicazioni dirette e poi mi soffermerò su quelle indirette. Per comodità di presentazione esamino le cinque tendenze nello stesso ordine in cui sono state introdotte sopra e segnalerò alcune possibili implicazioni. La mia argomentazione non suggerisce che esista un qualsiasi legame necessario, oggettivamente determinato tra le tendenze individuali identificate sopra e caratteristiche specifiche dell'attuale riorganizzazione politica e della riarticolazione di diversi livelli dello stato. Né si sostiene che queste tendenze in se stesse garantiscano che particolari stati svilupperanno le capacità di esercitare queste funzioni. Detto questo, tuttavia, esaminiamo alcune delle loro implicazioni più ovvie.

In primo luogo, date le crescenti pressioni competitive da parte delle economie di recente industrializzazione sulla produzione a basso costo e a bassa tecnologia e anche sui prodotti di alta tecnologia semplici, le economie capitaliste avanzate devono avanzare nella gerarchia tecnologia e specializzarsi nelle nuove tecnologie di punta se vogliono mantenere l'occupazione e la crescita. Gli stati hanno qui un ruolo chiave nel promuovere le capacità innovative, la competenza tecnologica e il trasferimento di tecnologie in modo che il maggior numero possibile di aziende e di settori possano beneficiare delle nuove opportunità tecnologiche create dalle attività di ricerca e sviluppo in particolari rami dell'economia (*Sti Revken*, 1986, 86). Ciò assume spesso la forma di una guida «tecnocorporativista», nella quale i governi centrali cooperano con partner importanti nelle comunità scientifiche, educative, industriali, finanziarie e di politica locale. Inversamente, date le pressioni economi-

che e finanziarie, a mano a mano che le economie nazionali diventano più aperte, gli stati devono dirottare i sussidi ai settori in declino verso la promozione di nuovi settori. In alternativa, dato che le nuove tecnologie di punta sono generiche e applicabili a molti diversi campi di produzione, gli stati dovrebbero almeno intervenire per ristrutturare i settori in declino, in modo che questi possano applicare i nuovi processi, migliorare i prodotti esistenti e lanciarne di nuovi. In ogni caso, il punto cruciale in questione è l'azione dello stato per incoraggiare lo sviluppo delle nuove tecnologie e la loro applicazione alla gamma di attività più ampia possibile al fine di promuovere la competitività.

In secondo luogo, dato che il paradigma tecno-economico dominante si sposta dal fordismo al postfordismo, le funzioni economiche primarie degli stati vengono ridefinite. Il fordismo era tipicamente associato a una preoccupazione primaria di gestione della domanda all'interno delle economie nazionali e di generalizzazione delle norme del consumo di massa. Questo rifletteva la convinzione che la produzione di massa fordista fosse guidata dall'offerta e potesse essere redditizia soltanto quando venivano mantenuti livelli elevati di domanda e quando i mercati dei beni di consumo durevoli di massa erano in espansione. Il compromesso di classe associato al welfare state keynesiano fordista incoraggiava anch'esso questo modello di intervento economico. Ma la transizione al postfordismo invita a un riorientamento delle funzioni economiche primarie dello stato. Infatti la combinazione della recente tendenza fordista verso l'internazionalizzazione e dell'enfasi postfordista sulla produzione flessibile ha incoraggiato gli stati a concentrarsi sul problema dal lato dell'offerta della competitività internazionale e a cercare di subordinare la politica di welfare alle esigenze di flessibilità. In questo senso possiamo parlare di uno spostamento dal welfare state keynesiano al *workfare state* schumpeteriano. Questo non significa che l'ampia diversità dei regimi politici scomparirà con la transizione al postfordismo. Infatti il *workfare state* schumpeteriano può assumere forme neoliberali, neocorporativiste e neostatali a seconda dei retaggi istituzionali e dell'equilibrio delle forze politiche. Sembra però che emerga una tendenza generale sia nei discorsi ufficiali sia nelle modifiche di fatto nelle forme di intervento statale.

In terzo luogo, con il procedere dell'internazionalizzazione, gli stati non possono più agire come se le economie nazionali fossero in realtà chiuse e la loro dinamica di crescita fosse autocentrica. Le piccole economie aperte si erano già trovate di fronte a questo problema durante il boom postbellico, naturalmente; ora anche le economie grandi relativa-

mente chiuse sono state integrate nei circuiti globali del capitale. In quest'ultimo decennio ciò è evidente negli Stati Uniti più che in qualsiasi altro luogo. Infatti la preoccupazione crescente per la competitività degli Stati Uniti e il dibattito ad essa collegato sulla necessità di una politica industriale nazionale esplicita riflettono l'esposizione crescente di un'economia quasi-continentale, con basi ampie e altamente produttiva alle pressioni della concorrenza nel sistema globale. In particolare molti strumenti di politica macroeconomica associati al welfare state keynesiano perdono la loro efficacia con il crescere dell'internazionalizzazione e devono essere sostituiti o rafforzati da altre misure se si vogliono ancora raggiungere gli obiettivi della politica postbellica come il pieno impiego, la crescita economica, la stabilità dei prezzi e una bilancia dei pagamenti solida. In alcuni casi questi obiettivi sono stati abbandonati dai governi, nel momento in cui essi ponevano la loro fiducia nelle forze di mercato. In altri casi sono in corso di adozione nuove misure per raggiungere i vecchi obiettivi in circostanze nuove. In quasi tutti i casi gli stati hanno accresciuto il coinvolgimento nella gestione del processo di internazionalizzazione stesso nella speranza di ridurre al minimo le sue ripercussioni interne dannose e/o di assicurare il massimo beneficio alle imprese transnazionali con sede sul loro territorio. A sua volta questo significa che essi devono coinvolgersi nella gestione del processo di internazionalizzazione e nella creazione dei contesti più adatti a favorirlo. Ciò significa collaborare agli sforzi per l'introduzione di nuove forme legali per la cooperazione transnazionale e le alleanze strategiche, la riforma della valuta internazionale e dei sistemi di credito, la promozione dei trasferimenti di tecnologie, la gestione delle controversie commerciali, lo sviluppo di un nuovo regime internazionale di proprietà intellettuale o l'elaborazione di nuove forme di regolamentazione per la migrazione della manodopera. Questo porta al paradosso per il quale, nel momento in cui gli stati perdono il controllo sull'economia nazionale, essi sono costretti a entrare nella mischia nell'interesse delle loro imprese multinazionali. Al tempo stesso essi devono fare i conti con l'impatto dei circuiti internazionali di capitale (specialmente la volubilità dei mercati finanziari) sull'economia interna. Di converso, con il procedere dell'internazionalizzazione e della regionalizzazione, l'equilibrio generale delle forze politiche si sposterà, cosicché lo stato sarà lacerato da nuovi conflitti e contraddizioni radicati nella tendenziale internazionalizzazione delle forze di classe e nelle divisioni, che sono create dai vincoli sempre più complessi che legano stato ed economia all'interno del mercato mondiale.

In quarto luogo, siccome le forme di internazionalizzazione divengono più controverse e conflittuali e le strategie in gara evolvono attorno alle potenze della triade, gli stati nazionali devono affrontare non solo le ripercussioni interne della ristrutturazione globale, ma anche i problemi interni che emergono dai cambiamenti dei rapporti di forza a livello internazionale. Qui entra in gioco una complessa dialettica. Accanto alle tendenze verso una globalizzazione e verso la formazione di economie sovraregionali, si registra anche un riemergere di economie regionali e locali all'interno dello stato nazionale. Per certi aspetti questo fatto è associato a uno «svuotamento» dello stato nazionale dato che i poteri sono delegati verso l'alto a enti sovraregionali o internazionali, verso il basso a governi regionali o locali o, all'esterno, ad alleanze transnazionali relativamente autonome tra governi locali con interessi complementari (al riguardo si vedano, ad esempio, Bell, 1987; Dyson, 1988; Sabel, 1989; Jessop, in corso di pubblicazione). Ma questa trasformazione strutturale è spesso associata a un ruolo perdurante dello stato nazionale nel dirigere i cambiamenti di equilibri tra forze politiche implicite nel complesso e contraddittorio processo di globalizzazione. Ciò perché lo stato nazionale è pur sempre il più importante luogo di scontro tra le forze in competizione sia globali sia della triade, sovranazionali, nazionali, regionali e locali e la coesione sociale dipende sempre dalle capacità dello stato di gestire questi conflitti.

In quinto luogo, siccome la globalizzazione del rischio è in crescita, gli stati nazionali devono cooperare nella gestione del rischio globale. Alcuni rischi sono così grandi che superano le capacità dei singoli stati nazionali di affrontarli e vanno emergendo enti sovranazionali per farvi fronte. Gli esempi includono la proliferazione nucleare, i danni all'idrosfera e all'atmosfera, epidemie come l'Aids, carestie, siccità, deforestazione e desertificazione. Al tempo stesso, naturalmente, l'azione locale è spesso richiesta per fronteggiare le conseguenze di tali rischi, quando essi si verificano.

Considerando questi cambiamenti nel loro complesso, ritengo che lo stato nazionale sia stato soggetto a una complessa serie di cambiamenti, che portano al suo «svuotamento». Al giorno d'oggi ci si riferisce spesso a «società vuote» cioè a imprese transnazionali i quartieri generali delle quali sono situati in un certo stato, ma che svolgono le proprie attività per la maggior parte altrove e spesso attraverso transazioni di mercato piuttosto che attraverso operazioni interne. Propongo allora lo «stato vuoto» come metafora altrettanto provocatoria per indicare due tendenze contraddittorie: in primo luogo lo stato nazionale conserva molta della

sua sovranità nazionale (quantunque sotto forma di una finzione essenzialmente giuridica sempre più inefficace, riprodotta grazie a un mutuo riconoscimento all'interno della comunità internazionale delle nazioni); e, in secondo luogo, esso trova la capacità di proiettare il proprio potere sempre più limitata, persino all'interno delle proprie frontiere nazionali, da un complesso spostamento di poteri verso l'alto, verso il basso e verso l'esterno. Alcune prerogative dello stato vengono cedute verso l'alto a enti emergenti panregionali, plurinazionali o internazionali; altre sono devolute ai livelli locale o regionale all'interno dello stato nazionale; altre ancora sono spinte all'esterno per essere assunte da reti di potere orizzontali — locali e regionali — di recente comparsa, che aggirano il livello nazionale e mettono in rapporto località o regioni in diverse nazioni. Il punto cruciale da sottolineare qui non è soltanto ciò che sta avvenendo a livello formale, ma anche la riarticolazione di fatto dei poteri politici. Lo stato nazionale può tranquillamente continuare a operare come un'importante cornice istituzionale e di dibattito per il confronto politico, ma le proprie capacità di agire in maniera autonoma risultano indebolite in maniera determinante dalla spinta verso sistemi di produzione internazionalizzati e flessibili (e, quindi, anche regionalizzati).

Un altro risultato significativo di questi cambiamenti è la crescita dei servizi e la diminuzione dell'impiego nell'industria. Questo si è tradotto in una tendenza alla deindustrializzazione persino laddove un'economia nazionale sia ancora strutturalmente competitiva nell'economia mondiale. Lo sviluppo dei servizi ha implicazioni di primaria importanza per la struttura sociale e, pertanto, per la natura del welfare state. Ma tali cambiamenti non possono venir disgiunti da modelli di sviluppo prevalenti o regimi di protezione sociale ad essi associati nei singoli paesi. Pertanto, come mostra Esping-Andersen, ad esempio, l'espansione in tutti i settori dei servizi è relativamente tarda in Germania, è guidata da servizi assistenziali altamente professionalizzati in Svezia, e servizi per il lavoro e lo «svago» hanno guidato in tandem il settore dei servizi negli Stati Uniti (Esping-Andersen, 1990, 198-200). Questo a sua volta ha precise implicazioni per l'equilibrio tra lavori ben pagati e sicuri e lavori poco pagati e incerti nei mercati del lavoro, come pure per il ruolo potenziale nel cambiamento dei regimi di protezione sociale. La complessità delle interrelazioni tra modelli di sviluppo, espansione del settore dei servizi e regimi di protezione sociale preclude una più dettagliata disamina in questa sede. Torniamo, invece, a una discussione più generale delle implicazioni di tutti e cinque i cambiamenti per le forme del welfare state.

### 3. *Postfordismo e welfare state*

Il modello di crescita fordista facilitava una politica di pieno impiego e di diritti sociali per sostenere la domanda e creava contestualmente le basi per un compromesso di classe tra capitale e forza-lavoro (Przeworski, 1985). Non furono soltanto l'avvento della produzione e del consumo di massa a contribuire a questa possibilità, ma anche il fatto che l'epoca dell'espansione fondista fu un periodo in cui le economie nazionali erano ancora relativamente autocentriche nella loro dinamica di crescita. Le prime quattro tendenze economiche globali sopra identificate contribuiscono tutte a minare la vitalità del welfare state keynesiano, ponendo seri (ma, naturalmente, non insuperabili) problemi al pieno impiego e alle alleanze tra classi ad esso associate in un'economia internazionale sempre più aperta. In questo contesto passerò ora a discutere le implicazioni dei cambiamenti sopra menzionati (in una certa misura vagamente classificati sotto il titolo generale di «postfordismo») per la riorganizzazione del welfare state.

Nessuno di questi implica che una logica capitalista non ambigua, inequivocabile e inevitabile stia in qualche modo ritornando predominante. Persino nello stesso processo lavorativo vi è spazio per variazioni significative nelle «politiche di produzione». Analogamente, diverse strategie possono essere adottate più in generale nella riorganizzazione delle strutture sociali di accumulazione. Ciò può essere visto non solo negli aspetti contrastanti delle vie giapponese, americana, tedesca e italiana al postfordismo, ma anche in questioni di più diretto interesse per noi in questa sede. Possiamo aspettarci che strategie diverse predominino in società diverse, giacché ciò che è cruciale per qualsiasi riorganizzazione del welfare state è come le crisi economiche e politiche nei welfare state fordisti influenzino l'equilibrio tra le forze politiche e la lotta per sviluppare soluzioni competitive.

Si dovrebbe, quindi, prestare particolare attenzione alle diverse interpretazioni della crisi nel welfare state, al mutevole equilibrio tra le forze politiche mobilitate pro e contro le sue attuali forme e funzioni e all'articolazione tra strategie economiche e politiche. Le interpretazioni della crisi sono molteplici. Esse includono un rifiuto romantico del welfare state (evidente nel lavoro di critici quali Illich); richieste di un welfare state alternativo, comunitario; argomentazioni socialdemocratiche per la riorganizzazione e la riduzione del welfare state keynesiano per un periodo temporaneo di austerità economica, prima che esso venga risuscitato più o meno nella stessa forma; e le richieste della nuova destra

per la privatizzazione dei servizi assistenziali e/o l'introduzione di criteri commerciali nel welfare state. Malgrado la varietà di critiche e soluzioni, comunque, solo un limitato spettro di soluzioni è compatibile con una transizione al postfordismo suscettibile di aver successo. Come queste siano combinate e quale di esse predomini in particolari società dipenderà dal risultato delle lotte politiche ed economiche sul terreno di diversi regimi nazionali di accumulazione e politici. Piuttosto che fare previsioni generali avventate, è meglio considerare le due alternative di base attorno alle quali è probabile che si cristallizzino le soluzioni specifiche.

Si possono distinguere due forme principali di risposta politica alla crisi del welfare state keynesiano: neoliberale e neocorporativista. La risposta neoliberale è particolarmente evidente nella Gran Bretagna thatcheriana e la risposta neocorporativista è ben sviluppata in Austria. Questi paesi possono essere presi come buoni esempi della predominanza dell'una o dell'altra tendenza. In altri paesi troviamo una risposta mista in cui l'inerzia istituzionale e le difficoltà nel convertire dalle fondamenta gli schemi di protezione ereditati svolgono un ruolo chiave nel modellare la predominanza relativa degli elementi neoliberali e neocorporativisti. Giacché, mentre vi sono forze economiche, politiche e intellettuali che sono strettamente identificate con l'una o con l'altra risposta, esse sono più correttamente interpretabili come i poli attorno ai quali diverse soluzioni nazionali andranno sviluppandosi nel corso di un lungo periodo di conflitto e di sperimentazione. Entrambe hanno implicazioni contrastanti per la politica del welfare state. Un fattore che complica ulteriormente le cose è l'intervento della Comunità europea, con la sua caratteristica mescolanza di soluzioni neoliberali e neocorporativiste — esemplificata in questo caso dal progetto neoliberale di completamento del mercato interno e dal progetto neocorporativista di istituzione di una Carta sociale complementare. Comunque, per il momento, la Carta sociale è poco più di un barlume di speranza negli occhi della commissione e il suo impatto a lungo termine sull'assistenza in Europa è necessariamente incerto. Di conseguenza concentrerò l'attenzione sulle tendenze che sono attualmente individuabili in vari paesi europei a livello nazionale e locale.

### 3.1. *La risposta neoliberale*

La risposta neoliberale sottolinea la rimercificazione della forza-lavoro, la privatizzazione delle imprese di stato e dei servizi sociali e la deregulation del settore privato. La flessibilità cruciale per il postfordismo è vista come derivante dalla liberazione delle forze del mercato, che

questa strategia dovrebbe portare a compimento. In particolare la risposta neoliberale poggia su cambiamenti legislativi e amministrativi di ampia portata per spostare l'equilibrio del potere nel mercato del lavoro verso il capitale e per trasformare il welfare state in un mezzo per sostenere e sovvenzionare bassi stipendi per settori cruciali di un'economia, che sarà caratterizzata da differenze di retribuzione molto più grandi. Esempi di questi cambiamenti includono tentativi di indebolire le capacità dei sindacati di un'azione di sciopero efficace, di smantellare strutture e istituzioni corporativiste, di ridurre le aspettative per quanto riguarda livello dei salari e condizioni di lavoro, di facilitare flessibilità e mobilità del mercato del lavoro e di accrescere la forza disciplinante di misure e programmi di previdenza sociale. Pertanto il salario diretto deve venir rafforzato come fonte di risorse per la riproduzione sociale e il salario sociale ridotto e adattato alle esigenze di una forza-lavoro più flessibile. Ciò implica tagli in modo tale che integrazione dei redditi e altri programmi di welfare assumano un ruolo residuo minimo nella riproduzione e riorganizzazione sociale, cosicché siano più strettamente legati, tramite sistemi di *means testing* [prova dei mezzi], alla posizione economica e sociale di specifici gruppi. Analogamente i tagli alla tassazione saranno associati alla riorganizzazione del sistema fiscale come strumento di guida economica e sociale. Pertanto il sistema fiscale verrà usato per incoraggiare a provvedere alla propria assistenza personale tramite il mercato e/o a creare sistemi di previdenza occupazionale negoziati con i datori di lavoro. Sarà anche usato per influenzare le relazioni industriali (ad esempio tramite sussidi fiscali per i piani di compartecipazione agli utili), il mercato del lavoro (ad esempio tramite sussidi fiscali per i datori di lavoro affinché suddividano le mansioni per incoraggiare il lavoro a tempo parziale) e il consumo personale (ad esempio sussidi fiscali per assicurazioni sanitarie private).

Inoltre, laddove siano in questione servizi sociali pubblici in opposizione a programmi di integrazione dei redditi, il welfare state neoliberale suggerirà un'«economia di welfare mista» in cui l'intervento pubblico diretto sia ridotto e vengano incoraggiati servizi privati che diano profitti. Lo stato sosterrà inoltre le joint venture stato-impresa, i gruppi di volontariato, gli enti caritativi, l'autoassistenza e così via. Misure fiscali, di bilancio e amministrative, come pure la semplice privatizzazione, incoraggeranno la commercializzazione dei servizi sociali e/o la loro prestazione tramite enti non statali. Oltre a ciò, mentre un residuo ruolo da «ultima spiaggia» ricadrà sullo stato qualora queste misure non abbiano successo, esso cercherà di scaricare tale fardello quanto più possibile sulle famiglie, sui cosiddetti «parenti responsabili» (cioè parenti identificati dallo stato

come aventi la responsabilità di occuparsi di quanti da loro dipendono) e sulla comunità in senso lato. Che cosa questo implichi per il ruolo delle donne nel campo della protezione sociale non richiede ulteriori commenti. La base sociale del regime neoliberale è costituita da gruppi chiave di lavoratori nei settori economici d'avanguardia (alta tecnologia e servizi) come pure dagli interessi capitalistici e professionali che gestiranno il welfare state neoliberale. Al tempo stesso questo implica: a) l'emarginazione e l'indebolimento economico e politico di alcuni gruppi di lavoratori, tanto nel settore privato quanto in quello pubblico, e/o di coloro i cui redditi derivino in larga misura o esclusivamente da trasferimenti dello stato; b) la loro conseguente subordinazione alle forze del mercato rafforzate e/o a limiti di liquidità per le spese dello stato, cosicché essi possano essere messi nella situazione di sopportare i costi del cambiamento e dell'economia. Questa frammentazione delle classi lavoratrici e indigenti è accompagnata da sforzi per creare una classe di sostenitori del nuovo regime di welfare formata da piccoli imprenditori e altre fasce piccolo-borghesi e/o trasformare gruppi privilegiati di lavoratori in piccoli proprietari e/o capitalisti. Questo si può vedere nell'importanza ideologica e politica annessa alla piccola impresa e a svariati provvedimenti intesi a promuovere la proprietà della casa, progetti di partecipazione agli utili e la proprietà azionaria (Jessop *et al.*, 1984; Goldthorpe, 1985, 36-37; Davis, 1986).

### 3.2. *La risposta neocorporativista*

Nella risposta *neocorporativista* le questioni economiche e sociali non sono lasciate né alle forze del mercato, né allo stato: il loro controllo è delegato, invece, a varie organizzazioni intermedie. È interessante come diversi fattori che hanno promosso un passaggio al neoliberalismo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti fossero già importanti nelle piccole economie aperte europee, che svilupparono modelli liberal-corporativi di governo durante il fordismo globale. Ma, divenendo più eterogenei la forza-lavoro e il mercato del lavoro, decomponendosi l'economia nazionale come oggetto della gestione economica, intensificandosi la corsa internazionale alla modernizzazione ed espandendosi la cerchia degli interessi funzionali al di là del capitale e del lavoro organizzato, la pressione per l'adozione di modelli corporativisti aumenterà ulteriormente. La risposta più probabile a questo fatto sarà un cambiamento, come nell'Austria neocorporativista, da un «pieno impiego a tutti i costi» a un «alto livello di occupazione a costi accettabili» (Münz e Wintersberger, 1987, citato in Mishra, 1990). Ciò è pure associato alla maggior enfasi data

alla riqualificazione professionale, alla rilocalizzazione produttiva e ai lavori pubblici per mantenere i livelli di occupazione, come pure alla preoccupazione di stimolare il sistema di innovazione nazionale e il trasferimento di tecnologie, per incrementare la competitività nazionale. La ricerca della flessibilità economica porterà anche i provvedimenti corporativisti a diventare più selettivi (ad esempio escludendo alcuni interessi industriali precedentemente ben consolidati e i lavoratori più periferici o marginali, integrando alcuni interessi «emergenti» e dando più peso ai lavoratori appartenenti ai settori centrali dell'economia). Analogamente, rispecchiando le forme più flessibili dell'economia postfordista, il centro di gravità corporativo si sposterà dalla concertazione macroeconomica al livello microeconomico.

Sul fronte della protezione sociale si riscontra una crescente tendenza a una «autoregolamentazione più regolamentata» e a un maggior ruolo dei gruppi di interesse privati nella gestione di alcune politiche, come quelle della salute, dell'assistenza, dell'istruzione, delle pensioni, della casa e così via (Schmitter e Streek, 1983). Interessi funzionali, gruppi volontari e altre forze del terzo settore guadagneranno maggior autonomia e maggiori poteri nella prestazione dei servizi sociali. In effetti la tendenza a un crescente ricorso al settore volontario per i servizi umani (in antitesi all'integrazione dei redditi e ai programmi di trasferimenti) nei regimi di welfare ha indotto un commentatore a parlare di emergenza di un apparato da stato ombra: «un apparato parastatale comprendente organizzazioni volontarie (...) amministrato al di fuori del tradizionale sistema politico democratico (...) incaricato di responsabilità per i più importanti servizi collettivi precedentemente affidate al settore pubblico» (Wolch, 1990, 4). Questo nuovo stato ombra è, secondo Wolch, profondamente ambivalente: esso implica tanto una penetrazione dello stato nella società civile quanto un potenziale per la rivitalizzazione della democrazia all'interno dello stato (Wolch, 1990, 209-25). La seconda tendenza dovrebbe essere dominante, quanto meno nella variante neocorporativista.

Naturalmente lo stato è anche coinvolto nelle strategie neocorporativiste; ma le sue azioni sono volte a incoraggiare le parti sociali a raggiungere decisioni e quindi a respingere o sostenere tali decisioni assunte attraverso una negoziazione corporativista. Esso non persegue un disimpegno neoliberale né ricorre a più attive iniziative statali, in accordo con linee neostataliste. Analogamente l'adeguamento alle misure statali è volontario oppure dipende da azioni intraprese da organizzazioni corporative autoregolate provviste di uno status pubblico.

La base sociale di un simile welfare state è strettamente legata all'insieme pluralistico di organizzazioni coinvolte nell'esercizio di queste funzioni

nuove o modificate. Potrebbe trattarsi di un insieme di tipo socialdemocratico nella misura in cui la forza-lavoro organizzata mantiene una posizione preminente, ma potrebbe anche trattarsi di insiemi più pluralistici con una varietà di interessi professionali, religiosi, «alternativi» o altri del terzo settore. Molti interessi professionali occulti verranno pure mobilitati dietro questa forma di stato. Ci sono anche timori che saranno soprattutto gli interessi meno ben organizzati a subire i tagli per poter mantenere i diritti sociali dei settori organizzati.

In ogni caso lo stato postfordista avrà priorità diverse rispetto al suo predecessore fordista. Si darà la priorità alla promozione della flessibilità: il lato dell'offerta avrà la precedenza sul lato della domanda. Mentre lo stato fordista tendeva ad adattarsi alla rigidità della produzione di massa con una gestione flessibile della domanda, lo stato postfordista cercherà di superare queste rigidità con una strategia flessibile dell'offerta e un'impostazione più rigida dal lato della domanda per mantenere la spesa sociale (inclusi i salari sociali) sotto controllo.

Ciò ha importanti implicazioni per il futuro di quei welfare state più liberali o orientati verso il mercato (in *The Crisis of the Welfare State* Mishra li definì welfare state differenziati) che tendevano a trattare la disoccupazione come un malaugurato sottoprodotto delle forze del mercato e non si servivano del welfare state per ridurre le possibilità di disoccupazione tramite formazione, politiche dei salari solidaristiche e così via. In effetti, quando le politiche economiche dello stato erano primariamente al livello macroeconomico e orientate verso la domanda, non era difficile trattare la protezione sociale (specialmente l'integrazione dei redditi) come una sfera separata. Ma, non appena la politica economica del governo si orienta verso il livello microeconomico e il lato dell'offerta, le connessioni tra politica economica e sociale diventano cruciali. A sua volta ciò implica la necessità di cambiamenti più radicali (e, pertanto, meno cambiamento che comporti «incremento» o «decremento») nei welfare state differenziati, orientati verso il mercato, che non nei «sistemi di welfare integrati» (Mishra, 1984) propensi a far uso sia della politica sociale sia di quella economica per mantenere il pieno impiego e tipici dei paesi socialdemocratici e conservatori (Esping-Andersen, 1985). Ma anche qui si renderanno necessari cambiamenti nella forma del welfare state. Infatti, aumentando le pressioni sullo stato perché intervenga a promuovere la competitività strutturale, questi welfare state integrati andranno soggetti a richieste di smantellamento o di riduzione per diminuire l'impatto del salario sociale sui costi di produzione. Un esempio particolarmente chiaro, seppure in qualche misura sorprendente, di questo fatto è la Svezia, giacché attualmente la federazione dei datori di lavoro (Saf) e un partito politico neoliberale di

recente comparsa stanno chiedendo a gran voce un ampio spettro di provvedimenti volti a ridurre il welfare state e a preparare la Svezia a una concorrenza intensificata e alle pressioni dell'ingresso nella Comunità europea (Pestoff, 1991; Jessop, Nielsen e Pedersen, 1991).

#### 4. *Il postfordismo nel welfare state*

Sin qui abbiamo considerato la transizione al postfordismo nei termini delle sue implicazioni generali per il welfare state. Ora dovremmo considerare la sua introduzione *nel* welfare state. Questa presenta tre aspetti: la flessibilizzazione dei servizi del welfare state, l'equilibrio tra i settori pubblico e privato e i costi. Le implicazioni sono importanti in tutti e tre i campi. Aglietta (1979) ha sostenuto che le tecniche fordiste erano difficili da applicare a servizi di welfare collettivi quali cure mediche, istruzione e pubblica amministrazione. Tra le difficoltà che si opponevano al fordismo in questo settore vi erano l'elemento costituito dal lavoro professionale in essi coinvolto e la necessità di combinare il servizio con il controllo sociale. I professionisti fanno resistenza tanto al taylorismo quanto al fordismo e gli aspetti di regolamentazione del welfare state rendono la privatizzazione più difficile. Questa situazione può essere contrastata con quella di altri servizi, dove il fordismo è stato in grado di penetrare grazie alla produzione di massa di beni di consumo durevoli, che sono poi usati da singoli nuclei familiari e mantenuti in efficienza da industrie di servizi secondari. Gli esempi comprendono i trasporti (l'automobile), lo svago (televisione, video) e i servizi domestici (beni di consumo durevoli). D'altro canto bassa crescita della produttività e salari reali in aumento indicano che i servizi sociali a uso intensivo di forza-lavoro tendono a rallentare il tasso di accumulazione. Aglietta (1979, 157) ha tratto la conclusione che questo problema potesse essere risolto solo da «trasformazioni radicali delle condizioni di produzione dei mezzi di consumo collettivi» per cui l'accumulazione sarebbe stata rinnovata grazie a «una massiccia trasformazione del lavoro improduttivo in lavoro fonte di valore aggiunto».

L'analisi di Aglietta offre un valido punto di partenza, ma deve essere perfezionata, prendendo in considerazione tre questioni tra loro correlate. In primo luogo è possibile introdurre nuovi processi lavorativi nei servizi sociali per la collettività? In secondo luogo si possono introdurre nuovi prodotti nel settore del welfare? E, in terzo luogo, la transizione al postfordismo può alterare l'equilibrio tra pubblico e privato nel fornire i servizi di welfare? Ognuno di questi interrogativi ha un aspetto materiale e uno «disciplinare».

In termini di processo è la tecnologia dell'informazione a offrire le opportunità più significative per aumentare la produttività nel settore del welfare e per renderlo più flessibile. Ciò risulta più chiaro per quei settori impegnati nell'integrazione dei redditi tramite trasferimenti in denaro piuttosto che nella fornitura di servizi in natura. Ma il collegamento di diversi sistemi di informazione pone anche le basi per una misurazione della privatizzazione (ad esempio nei servizi per l'occupazione). In termini di prodotto, lo sviluppo redditizio di diverse nuove tecnologie e attività industriali (quali la biotecnologia, le tecnologie farmaceutiche e dell'informazione) è strettamente legato all'ulteriore espansione di un welfare state riorganizzato. Inoltre nuovi prodotti potrebbero cambiare radicalmente il mix di lavoro retribuito, macchinario e lavoro non pagato (fornito cioè dal settore autofinanziato, da gruppi di volontari, dalla famiglia allargata, dal nucleo familiare o dai destinatari stessi dei servizi) in modi analoghi a quelli che si sono già verificati nel settore privato dei servizi. In conclusione, nella misura in cui tecnologia dell'informazione e nuovi prodotti incoraggiano flessibilizzazione e decentramento, crescono anche le opportunità per le imprese private di competere con il settore pubblico di welfare. Qui possiamo fornire solo alcune brevi esemplificazioni per sostenere queste tesi generali.

Gershuny e Miles (1983) hanno individuato diverse aree in cui le tecniche del postfordismo potrebbero cambiare radicalmente il settore dei servizi. Nell'assistenza sanitaria, ad esempio, gli sviluppi innovativi nei servizi esistenti comprenderanno: computerizzazione degli archivi e automazione degli uffici; rifornimenti alimentari più efficienti; equipaggiamento per la diagnosi elettronica e per il controllo; diagnostica con l'aiuto del computer, usando sistemi «esperti»; controllo a distanza, usando canali di telecomunicazione già disponibili; e ancora l'uso di laser e simili tecniche chirurgiche, che sono più efficaci in rapporto ai costi. Le innovazioni organizzative includeranno nuovi metodi diagnostici farmacologici e biologici per varie condizioni mediche; nuovi servizi preventivi e di diagnostica elementare basati sulla tecnologia dell'informazione; servizi paramedici e di consulenza; ampio uso di diagnosi e screening automatici nei servizi sanitari. Al tempo stesso vi è una crescente tendenza all'introduzione di manager professionisti nella conduzione dei servizi sanitari al posto di esponenti delle professioni mediche (Blackburn *et al.*, 1985, 183). Nell'istruzione ci saranno innovazioni di procedure grazie ai sistemi di apprendimento a distanza con l'ausilio delle telecomunicazioni, di sistemi video e di computer; e tramite l'impiego di computer nell'istruzione secondaria e terziaria. Dal punto di vista organizzativo, vi saranno nuovi pacchetti didattici per l'istruzione pubbli-

ca e per i soggetti sfavoriti sotto l'aspetto educativo, oltre a pacchetti didattici abbinati allo svago, per uso domestico. In terzo luogo, nel campo generale dell'amministrazione della protezione sociale, vi sarà un progresso nella computerizzazione dei dati, degli archivi, nell'automatizzazione dei servizi di consulenza e nel rendere più snella l'amministrazione. Le innovazioni organizzative potrebbero includere anche lo sviluppo di gruppi di *self-help*, che producano servizi per la comunità e richiedano allo stato servizi migliorati (Gershuny e Miles, 1983; Uttley, 1991).

In secondo luogo, per quanto riguarda il nuovo mix di lavoro non retribuito e lavoro retribuito del settore privato e pubblico, si stanno già sviluppando nuove norme di consumo, che incoraggiano la mercificazione e/o il vero e proprio «self-service» in seno ad alcune funzioni di welfare, specialmente quando siano ristrutturare sulla base della tecnologia dell'informazione. Ad esempio la prevenzione sanitaria (jogging, centri sportivi, diete e così via) è sempre più «mercatazzata» e costituisce un crescente centro di interesse anche per le industrie dell'abbigliamento sportivo e dei beni sportivi, delle medicine alternative e delle pubblicazioni. Infatti «per i prossimi venti anni (...) vi potrebbero essere mercati in espansione per la vendita di prodotti per cure mediche ad alta tecnologia, non solo ai servizi sanitari ufficiali o attraverso di essi – per quanto questo possa essere un grosso mercato – ma anche direttamente a consumatori singoli su una scala di consumo di massa» (Blackburn *et al.*, 1985, 188; Uttley, 1991).

In breve, grazie all'accresciuta intensità di capitale del welfare state e allo spostamento verso una fornitura di welfare nella forma di «self-service», i costi dei servizi di protezione sociale potrebbero essere tagliati e la produttività aumentata. A sua volta ciò potrebbe consentire un miglioramento della qualità dei servizi senza costi addizionali e/o fornire i mezzi per controllare i costi senza riduzioni dei servizi. Questo è particolarmente probabile laddove un welfare state integrato coesista con una coalizione di forze politiche che sia ancora impegnata e vincolata a fornire protezione pubblica. Di converso, dove sia emersa una coalizione che favorisca la privatizzazione e la riduzione delle spese, queste innovazioni possono essere sfruttate per espandere l'intervento del settore privato accanto a un welfare state di tipo residuale.

La misura in cui nuove tecniche e forme organizzative possono facilitare la flessibilizzazione può essere illustrata dallo sviluppo delle Health Maintenance Organisations in California e altrove negli Stati Uniti. Si tratta di imprese commerciali, che per contratto forniscono cure mediche per un dato periodo contro il pagamento di un premio forfettario; si interessano alla prevenzione, all'innovazione in campo medico e al

controllo dei costi e, dovendo competere per trovare clienti, si impegnano nelle forme normali della concorrenza capitalistica. Si può immaginare che organizzazioni simili si sviluppino in altre aree, che siano state dominate in precedenza dal welfare state fordista, e potrebbero essere condotte a scopi di profitto, come imprese capitalistiche, o come elementi di un'economia alternativa. Istruzione, casa e salute sono i tre campi più scontati per tali sviluppi, ma casi come la privatizzazione delle prigioni negli Stati Uniti suggeriscono che molti altri settori di intervento statale potrebbero essere riorganizzati secondo linee analoghe. Ciò che è importante in questi esempi è che essi indicano che il welfare state può essere reso più flessibile non solo organizzativamente (grazie a strutture burocratiche meno rigide e a una maggiore concorrenza), ma anche in termini di mix tra lavoro, capitale e «self-service».

### *Conclusioni*

Ho sostenuto che la ristrutturazione in corso del welfare state in Europa è influenzata da due fattori principali: le nuove forme di integrazione economica a livello globale ed europeo e la transizione dal modo di regolazione fordista a quello postfordista. Ciò non significa che la crisi del welfare state sia riducibile alla crisi del capitalismo internazionale o della sua forma fordista. Vi sono sempre stati problemi riguardo ai livelli e all'incidenza della spesa pubblica nel welfare state e ciò si è riflesso in fasi ricorrenti di espansione e di riduzione nei bilanci sociali. Queste fasi, inoltre, sono state in parte determinate da contrastanti pressioni economiche e politiche: talora si è dato maggior peso all'accumulazione, talaltra alla legittimazione. Niente di ciò avrebbe di per sé provocato una crisi del welfare state. La prima vera crisi del welfare state nel dopoguerra è emersa a seguito della sua stessa dinamica e si è sviluppata attraverso un cambiamento graduale della sua struttura organizzativa, dei suoi mezzi di intervento e dei suoi legami con l'economia. La reazione iniziale alla crisi è stata quella di un richiamo a un più stretto controllo sul welfare state (in parte per limitarne le spese, in parte per arrestare la sua espansione indiscriminata) e di misure di disimpegno e/o tendenti a un decentramento e a una deburocratizzazione — due mosse intese a rafforzare la flessibilità nell'individuazione dei bisogni sociali. Questa crisi è stata successivamente aggravata da molti problemi che hanno le loro radici nel ruolo del welfare state durante la crisi del fordismo globale e la transizione al postfordismo. Ciò ha rilevanti implicazioni per le soluzioni possibili della crisi iniziale, perché qualsiasi riorganizzazione possibile del welfare state

deve risolvere non solo i problemi connessi alla sua stessa dinamica espansiva, ma anche quelli connessi al suo ruolo regolativo.

Poiché stiamo ancora vivendo in una fase di transizione, sperimentazione e intervento strategico, è necessario essere prudenti nell'occuparsi del futuro del welfare state. La forma finale di qualsiasi welfare state postfordista diventerà manifesta solo più avanti e varierà sicuramente da società a società. Una conclusione generale è, comunque, giustificata, per quanto essa possa apparire banale. Se la forma del salario (anche nella sua nuova maniera più flessibile) continuerà a essere la relazione sociale dominante nel capitalismo, allora continuerà ad esserci un ruolo per il welfare state (adeguatamente flessibilizzato) nel garantire la riproduzione del lavoro salariato e della forma del salario. «Il capitalismo», come ha osservato Claus Offe (1984, 153), «non può coesistere con, ma non può neppure esistere *senza* il welfare state». Pertanto il problema cruciale è come il welfare state sarà ristrutturato e in che limiti il suo ruolo può essere ridotto (in una prospettiva neoliberale) o ampliato (in una prospettiva neocorporativista) senza minare seriamente la competitività strutturale o frenare la transizione al postfordismo.

\* Nella revisione di questo lavoro mi sono avvalso dei commenti formulati dal curatore di questo volume, da Klaus Nielsen e da Ove Kai Pedersen. Le argomentazioni relative ai cambiamenti nell'economia internazionale sono state formulate in stretta consultazione con i due colleghi durante un soggiorno presso il Centre for Organisation and Management di Copenaghen.

### *Riferimenti bibliografici*

- Aglietta, Michel, *A Theory of Capitalist Regulation*, London, New Left Books, 1979.
- Amin, Ash e Robins, Kevin, «Not Marshallian Times», Università di Newcastleupon Tyne, Centro per gli Studi Urbani e Regionali, testo inedito, 1990.
- Audretsch, D. B., Sleuwaegen, L. e Yamawaki, H. (a cura di), *The Convergence of International and Domestic Markets*, Amsterdam, North Holland, 1989.
- Beck, Ulrich, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1986.
- Bell, Daniel, «The World and the United States in 2013» in *Daedalus*, estate 1987, pp. 1-32.
- Blackburn, Phil, Coombs, Rod e Green, Kenneth, *Technology, Economic Growth and the Labour Process*, London, Macmillan, 1985.

- Clark, Jon, «New Technology and Industrial Relations» in *New Technology, Work, and Employment*, 1, IV, primavera 1989, pp. 5-17.
- Contractor, F. J. e Lorange, P., *Cooperative Strategies in International Business*, Lexington (Mass.), D. C. Heath, 1988.
- Davis, Mike, *Prisoners of the American Dream*, London, Verso, 1986.
- Dosi, G., Tyson, L. A. e Zysman, J., «Trade, Technologies, and Development: a Framework for Discussing Japan» in C. Johnson, L. A. Tyson J. e Zysman, *Politics and Productivity* cit., pp. 3-38.
- Dyson, Kenneth (a cura di), *Local Authorities and New Technologies: the European Dimension*, London, Croom Helm, 1988.
- Esping-Andersen, Gösta, *Politics against Markets*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1985.
- *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- Friedmann, R. R., Gilbert, N. e Scherer, M. (a cura di), *Modern Welfare States*, New York, New York University Press, 1987.
- Gershuny, Jonathan e Miles, Ian, *The New Service Economy*, London, Frances Pinter, 1983.
- Goldthorpe, John, «The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies» in Id., (a cura di), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* cit.
- (a cura di) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1985.
- Grimm, Dieter (a cura di), *Staatsaufgaben*, Berlin, de Gruyter, in corso di pubblicazione.
- Hirsch, Joachim e Roth, Roland, *Das neue Gesicht des Kapitalismus*, Hamburg, Eva, 1985.
- Hood, Neil e Vahlne, Jan-Erik (a cura di), *Strategies in Global Competition*, London, Croom Helm, 1988.
- Hughes, K.S., «The Changing Dynamics of International Technological Competition» in D. B. Audretsch, L. Sleuwaegen e H. Yamawaki (a cura di), *The Convergence of International and Domestic Markets* cit., pp. 269-94.
- Jessop, Robert, «Fordism and Post-Fordism: a Critical Reformulation» in *Lancaster Regionalism Group Working Paper*, 41, 1991.
- «Veränderte Staatlichkeit: Changes in Statehood and State Projects» in D. Grimm (a cura di), *Staatsaufgaben* cit.
- Jessop, Robert, Bonnett, Kevin, Bromley, Simon e Ling, Tom, «Thatcherism and Hegemony: reply to Hall» in *New Left Review*, 153, 1984.

- Jessop, Bob, Nielsen, Klaus e Pedersen, Ove K., «Structural Competitiveness and Strategic Capacities: Rethinking the State and International Capital», relazione alla Conferenza di Eape e Sase, Stockholm, 16-19 giugno 1991.
- Johnson, C., Tyson, L. A. e Zysman, J., *Politics and Productivity: the Real Story of why Japan works*, New York, Ballinger, 1981.
- Jordan, Bill, *The State: Authority and Autonomy*, Oxford, Blackwell, 1985.
- Kuebler, Friedrich (a cura di), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität* Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1985.
- Lingle, Christopher, «The EC Social Charter, Social Democracy and Post-1992 Europe» in *West European Politics*, 1, XIV, 1991, pp. 129-38.
- Luhmann, Niklas, *Political Theory in the Welfare State*, Berlin, de Gruyter, 1990: Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Harvester, 1984.
- *The Welfare State in Capitalist Society*, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 1990.
- Muhr, Gerd, «1992: the Social Aspects» in *Labour and Society*, 1, XV, 1990, pp. 1-11.
- Münz, R. e Wintersberger, H., «The Making of the Austrian Welfare State» in R. R. Friedmann, N. Gilbert e M. Scherer (a cura di), *Modern Welfare States* cit.
- Mytelka, L., «The Political Economy of Strategic Partnering. Working Paper» in *Investment Canada*, novembre 1987.
- Ocse, «Social Expenditure: Erosion or Revolution?» in *The Oecd Observer*, 126, gennaio 1984.
- Offe, Klaus, *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984. Ohmae, Kenichi, *The Borderless World*, New York, Harper and Row, 1990.
- Pestoff, Victor, «The Demise of the Swedish Model and the Rise of Organised Business as a Major Political Actor», relazione alla Conferenza di Eape e Sase, Stockholm, 16-19 giugno 1991.
- Petrella, Riccardo, «Technology and the Firm» in *Technology Analysis and Strategic Management*, 2, II, 1990, pp 99-110.
- Porter, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*, London, Macmillan, 1990.
- Przeworski, Adam, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Editions du Seuil, 1984.
- Rossi, G. e Donati, P. (a cura di), *Welfare State: problemi e alternative*, Milano, F. Angeli, 1984.

- Rugman, Alan M. e Verbeke, Alain, *Global Corporate Strategy and Trade Policy*, London, Routledge, 1990.
- Sabel, Charles, «The Re-emergence of Regional Economies», Discussion Paper, FS 189-3, Wissenschaftszentrum Berlin, 1989.
- Scharpf, Fritz, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt a. M., Campus Verlag, 1987.
- Streek, W. e Schmitter, P.C., «Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order» in Id. (a cura di), *Private Interest Government* cit.
- (a cura di), *Private Interest Government*, London, Sage, 1983.
- Standing, Guy, «Labour. Flexibility and Flexibility in Social Security» in *Labour and Society*, 1985.
- Sti Review, «Science, Technology and Competitiveness» in *STI Review*, 1, autunno 1986, pp. 86-129.
- Storper, Michael e Scott, Allen J., «The Geographical Foundations and Social Regulation of Flexible Production Complexes» in J. R. Wolch e M. Dear (a cura di), *Territory and Social Reproduction* cit.
- Streek Wolfgang, «Neue Formen der Arbeitsorganisation im internationalen Vergleich» in *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4, XIII, 1987, pp. 317-35.
- Therborn, Göran, *Why Some People Are More Unemployed Than Others*, London, Verso, 1986.
- Therborn, Gran e Roebroek, Joop, «The Irreversible Welfare State» in *International Journal of Health Services*, 3, XVI, 1986, pp. 319-38.
- United Nations Centre on Transnational Corporations, *Transnational Corporations in World Development*, New York, United Nations, 1988.
- Uttley, Stephen, *Technology and the Welfare State*, London, Unwin Hyman, 1991.
- Vaccarini, Italo, «Le riflessioni della sociologia germanica sul Welfare State», in G. Rossi e P. Donati (a cura di), *Welfare State* cit.
- Vonortas, Nicholas S., «Emerging Patterns of Multinational Enterprise Operations in Developed Market Economies: Evidence and Policy» in *Review of Political Economy*, 2, II, 1990, pp. 188-220.
- Wolch, Jennifer R., *The Shadow State. Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, the Foundation Center, 1990.
- Wolch, Jennifer R. e Dear, Michael (a cura di), *Territory and Social Reproduction*, London, Allen and Unwin, 1988.
- Zacher, W., «Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts» in Kuebler, F. (a cura di), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität* cit.

# Strutture sociali e politiche di welfare: prospettive per il Canada e gli Stati Uniti \*

*John Myles*

## *Premessa*

Le elezioni del 1988, tutte impennate sulla prospettiva del «libero scambio», hanno accentuato la consapevolezza dei canadesi in merito alla differenza sociale del loro paese rispetto agli Stati Uniti. Il Free Trade Agreement (Fta), ovvero l'Accordo di libero scambio tra Canada e Stati Uniti, fu accolto dalle élite commerciali canadesi e promosso dal governo progressista-conservatore allora in carica come una mossa difensiva contro il crescente protezionismo americano. Nel caso in cui fossero state innalzate mura di protezione contro le azioni «sleali» dei partner commerciali statunitensi, i capitani dell'industria canadese speravano di assicurarsi di essere all'interno di queste mura. Poiché è quasi assiomatico nella teoria economica tradizionale che la liberalizzazione del commercio conduca ad aumenti di produttività e alla crescita economica, l'Fta ebbe anche l'approvazione dei professionisti dell'economia e della stampa commerciale. Erano però molto diffusi lo scetticismo popolare e la resistenza organizzata. I partiti dell'opposizione, i lavoratori, il movimento femminile, le *lobby* di politica sociale e i nazionalisti di ogni tipo ammonivano che il libero scambio avrebbe segnato la fine delle istituzioni caratteristiche del Canada in generale e delle sue istituzioni di welfare state in particolare. I futuri governi canadesi, essi sostenevano, non sarebbero stati in grado di opporsi alle richieste di armonizzare i comportamenti del mercato del lavoro e le politiche sociali canadesi con quelle degli Stati Uniti (Cameron, 1986).

La preoccupazione canadese riguardo all'Accordo di libero scambio tra Canada e Stati Uniti riflette in quarta parte la preoccupazione più generale espressa in tutto il mondo capitalista riguardo all'erosione dei confini economici nazionali. I lavoratori tedeschi di fronte alla concorrenza con i lavoratori portoghesi in un mercato unico, i lavoratori svedesi di fronte all'incorporazione nella Comunità europea, e ora i lavoratori del Nordamerica di fronte alla possibilità del libero scambio con il Messico,

esprimono tutti la stessa preoccupazione: l'erosione dei confini economici nazionali condurrà a un livellamento verso il basso della protezione sociale e dei diritti del mercato del lavoro? L'abolizione dei confini economici nazionali — la globalizzazione — significherà anche l'abolizione dei «contratti sociali» nazionali (Jallade, 1990)?

Nell'introduzione al presente volume, Maurizio Ferrera fa notare che la globalizzazione può implicare due scenari piuttosto diversi per il futuro: nel primo, la crescente interdipendenza internazionale porta a una convergenza tra i regimi di welfare state su scala mondiale; il secondo scenario è quello della *regionalizzazione*, la formazione di «blocchi regionali» di nazioni con i loro propri standard interni, che conservano e persino accentuano le loro differenze rispetto agli altri blocchi<sup>1</sup>. Dal punto di vista nordamericano, il fallimento dei negoziati Gatt del 1990, la prospettiva del dopo-1992 in Europa e l'apertura di negoziati per incorporare il Messico in una zona nordamericana unica di «libero scambio» fanno pensare alla regionalizzazione come allo scenario più probabile. Questa prospettiva solleva due interrogativi. Il primo è: quale probabile tipo di welfare state caratterizzerà il blocco regionale nordamericano? E il secondo: quanto spazio di manovra hanno i singoli paesi all'interno del blocco per perseguire proprie strategie particolari di welfare state? Nessuna delle due domande è così teorica come può sembrare a prima vista. L'Accordo sul libero scambio del 1988 non è stato l'inizio della formazione di una regione economica continentale nel Nordamerica; esso è stato piuttosto la ratifica e l'estensione di un processo messo in moto negli anni venti e consapevolmente accelerato nel dopoguerra (si veda Jenson, 1989, 69-94). I vincoli dell'«internazionalismo» hanno improntato l'elaborazione delle politiche canadesi del mercato del lavoro e di quelle fiscali e sociali per tutto il periodo del dopoguerra. Analogamente, il 1992 porterà un nuovo livello di integrazione economica, sociale e politica nella Comunità europea, ma l'integrazione europea non inizierà nel 1992. Ciò significa che il passato, specialmente quello recente, è un punto ragionevole da cui partire per fare previsioni sul futuro.

L'osservazione principale che svilupperò in questo saggio è che il profilo di un modello di welfare state nordamericano emergente è già evidente. Dagli anni settanta, le azioni nel campo del welfare state e del mercato del lavoro nel Canada e negli Stati Uniti sono andate convergendo verso una strategia competitiva fondata su mercati del lavoro flessibili verso il basso. Il successo di questa strategia si è concretizzato in tassi di aumento dell'occupazione comparativamente alti e il suo insuccesso nell'espansione di una classe operaia a salario basso. Le riforme di politica sociale destinate a *stabilizzare* il reddito dei lavoratori a salario elevato (la

famosa «classe media» nordamericana) sono state abbandonate o «messe in attesa» a favore di politiche volte a *sussidiare* i redditi di una crescente categoria di lavoratori a basso salario (i «poveri»). Di fronte alla povertà in aumento, alla crescita lenta della produttività e ai deficit crescenti dello stato, le proposte ambiziose di fornire un accesso universale all'assistenza sanitaria (negli Stati Uniti), alla scuola materna o a pensioni più alte (in entrambi i paesi) — programmi per le classi medie così come per quelle povere — hanno assunto un'aura di fantasia utopistica. All'interno di questa struttura comune vi sono importanti differenze nazionali. Sia la «politica della povertà» sia gli effetti della politica sociale sui poveri presentano importanti diversità. Ma, estrapolando dagli anni ottanta, entrambi i paesi sembrano collocati su una traiettoria comune... verso il passato. La tendenza è stata quella di allontanarsi dai concetti postbellici di una «economia mista» e di ritornare a idee liberali più tradizionali del giusto mix di stato e mercato nel dar forma alla distribuzione delle opportunità di vita.

La storia però, anche la storia recente, non è destino. Come sottolinea Rianne Mahon (1991), quando ci proiettiamo nel futuro dobbiamo colmare il divario tra due tentazioni analitiche: la prima è quella dei contemporanei «teorici della crisi» che sostengono come durante i periodi di transizione tutto possa essere modificato e tutto sia possibile; la seconda è invece la propensione dei neoistituzionalisti a ritenere che le strutture dello stato ereditate dal passato gravino come un peso morto sul presente. Alla fine degli anni ottanta, la possibilità che la strategia dei bassi salari e dell'alto livello di occupazione perseguita durante gli anni settanta e ottanta possa mantenersi nel lungo periodo è stata sempre più messa in questione. La variante nordamericana dei «mercati del lavoro flessibili», si sostiene ora, è un sintomo di decadenza economica, non il segreto del successo in un'economia mondiale più competitiva. Più che richiedere di abbandonare il welfare state e abbracciare mercati liberi da impedimenti, gli «imperativi della concorrenza globale» possono richiedere un nuovo tipo di economia mista e un welfare state rinvigorito, anche se diverso. Nei paragrafi conclusivi riprenderò queste possibili alternative al neoliberalismo degli anni settanta e ottanta.

### 1. La nascita e il tramonto del fordismo nordamericano

La storia dei welfare state<sup>2</sup> non è la storia di un'evoluzione lineare, ma di riadattamenti dei modi nei quali gli stati intervengono per organizzare la distribuzione della ricchezza e del reddito. Particolari regimi di welfare

state sono stati generalmente introdotti come risposte a problemi storici specifici collegati con la produzione. Nel XIX secolo il «welfare state degli ospizi per i poveri», come ci dice Reinhard Bendix (1956), fu creato per incoraggiare una popolazione riluttante a far parte di una nascente forza-lavoro industriale. A metà del XX secolo il problema non era di creare mercati del lavoro, ma di stabilizzare i mercati dei prodotti per beni di consumo prodotti in massa. I sistemi di stabilizzazione dei salari — il welfare state della sicurezza sociale — aiutarono a risolvere il problema.

A causa dei costi generali fissi elevati e della rigidità delle tecniche di produzione associate alla produzione di massa, le imprese che investono in queste tecnologie richiedono mercati stabili e in crescita per assorbire la loro produzione. Il successo dell'investimento dipende dalla domanda dei consumatori più che dai cambiamenti nel costo della manodopera e di altri fattori produttivi (Priore e Sabel, 1984, 76-77). La soluzione di questo problema fu il cosiddetto metodo di regolazione fordista: collegando gli aumenti di salario con la crescita dei tassi di produttività reali, la classe operaia sarebbe stata in grado di consumare quello che produceva. Negli Stati Uniti e in Canada il prototipo di questa soluzione fu la formula di determinazione dei salari negoziata tra la General Motors e l'Uaw (United automobile workers — i sindacati di settore) nel 1948.

La formula fordista di determinazione dei salari non costituiva semplicemente uno strumento di moderazione del conflitto salariale in un dato momento: ciò di per sé non avrebbe risolto nulla. L'obiettivo non era di mantenere la domanda a breve termine, ma di stabilizzare i mercati dei prodotti a lungo termine. La soluzione fu un sistema di *stabilizzazione dei salari* al fine di facilitare il flusso del reddito ai lavoratori lungo l'arco della Vita e il flusso dei profitti alle imprese nel corso degli alti e bassi del ciclo economico. Questo fu realizzato mediante:

- a) salari reali storicamente alti (e crescenti);
- b) politiche pubbliche, aziendali e sindacali per garantire la stabilità dell'occupazione;
- c) politiche pubbliche, aziendali e sindacali per fornire livelli elevati di sostituzione del salario durante le interruzioni del lavoro in corrispondenza di malattia e di disoccupazione;
- d) un periodo esteso di collocamento a riposo con una «retribuzione di pensionamento» sufficiente a conservare lo standard di vita precedente.

Il consumo di massa di automobili, di abitazioni suburbane e di elettrodomestici, unito a politiche pubbliche, aziendali e sindacali per stabilizzare sia i salari sia l'occupazione, eliminò per molti il «ciclo della po-

vertà» (secondo la nota definizione di Rowntree) tradizionalmente associato al corso della vita degli operai. Per questi ultimi, come per le classi medie, il ciclo di vita della povertà di Rowntree fu sostituito da quello che potrebbe essere definito il «ciclo di vita fordista». Nella storia del capitalismo occidentale, questo «imborghesimento» della classe operaia — l'estensione degli standard di vita e della sicurezza del reddito tradizionalmente associati con i funzionari pubblici e con i colletti bianchi — fu un'evoluzione di grande importanza storica. Al suo avvento, fu visto come portatore della «fine dell'ideologia» e, con essa, della fine delle tradizionali divisioni di classe (Bell, 1960).

La costruzione del ciclo di vita fordista dipendeva da trasformazioni non solo nelle modalità delle relazioni industriali, ma anche nelle politiche governative. I welfare state tradizionali destinati a fornire *assistenza sociale* ai «poveri» non erano sufficienti. Il welfare state keynesiano della *sicurezza sociale* che emerse gradualmente dopo la seconda guerra mondiale si basava su due nuovi principi di distribuzione: l'universalità e la sostituzione del salario (Perrin, 1969, 249-90). L'universalità significa minore concentrazione delle prestazioni verso i poveri e minore discrezionalità nella loro attribuzione, dal momento che le erogazioni diventano diritti del cittadino o benefici acquisiti, che non possono venire manipolati da funzionari o enti locali. Il principio della sostituzione del salario non richiede semplicemente prestazioni collegate ai redditi e ai contributi precedenti (Bismarck stabili con riluttanza questa pratica) ma, fatto più importante, livelli di prestazioni abbastanza alti da consentire ai singoli e alle famiglie di mantenere la *continuità* degli standard di vita quando colui che guadagna abbandona il mercato del lavoro per malattia, disoccupazione o vecchiaia<sup>3</sup>.

La politica statale, e la politica più in generale, stabilirono anche fino a qual punto il ciclo di vita fordista potesse essere reso ampiamente disponibile. Là dove le associazioni dei lavoratori erano forti, gli stati tendevano a intervenire maggiormente nel processo di determinazione dei salari e nell'organizzazione di programmi di sicurezza del reddito e del mercato del lavoro (Panitch, 1981, 21-43). Il risultato fu un accesso più universale ai programmi sociali e livelli medi di prestazioni più elevati<sup>4</sup>. Là dove le associazioni dei lavoratori erano deboli, come in Canada e negli Stati Uniti, i pieni benefici del ciclo di vita fordista furono resi disponibili a una parte dei lavoratori, ma non a tutti. I dipendenti delle industrie di produzione di massa «centrali», i lavoratori del settore statale e i professionisti e dirigenti di una «nuova classe media» in espansione acquisirono la sicurezza del reddito attraverso una combinazione di pro-

grammi sociali pubblici e di schemi occupazionali privati (ma sovvenzionati dallo stato). Per altri lavoratori, il welfare state del dopoguerra continua sotto molti aspetti ad assomigliare al welfare state dell'«assistenza sociale» dell'anteguerra, di cui l'esempio più chiaro è il sistema americano di assistenza medica ai poveri (*Medicaid*). Questo welfare state del «mercato del lavoro dualistico» caratteristico delle democrazie angloamericane (si vedano Kahn e Kamerman, 1983-84, 93-112; Myles, 1988, 73-107; Esping-Andersen, 1989, 10-36) significa che per avere pieno e diretto accesso al ciclo di vita fordista non basta essere un cittadino; si deve anche essere un membro del settore primario o centrale dell'economia, nel quale oltre alle prestazioni sociali pubbliche si ha accesso a piani di assicurazione «privati» e ad altri benefici collaterali.

Al suo inizio, questo ciclo di vita fordista fu concepito per gli adulti maschi. Gli uomini avrebbero avuto alti livelli di occupazione con salari elevati e si sarebbe loro consentito di andare in pensione con una retribuzione di pensionamento. Le donne e i bambini sarebbero vissuti essenzialmente con i salari e i programmi di sicurezza del reddito disponibili per gli uomini. Questi programmi erano spesso integrati per tener conto della presenza in casa di una donna economicamente dipendente.

Contrariamente a quanto affermato a livello sia popolare sia accademico, questo welfare state moderno di sicurezza sociale non emerse a seguito della grande esplosione di legislazione sociale durante la depressione o dopo la seconda guerra mondiale. Nella maggior parte dei paesi, e specialmente in Canada e negli Stati Uniti, la legislazione chiave fu approvata in un periodo tra la metà degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta. La legislazione intesa a fornire la sostituzione del salario ai lavoratori pensionati fu approvata in Canada nel 1965. La «modernizzazione» della previdenza per la vecchiaia negli Stati Uniti non avvenne sotto l'amministrazione di Franklin Roosevelt, ma sotto quella di Richard Nixon (Myles, 1988).

A un certo punto a metà degli anni settanta, l'ondata di zelo riformista giunse al termine. Di conseguenza, la convergenza dei welfare state prevista dai teorici dell'industrializzazione non si realizzò (O'Connor, 1988, 277-79). Gli Stati Uniti sono ancora senza assicurazione sanitaria nazionale; il Canada è rimasto con un sistema di previdenza per la vecchiaia incompleto e sottosviluppato. In effetti, a un esame accurato, assai poco è cambiato nelle iniziative di *sicurezza sociale* dei welfare state nordamericani dopo gli anni settanta. In compenso, si è prestata notevole attenzione alle iniziative di *assistenza sociale*. I «poveri» sono di nuovo al primo posto nell'agenda del welfare state in entrambi i paesi. La partico-

lare interpretazione politica dei «poveri» varia nei due paesi. L'attenzione americana si è concentrata sull'*underclass* [sotto-classe], mentre in Canada l'attenzione degli analisti di politica sociale e dei funzionari governativi è rivolta ai «lavoratori poveri». Anche le risposte politiche alla povertà differiscono, ma in nessuno dei due paesi l'attuale agenda sociale è impostata su programmi come la scuola materna universale o pensioni migliori destinate a soddisfare le aspirazioni della «classe media» al benessere economico e alla sicurezza del reddito. Almeno per il momento, si suppone che i lavoratori a salario elevato e le classi medie provvedano da sole a se stesse nel mercato (sia pure spesso con sovvenzioni statali). Se la teoria convenzionale del welfare state è corretta, ciò non promette bene né per i «poveri» né per le «classi medie». Ma prima di occuparci delle probabili conseguenze di questo sviluppo, consideriamone le origini.

## 2. *Il declino della classe media nel Nordamerica*

I primi decenni del dopoguerra furono caratterizzati da un profondo ottimismo riguardo alla capacità dell'economia di produrre un'offerta inesauribile di «buoni posti di lavoro». Tale ottimismo, naturalmente, non era privo di fondamenti. I lavori a salario elevato (anche se serniqualeficati) nell'industria fornivano «buone occupazioni» ai giovani di sesso maschile, specialmente a quelli senza titoli. Per tutti gli anni cinquanta e sessanta, lo spostamento verso occupazioni nei servizi ebbe luogo in posti ben pagati del settore statale nella pubblica amministrazione (negli anni cinquanta) e poi nelle attività del welfare state (la sanità, l'istruzione e i servizi sociali) negli anni sessanta (Picot, 1986). Questo fu estremamente importante perché rese il ciclo di vita fordista disponibile per molte donne (in realtà questo è l'unico settore in cui è messo a disposizione delle donne su larga scala) e di una categoria crescente di uomini provvisti di titoli. Gli aumenti di produttività portarono a un aumento dei salari reali in tutto il mercato del lavoro. Come osserva Reich, nei decenni dell'immediato dopoguerra la «povertà» era un problema per gli americani disoccupati e la principale sfida economica fu quella di creare posti di lavoro sufficienti per tutti (Reich, 1989, 23-28).

Dopo la fine del lungo boom postbellico, contrassegnata simbolicamente dalla prima crisi petrolifera dell'Opec nel 1973, i mercati del lavoro nordamericani sono stati contraddistinti da tre fenomeni chiave:

a) *la fine di fatto della crescita del salario reale*. Il ristagno dei salari nel Nordamerica (si veda Levy, 1988) ha avuto due componenti: un rallenta-

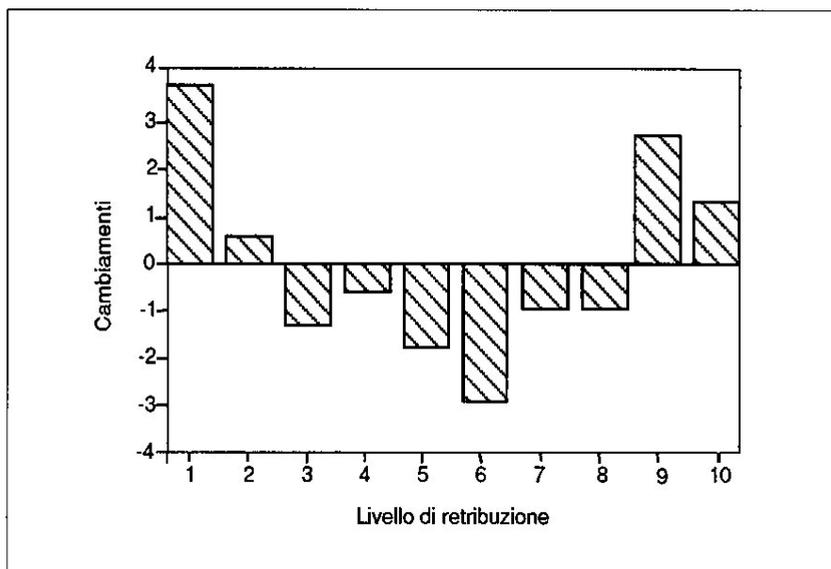
mento della produttività e un'erosione del potere contrattuale dei lavoratori. Alla fine degli anni sessanta e all'inizio degli anni settanta, gli aumenti retributivi in Canada e negli Stati Uniti superarono l'aumento di produttività. Da allora, la relazione tra produttività e aumento dei salari si è invertita con il risultato che i salari medi reali sono alquanto diminuiti dalla metà degli anni settanta;

b) *la consistente capacità di creare nuovi posti di lavoro*. Rispetto ai mercati del lavoro europei, il Canada e gli Stati Uniti durante gli anni settanta e ottanta hanno registrato un notevole aumento dei posti di lavoro, che ha procurato loro la denominazione di «grande macchina nordamericana per la creazione di posti di lavoro». Dal 1973 al 1986, ad esempio, l'occupazione civile totale aumentò del 28 per cento negli Stati Uniti in confronto all'11 per cento in Giappone e allo zero per cento nella Comunità europea (Loveman e Tilly, 1988, 46). Per la maggior parte di questo periodo, la crescita dell'occupazione in Canada ha tipicamente superato il tasso americano (Coté, 1990, 3-16; Gower, 1990). Dagli anni sessanta, la «piena occupazione» è arrivata a significare piena occupazione (anche se spesso a tempo parziale) per le donne tanto quanto per gli uomini;

c) *la continua diminuzione dei salari e dei profitti relativi (e reali) nei posti di lavoro di nuova creazione, particolarmente se situati ai punti di ingresso del mercato del lavoro*. Il risultato è un aumento di disuguaglianza e di polarizzazione nei profitti e nei salari. È ora ampiamente riconosciuto che la tesi di Robert Kuttner riguardo al «declino della classe media» è sostanzialmente corretta, anche se vi è notevole disaccordo sulle ragioni di questo fenomeno (per una rassegna delle principali posizioni americane recenti si veda Loveman e Tilly, 1988,46-65; per le posizioni canadesi si veda Economic Council of Canada, 1989).

La figura 1 illustra il cambiamento avvenuto nella distribuzione dei redditi da lavoro in Canada nel periodo 1967-86<sup>5</sup>, utilizzando dieci livelli di reddito<sup>6</sup>. In questo periodo si è verificato uno spostamento di circa 8 punti percentuali dai livelli di retribuzione «medi», pari al 4,2 per cento verso il fondo e al 3,8 per cento verso la sommità della distribuzione. Dissaggregazioni più dettagliate dei dati mostrano che la maggior parte di questo cambiamento è avvenuto negli anni ottanta e che la polarizzazione negli anni ottanta è il prodotto di una dinamica diversa da quella degli anni settanta. Durante gli anni settanta, l'aumento al fondo della distribuzione delle retribuzioni si può ampiamente spiegare con il divario nei salari tra i due sessi e con la crescita della partecipazione della manodopera femminile. Negli anni ottanta, invece, i mutamenti «demografici» del mercato del lavoro non spiegano praticamente nessuno dei cambiamenti.

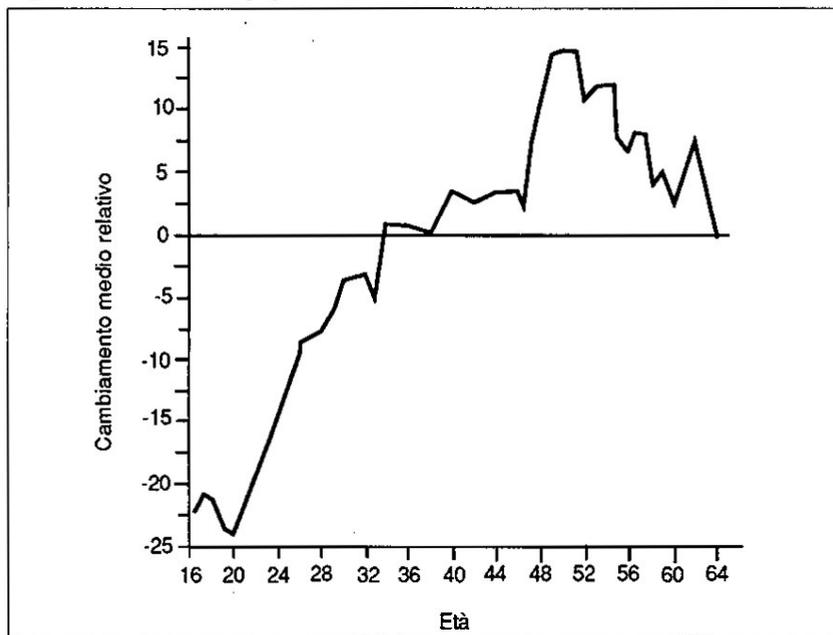
Figura 1. *Variazioni nei livelli di retribuzione dei lavoratori annuali a tempo pieno, 1967- 86 (valori in percentuale).*



Nella sua formulazione originaria, la tesi del «declino della classe media» guardava in larga misura alla ristrutturazione industriale come sua base logica<sup>7</sup>. Veniva fatto notare che l'occupazione nel settore dei servizi determina una distribuzione dei salari più polarizzata di quella dei lavori nel settore della produzione di beni e che l'occupazione cresce più rapidamente nei servizi che nella produzione di beni. Particolare attenzione veniva rivolta alla crescita rapida proprio nel settore dei servizi al consumatore meno remunerativi, che comprende il commercio al minuto, l'alimentazione e l'alloggio, il divertimento, i servizi personali e ricreativi. Anche se effettivamente tutte queste affermazioni sono vere, i risultati canadesi mostrano costantemente che le ristrutturazioni industriale e occupazionale insieme spiegano solo una piccola parte (10-20 per cento) della ristrutturazione dei salari negli anni ottanta, una conclusione riportata anche in analoghi studi americani (per il Canada si veda Myles, Picot e Wannell, 1988; per gli Stati Uniti si veda Tilly, Bluestone e Harrison, 1987,338-48). Questo non vuol dire che i cambiamenti nel mix industriale e occupazionale non abbiano avuto alcun effetto, significa piuttosto che la maggior parte dei cambiamenti avvengono *all'interno* delle industrie e delle occupazioni *in tutta l'economia nel suo complesso*.

La più importante manifestazione del «declino della classe media» si evidenzia nella diminuzione dei salari relativi nelle occupazioni di livello iniziale, vale a dire tra i lavoratori più giovani. Dalla fine degli anni settanta vi è stata una caduta significativa nei salari relativi (e reali) pagati ai lavoratori più giovani (sotto i trentacinque anni) e un aumento nella posizione dei lavoratori di mezza età (si veda la fig. 2); si tratta di un fenomeno<sup>8</sup> di ampia portata nell'economia, evidente in tutte le industrie e occupazioni. La domanda a cui si deve ancora dare una risposta è quella del perché avvengono questi cambiamenti e, di conseguenza, se essi sono di natura temporanea oppure permanente.

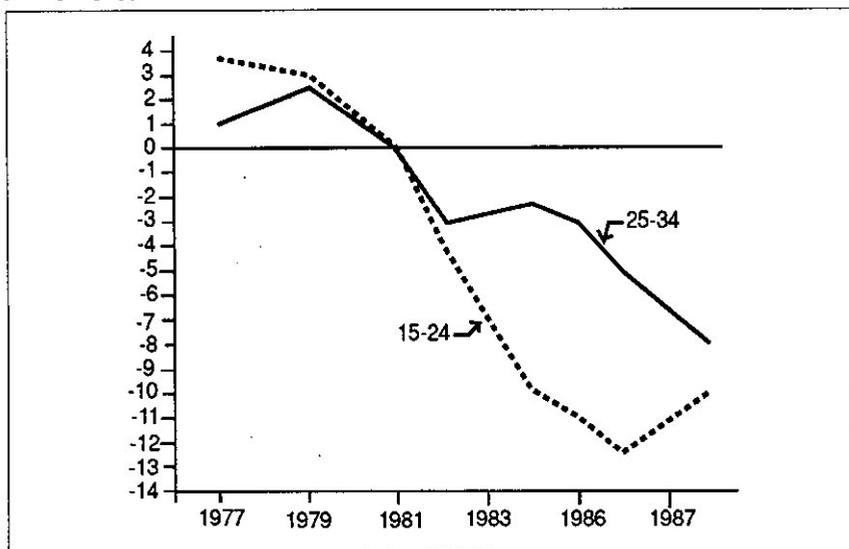
Figura 2. *Variazioni nella paga oraria media per fasce d'età, 1981-86 (valori in percentuale).*



L'opinione ottimista è che l'aumento dell'occupazione a basso salario sia un effetto a breve termine di un eccesso di offerta di giovani combinato con gli effetti ciclici della recessione dell'inizio degli anni ottanta. Con il passare del tempo, però, quest'interpretazione è diventata sempre più discutibile. L'impatto del boom delle nascite sui mercati del lavoro nordamericani ha raggiunto il massimo a metà degli anni settanta e la percentuale di lavoratori giovani nel mercato del lavoro da allora è sem-

pre andata diminuendo. Lo spostamento verso il basso delle retribuzioni relative dei lavoratori più giovani è iniziata alla fine degli anni settanta e si è accelerata durante la recessione dell'inizio degli anni ottanta. Non vi è stata però quasi nessuna inversione di tendenza da allora, nonostante un lungo e sostenuto recupero (si veda la fig. 3). Di conseguenza, l'attenzione si è spostata verso spiegazioni che danno importanza al lato della domanda del mercato del lavoro, argomento su cui ritornerò più avanti.

Figura 3. Variazioni nelle retribuzioni medie relative rispetto al 1981 per i lavoratori annuali a tempo pieno per gruppi di età 15-24 anni e 25-34 anni, 1977-78 (valori in percentuale).



### 3. Underclass o lavoratori poveri? Varianti del welfare state

Le economie nordamericane hanno mostrato un'elevata capacità di creare posti di lavoro durante gli anni ottanta, ma non nel creare occupazioni che possano evitare la povertà, e tanto meno nel procurare lavori da «classe media» per la prossima generazione. Finora, sembra che il welfare state canadese abbia avuto più successo di quello americano nel controbilanciare gli effetti delle tendenze emergenti del mercato del lavoro. Anche se in entrambi i paesi vi sono state una polarizzazione e una disuguaglianza crescenti nel reddito *da lavoro* dei singoli e delle famiglie, la distribuzione del reddito *totale familiare* è stata relativamente stabile in Canada, ma non negli Stati Uniti (Wolfson, 1989). Tale differenza è il ri-

sultato degli effetti combinati del sistema di trasferimenti e del sistema fiscale dei due paesi (Blackburn e Bloom, 1990). Utilizzando dati di livello micro in uno studio rigorosamente comparativo, Hanratty e Blank mostrano che si è verificato un aumento simile nella povertà pre-trasferimenti nei due paesi durante gli anni ottanta. Tuttavia, mentre negli Stati Uniti i tassi di povertà sono aumentati, in Canada i tassi di povertà post-trasferimenti (usando la definizione degli Stati Uniti) sono effettivamente diminuiti (Hanratty e Blank, 1990). Negli Stati Uniti i trasferimenti reali massimi per i bassi redditi sono diminuiti dell'11,6 per cento dal 1979 al 1986, mentre sono aumentati in Canada del 10,2 per cento (Hanratty e Blank, 1990, 22).

Queste differenze nell'assistenza ai poveri si rispecchiano nel modo in cui le politiche per la povertà sono state impostate nei due paesi. Dagli anni settanta, l'obiettivo principale dei governi sia liberali sia conservatori in Canada è stato quello di ristrutturare i sistemi fiscale e previdenziale in modo da orientare gli scarsi trasferimenti di fondi verso i «poveri», in particolare verso i «lavoratori poveri». In quasi tutte le più importanti indagini di politica sociale del Canada a partire dagli anni settanta, sono state fatte proposte per ristrutturare i sistemi fiscale e previdenziale, nel senso di un'imposta negativa sul reddito o di un reddito garantito. Proposte di un reddito garantito sono state fatte dalla Commissione Castonguay-Nepreu in Quebec e dal Comitato del senato sulla povertà all'inizio degli anni settanta, nell'inchiesta federale-provinciale sulla sicurezza sociale della metà degli anni settanta, dalla Commissione reale MacDonald e dalla Commissione Forget a metà degli anni settanta. Anche se nessuna di queste proposte è stata adottata nella sua forma precisa, la legislazione successiva ha aderito strettamente alla logica di tale modello (Courchene, 1987). Le detrazioni d'imposta (che favoriscono principalmente i contribuenti ad alto reddito) sono state convertite in crediti d'imposta rimborsabili (per i contribuenti a basso reddito); i programmi sociali universali come gli assegni familiari e le pensioni di vecchiaia hanno subito tagli o sono stati mantenuti fermi, mentre si sono estesi i programmi imperniati su soglie di reddito (*income-tested*). Questo spostamento relativo è illustrato nelle figure 4a e 4b che riportano l'evoluzione della pensione-base di vecchiaia (estesa a tutti i cittadini indipendentemente dal reddito) e del *guaranteed income supplement* [reddito complementare garantito] concesso agli anziani al di sotto di una data soglia di reddito.

Merita sottolineare che la logica dell'imposta negativa sul reddito o del reddito garantito è piuttosto diversa da quella del concetto di «reddito minimo» di cui si parla in Europa (Standing, 1989). Il reddito garantito non è una premessa in vista di una società «post-occupazionale», nella

Figura 4a. *Pensione-base di vecchiaia e massimo reddito complementare garantito, per pensionato singolo, come percentuale della retribuzione media, 1967-85.*

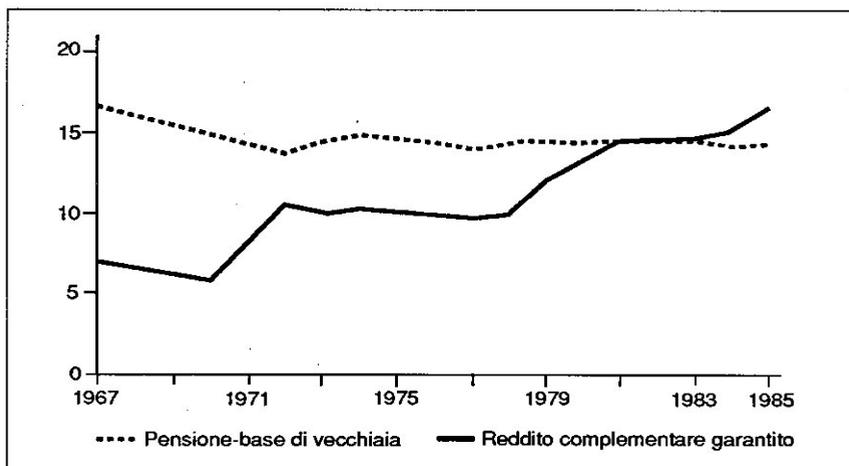
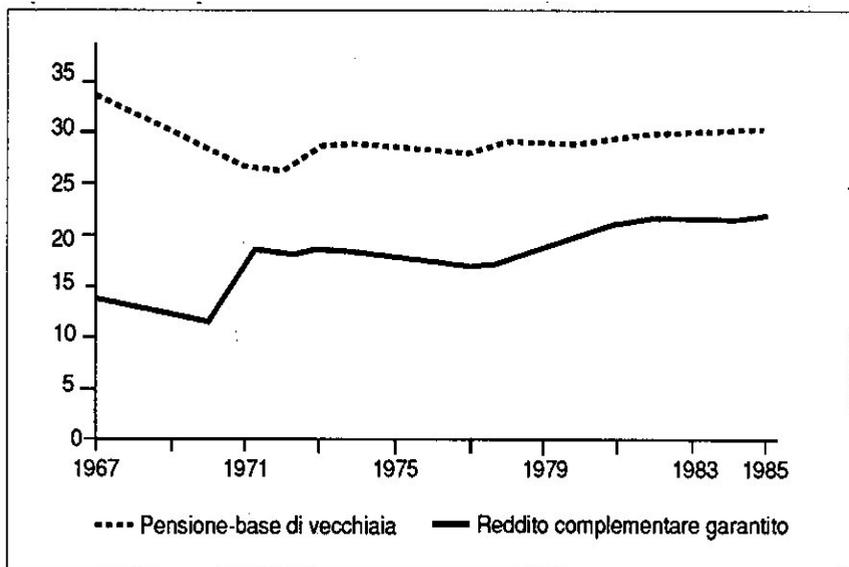


Figura 4b. *Pensione-base di vecchiaia e massimo reddito complementare garantito per coppia di pensionati, come percentuale della retribuzione media, 1967-85.*



Fonte: *National Council of Welfare.*

quale è necessario trovare modi di fornire un reddito a una categoria in aumento di persone non occupate; poggia invece sulla presupposizione che si continuino ad avere alti livelli di occupazione, ma con salari inadeguati a mantenere standard di vita ragionevoli o addirittura rispetto al livello di sussistenza (Canadian Council on Social Development, 1987, 15). Di conseguenza, il ruolo del welfare state cambia: invece di fornire la sicurezza del reddito a lavoratori con alte retribuzioni, il suo compito è quello di fornire integrazioni del salario a una categoria in aumento di lavoratori con salari bassi.

Negli Stati Uniti la politica della povertà è stata piuttosto diversa. Il modello del reddito garantito (o Nit) è diventato una voce importante durante l'amministrazione Nixon e per un certo tempo il Family Assistance Plan di Nixon è parso avere reali possibilità di essere attuato (Moynihan, 1983; Quadagno, 1990, 11-28). Negli anni ottanta, però, si è avuta la tendenza negli Stati Uniti a trattare il problema della povertà come un problema *dell'underclass*, non dei «lavoratori poveri» (Sawhill, 1989, 3-15). Mentre il secondo atteggiamento tende a guardare al mercato del lavoro come all'origine del problema, il primo dà maggiore importanza ai disordini comportamentali e ai problemi culturali dei poveri stessi. Le risposte sono state programmi di *workfare* e di *learnfare* che pongono l'accento sulla modifica del comportamento dei poveri più che sui loro diritti a prestazioni. Il risultato sembra essere che ai «poveri» americani è andata meno bene che a quelli canadesi.

Anche se la variante canadese è stata meno punitiva e più orientata verso «i diritti alle prestazioni» di quella americana, la riforma della politica sociale in Canada negli anni ottanta ha avuto un carattere schizofrenico. Dato che le spettanze dei poveri sono state diminuite, si è fatto un notevole sforzo per assicurarsi che diminuissero le persone in possesso dei requisiti per essere annoverati tra i «poveri». Questo è stato realizzato con quella che è chiamata «la soluzione 3 per cento»: la soglia di reddito al di sotto della quale i cittadini vengono ad avere i requisiti per una serie di crediti d'imposta e di prestazioni è indicizzata solo ai punti di inflazione superiori al 3 per cento. In termini reali, il risultato è che i limiti di reddito che determinano il possesso dei requisiti necessari sono automaticamente ridotti ogni anno. Dato che i risultati di questa strategia non sono visibili alla maggior parte delle persone, essa è stata chiamata «politica sociale occulta» da uno dei più eminenti studiosi di politica sociale del Canada (Gray, 1990, 17-29).

#### 4. *Ritorno al liberalismo? La convergenza dei welfare state canadese e statunitense*

La risposta diversa del Canada e degli Stati Uniti alle tendenze emergenti del mercato del lavoro negli anni ottanta conferma le impressioni, tanto dei profani quanto degli studiosi, di un'atmosfera canadese del welfare state «più premurosa, più accogliente» di quella americana. Anche se i livelli canadesi di spesa sociale e di tassazione non sono molto diversi da quelli americani (si veda, ad esempio, Banthing, 1987, 311-38), vi sono differenze reali nel modo in cui sono distribuite le spese sociali. I risultati si manifestano in livelli leggermente inferiori di disuguaglianza e di povertà nel Canada. E in questo paese l'Assicurazione sanitaria nazionale e un'assicurazione contro la disoccupazione più generosa di quella statunitense aumentano indiscutibilmente il livello complessivo di sicurezza e di benessere dei canadesi. Dato il livello molto elevato di integrazione fra le economie canadese e americana, queste differenze tra il Canada e gli Stati Uniti sono probabilmente indicative dei «gradi di libertà» esistenti per itinerari nazionali distinti di welfare, pure anche all'interno di un mercato globale.

Anche se si è tentati di sottolineare queste differenze nelle politiche sociali canadese e americana (o persino di trarne consolazione), è probabilmente più importante riconoscerne la somiglianza. Dopo gli anni settanta, i programmi di welfare state di entrambi i paesi sono stati ristrutturati intorno alla gestione della povertà e a un ritorno a una visione liberale abbastanza classica<sup>9</sup> del ruolo dello stato nel regolamentare la distribuzione della ricchezza e del reddito. Nella concezione liberale, il compito del welfare state è, al più, di fornire l'uguaglianza del livello minimo, di occuparsi delle «insufficienze del mercato» e di consentire a quest'ultimo di prendersi cura del resto della società. Il flirt del dopoguerra con un modello più ambizioso di welfare state della «sicurezza sociale» è terminato in entrambi i paesi con la stagflazione degli anni settanta. Nonostante una ripresa sostenuta e prolungata, la funzione di assistenza sociale ha dominato i programmi di welfare state degli anni ottanta.

Vale la pena di notare che questo ritorno a un modello minimalista, «residuale» del welfare state non è stato un cammino particolarmente lungo per nessuno dei paesi anglosassoni. Nonostante la modernizzazione della Social Security per gli anziani americani sotto Richard Nixon, la tendenza principale delle iniziative americane di politica sociale negli anni sessanta assunse la forma di una «guerra alla povertà», non quella di provvedere alla sicurezza del reddito per una classe lavoratrice

a salario elevato. I canadesi hanno manifestato la tendenza ad associare l'attacco alle prestazioni sociali universali con gli anni ottanta e con il governo conservatore di Brian Mulroney. L'attacco di Mulroney all'universalismo nella campagna elettorale del 1984 fu, però, semplicemente una replica delle elezioni del 1968, quando Pierre Trudeau, profeta della «società giusta», assicurò ai canadesi che, se fosse stato eletto, sarebbe cessata «tutta questa roba gratis»<sup>10</sup>. Persino la «rivoluzione» della Thatcher dovrebbe essere letta alla luce della visione fondamentalmente liberale di un'assistenza sociale minima racchiusa nel rapporto Beveridge<sup>11</sup>.

Gli sviluppi del mercato del lavoro negli anni settanta e ottanta hanno in generale incoraggiato a porre l'accento sull'obiettivo di orientare l'assistenza sociale verso i poveri e su una concezione neoliberale di un welfare state minimalista per tutti gli altri. Per le classi medie, sono state tenute in sospenso o abbandonate del tutto le nuove iniziative per migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria (negli Stati Uniti), aumentare le pensioni (in Canada) o risolvere la crisi dell'assistenza all'infanzia (in entrambi i paesi). Per lo più, si presume che i non poveri trovino il modo di soddisfare le loro esigenze in fatto di sicurezza del reddito e di assistenza sociale sul mercato.

A prima vista, questi sviluppi sembrano essere poco più di un ritorno al passato, il consolidamento di un modello «liberale» tradizionale del welfare state. C'è però qui un curioso paradosso che non dovremmo trascurare, il «paradosso dell'interventismo liberale» individuato nell'analisi di Mary Ruggie (1989) del sistema sanitario americano: come ella fa notare, la limitazione dell'intervento dello stato nel fornire l'assistenza sanitaria negli Stati Uniti sta producendo nuove forme di intervento statale e una maggiore, non una minore, intrusione dello stato. L'esempio più notevole negli Stati Uniti è l'introduzione del sistema di Diagnosis Related Groups (Drg) come parte dello sforzo per contenere i costi dell'assistenza sanitaria. In base al sistema del Drg, il pagamento della prestazione sanitaria da parte degli enti assicurativi è determinato da una tabella che elenca 467 categorie di disturbi o malattie. Il sistema Drg ha modificato le procedure di prescrizione dei medici, le norme di ricovero e di dimissione degli ospedali e le modalità terapeutiche; tutto questo dà luogo a una ristrutturazione fondamentale del sistema di assistenza sanitaria americano. Come fa notare Ruggie, la conseguenza di questa nuova forma di intervento statale «è stata l'avvio di un nuovo sistema di assistenza sanitaria, basato su un metodo di gestione pubblica delle prestazioni che, nel suo modo particolare, assomiglia alla gestione dell'assistenza sanitaria nazionalizzata che esiste in alcuni altri welfare state» (Ruggie, 1988, 27).

La politica pensionistica canadese ha seguito un percorso simile. Il sistema delle pensioni pubbliche del Canada fornisce un reddito sostitutivo molto modesto ai lavoratori in pensione, in confronto agli standard internazionali. Dopo diversi anni di dibattito pubblico, la strategia adottata dal governo canadese agli inizi degli anni ottanta è stata quella di affrontare il problema introducendo miglioramenti legislativi nelle pensioni occupazionali del settore privato e aumentando le sovvenzioni ai piani individuali di risparmio per il pensionamento. Il risultato è stato però quello di una sempre maggiore intrusione del governo nel mondo dell'industria del pensionamento privato. Durante gli anni ottanta, si è avuto un aumento marcato della legislazione pubblica per definire le condizioni dei diritti pensionistici relativi all'assegnazione, al trasferimento, alla reversibilità, alla ripartizione dei crediti tra i coniugi e così via. Le lotte tra le imprese e i lavoratori si sono spostate dal campo legislativo a quello giudiziario. L'appropriamento aziendale delle «eccedenze» dei fondi pensioni e il loro ricorso a vere e proprie «ferie contributive» (ossia sospensione dei versamenti contributivi) quando si accumulano le «eccedenze» sono stati un importante punto di contestazione tra i lavoratori e i datori di lavoro negli ultimi anni, e la controversia ha costretto lo stato a interessarsi della regolamentazione di questo capitale in un modo assai poco «liberale» (Finlayson, 1988).

Più che tracciare una linea di confine rigida tra welfare pubblico per i poveri e welfare privato (basato sul mercato) per i non poveri, il Canada e gli Stati Uniti sono andati sempre più costruendo welfare state semi-privati per le classi medie. Lo stato, naturalmente, ha sempre contribuito con enormi sovvenzioni pubbliche ai programmi di welfare privati sia direttamente sia attraverso il sistema fiscale. In modo crescente, tuttavia, i progetti «privati» sono stati regolamentati dagli amministratori del settore pubblico e dai tribunali. Gli sforzi indirizzati a mantenere una linea di confine rigida tra il privato e il pubblico, tra il mercato e lo stato, stanno nella maggior parte dei casi erodendo tale linea di confine.

##### *5. Al di là del liberalismo? Gli imperativi di un'economia globale*

Gli studiosi di storia della politica sociale reagiranno indubbiamente a quest'esposizione riguardo al futuro dei «poveri» nel Nordamerica con notevole scetticismo. Empiricamente, i «poveri» hanno teso a trovarsi meglio dove beneficiavano di un'ampia gamma di programmi dei quali usufruivano anche i non poveri, programmi che vanno dal trasporto di massa sovvenzionato e dalla scuola materna agli assegni familiari, alle

scuole pubbliche, agli ospedali e alla previdenza per la vecchiaia. In base agli standard internazionali, «l'efficienza mirata» (*target efficiency*) è stata sempre maggiore in Canada e negli Stati Uniti che nella Scandinavia o nei paesi continentali, ma l'incidenza della povertà e i livelli di disuguaglianza sono più alti nei primi che nei secondi (Rainwater, Rein e Schwartz, 1986). I programmi sociali «per i poveri» sono sempre bersagli più facili per i conservatori interessati a tagliare le spese di quanto non lo siano i programmi rivolti invece a vasti settori della popolazione e che includono le classi medie. Qual è allora la probabilità che qualche cosa di diverso da una versione liberale del welfare state emerga nel continente americano nei prossimi decenni?

Durante gli anni ottanta, «gli imperativi di un'economia globale» sono diventati «l'argomento egemonico» utilizzato per sostenere la privatizzazione, la liberalizzazione e la riduzione delle spese statali nel Nordamerica<sup>12</sup>. Mercati del lavoro flessibili e welfare state più modesti sono stati presentati come una risposta necessaria all'intensificarsi della concorrenza da parte dell'Europa occidentale, del Giappone e dei paesi di recente industrializzazione (Nics) dell'Asia sudorientale. Peraltro, «gli imperativi di un'economia globale» sono un argomento che si può facilmente capovolgere. Si può sostenere che i mercati del lavoro flessibili verso il basso del Nordamerica sono un sintomo di decadenza economica, non il segreto per il successo nordamericano in un'economia mondiale più competitiva; e la risposta appropriata può esigere maggiore investimento pubblico nelle infrastrutture sociali e materiali e un welfare state più vigoroso.

Robert Reich è il più esplicito nel collegare direttamente la polarizzazione salariale nel Nordamerica con gli effetti della globalizzazione. Secondo Reich, la polarizzazione negli Stati Uniti è il risultato del fatto che l'America «sta cessando di esistere come un sistema di produzione e di scambi separato dal resto del mondo» (Reich, 1989, 23). I dipendenti americani in quelli che egli chiama servizi «simbolico-analitici» sono competitivi a livello mondiale e perciò i loro guadagni sono andati salendo. I servizi simbolico-analitici si basano sulla manipolazione dell'informazione e comprendono il lavoro degli avvocati, dei banchieri, dei consulenti di gestione, degli scienziati ricercatori, dei musicisti e dei produttori di film, tra gli altri. Reich stima che i servizi simbolico-analitici rappresentino il 40 per cento del Pnl americano e il 20 per cento dei posti di lavoro. Invece, i lavoratori della produzione di routine — comprendendo sia gli impiegati sia gli operai che svolgono lavoro di routine — non sono competitivi rispetto ai lavoratori stranieri e perciò i loro guadagni vanno diminuendo. In breve, la strategia fordista che ha creato il

paradosso di una manodopera altamente specializzata a basso salario nel Nordamerica non funziona più. Che cosa si deve fare?

Una possibile strategia, come osserva Reich (1989, 23), è quella di cercare di controbilanciare la polarizzazione con imposte sul reddito più progressive e trasferimenti di reddito più consistenti, ad esempio rendendo la politica sociale americana più simile a quella canadese. Questo cura i sintomi, ma fa poco o niente per curare la malattia. Una risposta più ambiziosa consisterebbe nello spingere la manodopera americana verso un più alto livello di specializzazione attraverso, fra l'altro, maggiori investimenti nell'istruzione e attraverso una trasformazione del modo in cui è organizzato il lavoro. Dato che i lavoratori simbolico-analitici hanno bisogno di riflettere sul lavoro, Reich sostiene pure che un maggior numero di americani avranno bisogno di accedere a una nutrizione e a un'assistenza sanitaria adeguate.

L'accento posto da Reich sulla necessità di competere a livello internazionale con i lavoratori specializzati che producono merci e servizi di alta qualità è diventato un tema comune nel Nordamerica alla fine degli anni ottanta. Esso rappresenta quella che si potrebbe considerare la risposta socialdemocratica o, nel vocabolario politico americano, *liberal* all'economia neoconservatrice dell'offerta propria dell'epoca di Reagan. Mentre la variante neoconservatrice dava importanza all'investimento e ai profitti del capitale, i socialdemocratici «dell'offerta» mettono l'accento sulla produttività e sulla qualità del lavoro; entrambi sottolineano concetti come la flessibilità, l'innovazione e il cambiamento, ma questi termini assumono significati molto diversi. Come osservano Cohen e Zysman (1987), flessibilità può significare la possibilità di licenziare i lavoratori, di abbassare i salari e di appaltare le produzioni ad aziende non sindacalizzate. Ma la capacità di innovazione e di cambiamento può anche significare che i lavoratori specializzati, sorretti dalle tecnologie appropriate, sono in grado di applicare queste abilità e queste tecnologie *con continuità* per migliorare la qualità della produzione, cambiare la produzione per adattarsi ai mutamenti del mercato e adottare — persino creare — nuove tecnologie. Quest'ultima, la flessibilità dinamica, è definita da Cohen e Zysman come la capacità di aumentare costantemente la produzione mediante l'innovazione e mediante il miglioramento dei processi di produzione. La prima, la flessibilità statica, è invece definita come la capacità delle imprese di adattare le operazioni (licenziamento dei lavoratori, aumento o diminuzione dei salari) in qualsiasi momento alle condizioni mutevoli del mercato. Mentre la flessibilità dinamica richiede un alto livello di specializzazione e una manodopera a salario elevato con garanzia di occupazione, la flessibilità statica richiede una

manodopera a basso salario, non specializzata e licenziabile. La flessibilità che essa consente è definita «statica» per due ragioni: la prima è che essa tende ad adottare nuove tecnologie a ritmi più lenti (i bassi costi della manodopera diminuiscono gli incentivi a innovare) e la seconda è che l'innovazione avviene per gradi successivi più che in modo continuo.

Una strategia di «flessibilità dinamica» basata su manodopera specializzata che produce merci e servizi di qualità elevata presenta notevole interesse. In un'economia diretta verso un mix di manodopera altamente specializzata, i problemi di distribuzione e di sicurezza del reddito sono risolti al livello del mercato del lavoro invece che tramite una distribuzione di secondo livello di sussidi ai «lavoratori poveri». Supponendo che i salari siano conformi alle capacità, i «lavoratori poveri» spariscono a mano a mano che salgono i livelli medi di qualificazione. Dove le abilità non possono essere facilmente sostituite le une con le altre o rappresentano notevoli investimenti in formazione per i datori di lavoro, questi sono incentivati a trattenere i lavoratori. In effetti, la sicurezza dell'impiego e dei salari è considerata una condizione preliminare necessaria per il conseguimento della flessibilità dinamica (Cohen e Zysman, 1987, 230). I lavoratori intelligenti si opporranno molto giustamente a innovazioni che portino con sé la minaccia di una perdita del lavoro o di uno spostamento da un'occupazione a salario elevato a una a salario basso.

Una simile strategia necessita pure di un welfare state, ma di uno che intervenga più dal lato dell'offerta che da quello della domanda, fornendo l'infrastruttura sociale necessaria per costruire un'economia a elevato valore aggiunto e ad alta specializzazione. L'attenzione principale dei socialdemocratici dell'offerta è rivolta all'istruzione e alla formazione al lavoro. Secondo Albo (di prossima pubblicazione), «in un periodo di rapido cambiamento tecnologico e di intensificazione della concorrenza per i mercati nazionali e mondiali, i regimi di formazione nazionali sono stati identificati come una variabile istituzionale decisiva che segna il confine tra il successo e il fallimento delle industrie».

Questa visione alternativa del futuro ha già influenzato poco alla volta i recenti sforzi per spostare le politiche canadesi del mercato del lavoro da un modello passivo a uno più attivo (Mahon, 1990; si veda anche Premier's Council Report, 1990). Ma, come fa notare Albo, molti ostacoli si trovano sulla via della sua realizzazione. L'economia nordamericana non ha né i mercati del lavoro interni altamente sviluppati del Giappone né i regimi di formazione di stampo corporativo della Germania. Il rischio di invasioni del campo altrui ha sempre reso le aziende americane riluttanti a investire in qualunque altra cosa che non sia la formazione specifica per

una data azienda. Gli attuali sforzi per modificare questa situazione, aumentando l'investimento pubblico per la formazione, sono volti ad accrescere l'offerta di manodopera specializzata, ma non forniscono alcuna garanzia di cambiamento nella domanda di manodopera, cioè nel comportamento dei datori di lavoro. Ed è probabilmente accaduto che le tendenze del mercato del lavoro e le risposte di politica sociale emergenti abbiano rafforzato la propensione dei datori di lavoro per una strategia di manodopera a salario basso e con scarsa specializzazione.

La flessibilità verso il basso dei salari nordamericani è essa stessa parte del problema. Anche se a lungo termine può essere ragionevole per gli imprenditori investire in nuove tecnologie e nella specializzazione dei lavoratori, a breve termine si è sempre tentati di trarre vantaggio da un'offerta prontamente disponibile di manodopera a basso prezzo per aumentare la produzione. Quello che è razionale a livello macro non si traduce necessariamente in una microrazionalità per i singoli datori di lavoro. Le risposte di politica sociale indirizzate a fare aumentare l'occupazione a salario basso possono anche incoraggiarne l'espansione. Un'imposta negativa sul reddito che sovvenzioni i lavoratori a basso salario è pure un sussidio indiretto a coloro che impiegano manodopera a basso salario deviando potenzialmente l'investimento verso l'estremità inferiore del mercato del lavoro. La debolezza del movimento operaio e una diminuzione dei salari minimi reali hanno a loro volta incoraggiato i datori di lavoro a perseguire strategie di investimento basate sulla concorrenza dei salari.

Per il Canada, un ulteriore e forse più importante ostacolo a un cambiamento radicale nella strategia economica è lo stesso Accordo di libero scambio (Fta). L'opposizione canadese all'Accordo è stata l'espressione di qualcosa di più di un protezionismo e di un antiamericanismo impulsivi. I critici fanno osservare che l'Fta può portare una crescita economica, ma del tipo sbagliato (Mahon, 1991). Imponendo limiti alla facoltà dei governi canadesi di dirigere l'attività economica, l'Fta ha rinforzato le pressioni a seguire la guida degli Stati Uniti in questo ambito. Più che un nuovo paradigma economico, l'Fta consoliderebbe la strategia dei salari bassi e dell'alta occupazione in Canada.

Qual è la probabilità che questi ostacoli vengano superati? La lettura della storia americana di Kevin Philips dà rilievo al carattere ciclico dell'economia politica americana (Philips, 1990). I periodi nei quali le politiche dei repubblicani condussero a una concentrazione della ricchezza (l'età d'oro della fine del secolo XIX e ancora gli anni venti del secolo XX) sono stati seguiti inevitabilmente da reazioni populiste e da un rovesciamento

da parte dei democratici delle conquiste dei conservatori, prima nell'era progressista e di nuovo durante il New Deal. Tale reazione, però, si basa su qualcosa di più di un semplice ciclo politico di reazione e contro-reazione. In ciascun caso, il rovesciamento fu la conseguenza del lato debole economico del successo repubblicano: il crollo di valore dei terreni agricoli, la decadenza delle industrie più vecchie e anche un aumento ricorrente della mancanza di abitazioni. Si può presumere che, diventando più visibile il lato debole economico della strategia dei salari bassi e dell'alto livello di occupazione, un rovesciamento simile possa aver luogo negli anni novanta.

### *Conclusioni*

La globalizzazione e l'erosione dei confini economici nazionali consentono alle nazioni di mantenere politiche sociali nazionali distinte e di conservare i «contratti sociali» tradizionali? L'esempio nordamericano mostra che vi è un certo spazio per la diversità persino all'interno di quelle che sono manifestamente due delle economie più integrate del mondo. Questo vale particolarmente là dove le consuetudini sociali nazionali sono esse stesse fonte di un vantaggio comparativo. Ad esempio, il sistema canadese di Assicurazione sanitaria nazionale è probabilmente relativamente immune da attacchi non solo perché è politicamente popolare, ma anche a causa dei vantaggi di costo che esso dà ai produttori, come nell'industria automobilistica, che negli Stati Uniti deve pagare un'assicurazione sanitaria privata molto più costosa (Evans, 1987, 165-80). Un esempio europeo potrebbe essere il sistema tedesco di formazione e di istruzione per il mercato del lavoro.

Ho anche però cercato di mostrare che le differenze tra Canada e Stati Uniti sono varianti di un comune retaggio di welfare state liberale. Negli anni settanta e ottanta entrambi i paesi si sono bruscamente fermati nello sviluppo di welfare state maturi di tipo europeo e sono ritornati a dar rilievo in modo più tradizionale all'assistenza sociale ai poveri e a un welfare guidato dal mercato per gli operai meglio pagati e le classi medie. Se si considerano i grossi deficit ai quali si trovano di fronte i governi di entrambi i paesi, è difficile immaginare un cambiamento di direzione, almeno a breve scadenza.

È più probabile che nuove strutture istituzionali capaci di influire sulla distribuzione finale del reddito appaiano sotto forma di iniziative per regolare la distribuzione primaria del reddito (cioè nel mercato del

lavoro) piuttosto che in forma di una redistribuzione di secondo livello operata dallo stato. E, ironicamente, la principale pressione per interventi di questo tipo è il processo stesso di globalizzazione. Le discussioni sulla formazione e sull'istruzione per il lavoro così attuali ora nel Nordamerica sono conseguenza della percezione del declino della posizione privilegiata del Nordamerica nel mercato internazionale. È molto probabile che l'alternativa a una nuova tornata di interventismo statale per ristrutturare la manodopera nordamericana sarà una nuova ondata di protezionismo, a un livello continentale più che nazionale.

La scelta non è nuova. L'alternativa di fronte a cui si trovano i «blocchi regionali» è quella di fronte a cui nel passato si trovavano le singole nazioni. Come ha fatto notare John O'Grady, il protezionismo è stato storicamente un'alternativa alle politiche nazionali interventiste, particolarmente per quanto riguarda il mercato del lavoro (O'Grady, 1990). Le piccole economie aperte, nelle quali una maggiore percentuale della manodopera è soggetta alle fluttuazioni nella domanda dei prodotti che hanno origine al di fuori dell'economia nazionale, sono sottoposte a maggiori pressioni per un intervento statale delle economie chiuse (Cameron, 1984). La pressione che è ora esercitata sia dai datori di lavoro sia dai sindacati perché i governi si adoperino a risolvere un deficit di formazione ampiamente percepito illustra questo punto.

Sarebbe confortante (ed elegante) se io potessi offrire una teoria generale che permettesse di prevedere in modo rigorosamente deduttivo che cosa emergerà dall'attuale transizione nel Nordamerica. Tra le mie ipotesi più importanti, però, c'è quella che siamo in un periodo di transizione, in un momento in cui i parametri che danno luogo a regolarità nei periodi di routine sono essi stessi in mutamento e instabili e di conseguenza il comportamento diventa imprevedibile. In queste condizioni gli esiti non possono essere dedotti. Sembra che nel Nordamerica stia emergendo un nuovo tipo di mercato del lavoro polarizzato tra un nucleo di tecnici e di dirigenti ben pagati, da un lato, e una massa più vasta costituita da un misto di lavoratori a basso salario e da una *underclass* di individui che dipendono dai sussidi statali, dall'altro. Invece di alzare barriere contro questa tendenza, le attuali azioni del welfare state in Canada e negli Stati Uniti sembrano essere destinate a favorirlo. Ma sarebbe prematuro per chiunque predire che tale esito sia inevitabile. I mercati del lavoro flessibili verso il basso hanno consentito a entrambe le economie nordamericane di creare un gran numero di nuovi posti di lavoro negli anni ottanta. Rimane da vedere per quanto tempo si possa perseguire questa strategia prima che si esaurisca il suo potenziale per un'ulteriore crescita.

Vi è una sensazione diffusa che, almeno per il «primo mondo», i vantaggi nella concorrenza andranno alle economie capaci di attuare una strategia di flessibilità dinamica. Se questa sensazione è giusta, possiamo pronosticare che la globalizzazione potrebbe benissimo esercitare sul Nordamerica una pressione per un'armonizzazione verso l'alto del suo welfare state e dei comportamenti del suo mercato del lavoro.

\* Desidero ringraziare Dennis Olsen e gli studenti del mio seminario sulla stratificazione sociale per le utili osservazioni alla stesura precedente.

<sup>1</sup> Se l'analisi di Julia O'Connor delle tendenze tra le nazioni dell'Ocse è esatta, allora il secondo scenario diventa il più plausibile; si veda O'Connor (1988,277-99).

<sup>2</sup> Questo paragrafo attinge a temi trattati da Myles (1990,271-298).

<sup>3</sup> Nello studio di Guy Perrin la prima formulazione sistematica del principio di sostituzione del salario si trova nella Raccomandazione 67 approvata dalla Organizzazione Internazionale del Lavoro nel suo XXVI Congresso a Filadelfia nel 1944. Si veda Perrin (1969, 259).

<sup>4</sup> C'è ora un'enorme quantità di letteratura empirica su questo argomento. Per un'antologia si veda Goldthorpe (1984) e, più recentemente, Gösta Esping-Andersen (1990).

<sup>5</sup> Questi risultati e altri presentati più avanti sono tratti da studi svolti con i miei due coautori di *Statistics Canada*, Gamett Picot e Ted Wannell. Si veda Myles, Picot e Wannell (1988); Picot, Myles e Wannell (1990).

<sup>6</sup> I livelli dei redditi da lavoro nella figura 1 sono una variante del metodo del rapporto fisso (*fixed ratio*) ora comunemente utilizzato negli studi di polarizzazione in Canada e negli Stati Uniti. Per costruire i livelli, abbiamo diviso la distribuzione dei redditi da lavoro del 1967 in dieci gruppi di uguale grandezza. Abbiamo poi preso gli equivalenti in dollari dei redditi a ciascuno degli estremi e li abbiamo rivalutati in base al cambiamento nei redditi mediani tra il 1967 e il 1986 per ottenere i livelli di reddito equivalenti del 1986. Se non ci fosse alcun cambiamento nella forma della distribuzione dei redditi, troveremmo esattamente la stessa percentuale che si aveva nel 1967 di persone che guadagnano in ogni livello nel 1986. Per una discussione esauriente della relativa metodologia si veda Myles, Picot e Wannell (1988).

<sup>7</sup> La tesi del declino della classe media fu divulgata da Bob Kuttner (1983, 60-72). Gli argomenti invocati da Kuttner furono sviluppati come parte del dibattito sulla «deindustrializzazione» della fine degli anni settanta e dell'inizio degli anni ottanta specialmente da Barry Bluestone e Bennett Harrison (1982).

<sup>8</sup> Si dovrebbe notare, inoltre, che non parliamo degli studenti delle scuole secondarie che lavorano a tempo parziale per il poco denaro necessario alle piccole spese (*pocket money*); i valori della figura 2 sono stati calcolati dopo aver esduso tutti i lavori a tempo parziale.

<sup>9</sup> E difficile evitare confusioni nella terminologia quando si usano denominazioni come «liberale», «neoliberal», «conservatore» e «neoconservatore». In Europa, le strategie politiche che favoriscono il ruolo libero del mercato e uno stato minimalista tendono a essere identificate come liberali o neoliberali. Negli Stati Uniti, i fautori di politiche di questo tipo saranno chiamati conservatori o neoconservatori e quelli con tendenze più interventistiche o socialdemocratiche saranno chiamati *liberals*. Nelle elezioni del 1988 negli Stati Uniti la parola *liberal* prese la connotazione corrispondente a «di sinistra» o persino di «socialista».

<sup>10</sup> Blyden (1974, 176). I liberali di Trudeau successivamente elaborarono la loro strategia per abbandonare l'universalismo a favore di programmi *income-tested* nel Libro bianco del 1970, *Income Security for Canadians*. I liberali riportarono un insuccesso nelle elezioni del 1972, nelle quali ritornarono come governo di minoranza dipendente dall'Npd, il quale richiese il mantenimento dei programmi universali come prezzo per la sua collaborazione.

<sup>11</sup> La concezione di Beveridge di un welfare state che non fornisse niente di più di un'«uguaglianza del livello minimo» fu rilevata da Marshall. Essa era formulata chiaramente nel terzo dei tre principi di Beveridge sui provvedimenti sociali: «Lo stato nell'organizzare la previdenza non dovrebbe soffocare gli incentivi, le occasioni, la responsabilità; nel fissare un minimo nazionale, dovrebbe lasciare spazio e fornire incoraggiamento all'azione volontaria del singolo volta a procurare più del minimo per se stesso e per la sua famiglia». La formula di Beveridge della prestazione a somma fissa (*flat-rate*) e il livello delle prestazioni assistenziali avevano chiaramente lo scopo di lasciare i beneficiari «uguali ma poveri»; si veda Myles (1989).

<sup>12</sup> Questo punto è sviluppato da Frances Fox Piven e Richard A. Cloward (1990).

### Riferimenti bibliografici

- Albo, Greg, «Training with jobs? Dilemmas of Canadian employment policy» in *Studies in Political Economy*, di prossima pubblicazione.
- Banting, Keith, «The welfare state and inequality in the 1980s» in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 3, XXIV, 1987.
- Bell, Daniel, *The End of Ideology*, New York, Free Press, 1960.
- Bendix, Reinhard, *Work and Authority in Industry*, Berkeley, University of California Press, 1956.
- Blackburn, McKinley e Bloom, David, «Changes in the distribution of family income in Canada and the United States», relazione all'incontro della Canadian Economics Association, Victoria (BG), maggio 1990.
- Bluestone, Barry e Harrison, Bennett in Aa.Vv., *The Deindustrialization of America*, New York, Basic Books, 1982.
- Bryden, Kenneth, *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1974.
- Cameron, David, «Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society» in J. Goldthorpe (a cura di), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* cit.
- Cameron, Duncan (a cura di), *The Free Trade Papers*, Toronto, James Lorimer, 1986.
- Canadian Council on Social Development, *Proposals for Discussion: Phase One — Income Security Reform*, Work and Income in the Nineties (Win), Working Paper 8, agosto 1987.

- Cohen, Stephen e Zysman, John, *Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy*, New York, Basic, 1987.
- Côté, Michel, «The labour force: into the '90s» in *Perspectives on Labour and Income*, primavera 1990.
- Courchene, Thomas, *Social Policy in the 1990s: Agenda for Reform*, Prentice-Hall, Scarborough (Ontario), 1987.
- Drache, D. e Gerzler, M. (a cura di), *In the New Era of Global Competition: State Policy and Markets*, Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1991.
- Economic Council of Canada, *Legacies: Twenty-Sixth Annual Review*, Ottawa, Ministry of Supply and Services, 1989,
- Esping-Andersen, Gösta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- «The three political economies of the welfare state» in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26, 1989.
- Evans, Robert, «Universal health care in the year 2000» in *Canadian Public Policy*, XIII, giugno 1987.
- Finlayson, Ann, *Whose Money Is It Anyway? The Showdown on Pensions*, Markham (Ontario), Penguin, 1988.
- Fox Piven, Frances e Cloward, Richard A., in «Welfare State Politics in the United States», relazione al First All-European Dialogue on Social Policies, Helsinki, marzo 1990.
- Friedland, Roger e Robertson, Sandy, *Beyond the Marketplace: Rethinking Economy and Society*, Aldine Press, 1990.
- Goldthorpe, John (a cura di), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Clarendon Press, 1985.
- Gower, David, «Labour force trends: Canada and United States» in C. McKie e K. Thompson (a cura di), *Canadian Social Trends* cit.
- Gray, Grattan, «Social policy by stealth» in *Policy Options*, 11, 2, 1990.
- Hanratty, Maria e Blank, Rebecca, «Down and out in North America: Recent trends in poverty in Canada and the United States», relazione all'incontro della Canadian Economics Association, maggio 1990.
- Jallade, Jean Piene, «The globalisation of the economy and the welfare state», relazione al First All-European Dialogue on Social Policies, Helsinki, marzo 1990.
- Jenson, Jane, «“Different” but not “exceptional”: Canada's permeable fordism» in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26, 1989.

- Kahn, Alfred e Kamerman, Sheila, «Social assistance: an eight-country overview» in *The Journal*, 8, 1983-84.
- Kuttner, Bob, «The declining middle» in *The Atlantic Monthly*, luglio 1983.
- Levy, Frank, *Dollars and Dreams: The Changing American Income Distribution*, New York, W.W. Norton, 1988.
- Loveman, Gary e Tilly, Chris, «Good jobs or bad jobs: what does the evidence say» in *New England Economic Review*, gennaio-febbraio 1988.
- Mahon, Rianne, «Adjusting to win? The new Tory training initiative» in *How Ottawa Spends*, Ottawa, Carleton University Press, 1990.
- «Post-fordism, Canada and the FTA: some issues for labour» in D. Drache e M. Gerzler (a cura di), *In the New Era of Global Competition* cit.
- McKie, Craig e Thompson, Keith (a cura di), *Canadian Social Trends*, Toronto, Thompson, 1990.
- Moynihan, Daniel P., *The Politics of a Guaranteed Income*, New York, Random House, 1983.
- Myles, John, *Old Age in the Welfare State. The Political Economy of Public Pensions*, edizione riveduta, Lawrence (KA), University of Kansas Press, 1989.
- «Decline or impasse? The current state of the welfare state» in *Studies in Political Economy*, 26, 1988.
- «Postwar capitalism and the extension of Social Security into a retirement wage» in M. Weir, A. Orloff e T. Skocpol, *The Politics of Social Policy In the United States* cit.
- «States, labour markets and life cycles» in R. Friedland e S. Robenson, *Beyond the Marketplace* cit.
- Myles, John, Picot, Garnett e Wannell, Ted, «Wages and Jobs in the Eighties: Changing Youth Wages and the Declining Middle» in *Research Paper*, 17, Analytical Studies Branch, Statistics Canada, Ottawa, 1988.
- O'Connor, Julia, «Convergence or divergence?: change in welfare effort in OECD countries 1960-1980» in *European Journal of Political Research*, 16, 1988.
- O'Grady, John, «Labour market policy and industrial strategy after the Free Trade Agreement: The policy debate in Ontario», relazione alla Industrial Relations Research Association, Buffalo, maggio 1990.
- Panitch, Leo, «Trade unions and the capitalist state» in *New Left Review*, 125, 1981.

- Perrin, Guy, «Reflections of fifty years of social security» in *International Labour Review*, 99, 1969.
- Phillips, Kevin, *The Politics of Rich and Poor. Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*, New York, Random House, 1990.
- Picot, Garnett, *Canada's Industries: Growth in Jobs Over Three Decades*, Ottawa, Statistics Canada, 1986.
- Picot, Garnett, Myles, John e Wannell, Ted, «Good jobs/bad jobs and the declining middle: 1967-86» in *Research Paper*, 28, Analytical Studies Branch, Statistics Canada, Ottawa, 1990.
- Premier's Council Report, *People and Skills in the New Global Economy*, Province of Ontario, 1990.
- Priore, Michael e Sabel, Charles, *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books, 1984.
- Quadagno, Jill, «Nixon's Failed Family Assistance Plan» in *American Sociological Review*, 55, 1990.
- Rainwater, L., Rein, M. e Schwartz, J., *Income Packaging and the Welfare State. A Comparative Study of Family Income*, Oxford, Clarendon Press, 1986.
- Reich, Robert B., «As the world turns» in *The New Republic*, 1, maggio 1989.
- Ruggie, Mary, «The paradox of liberal interventionism: health policy and the American welfare state», relazione al convegno dell'American Sociological Association, Atlanta, agosto 1988.
- Sawhill, Isabell, «The underclass: an overview» in *Public Interest*, estate 1989.
- Standing, Guy, «European unemployment, insecurity and flexibility: a social dividend solution», Working paper 23, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Ginevra, 1989.
- Tilly, Chris, Bluestone, Barry e Harrison, Bennet, «What is making American wages more unequal?» in *IRRA 39th Annual Proceedings*, 1987.
- Weir, Margaret, Orloff, Ann e Skocpol, Theda, *The Politics of Social Policy In the United States*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1988.
- Wolfson, Michael, «Inequality and polarization: Is there a disappearing middle class in Canada?» in *Proceedings of the Statistics Canada Symposium of Data in Time*, ottobre 1989.

## Il welfare state in un'economia internazionale aperta

*Richard Rose*

### *Premessa*

La visione convenzionale sul welfare state è statocentrica. Innanzitutto l'attenzione è concentrata sull'idea che lo stato provveda alla sicurezza sociale, all'istruzione e all'assistenza sanitaria; inoltre lo stato è considerato in possesso della legittima autorità per distribuire le risorse complessive della società con obiettivi di politica sociale. Secondariamente, il welfare state è trattato come se operasse in un'economia chiusa, nella quale il prodotto nazionale da cui dipendono le entrate dello stato sia realizzato esclusivamente all'interno della nazione. Persino gli studi comparativi dei welfare state europei trattano i vari paesi come se sviluppassero politiche di welfare in parallelo, seguendo le stesse linee ma senza alcuna interazione fra loro (per un'eccezione, si veda Collier e Messick, 1975). Infine, si ritiene che le tecniche keynesiane di gestione economica e le tecniche di stile svedese di intervento microeconomico abbiano risolto i problemi economici, assicurando un flusso crescente di gettito fiscale attraverso il dividendo fiscale della crescita economica.

Oggi, la visione statocentrica del welfare nella società non è più sostenibile. Pensare al welfare come a un prodotto esclusivamente dell'azione dello stato significa ignorare l'importanza del mercato come fonte di welfare. Un'impostazione statocentrica classificherebbe i giapponesi come privi di welfare, perché la spesa sociale da parte del governo giapponese è la metà di quella dei paesi europei più avanzati (Ocse, 1985, 21). Ma in Giappone la speranza di vita, le strutture per l'istruzione e la sicurezza del reddito nella vecchiaia sono al livello della Scandinavia. Questo è dovuto al fatto che il welfare è fornito in misura molto maggiore attraverso il mercato, sotto forma di pensioni occupazionali o di risparmi personali e attraverso il nucleo familiare, sotto forma di un'assistenza tra le generazioni all'interno della famiglia. Invece di pensare unicamente alla produzione di welfare da parte dello stato, dobbiamo pensare al welfare totale della società come a un prodotto dello stato, del mercato e dell'unità familiare.

Non è neppure realistico pensare all'economia di cui sono responsabili i governi nazionali come a un'economia anch'essa nazionale, nella quale lo scambio di merci e di servizi sia determinato da condizioni interne al territorio dello stato. Poiché le barriere commerciali sono state progressivamente ridotte, le importazioni e le esportazioni diventano sempre più importanti per la crescita economica nazionale e l'occupazione. Quello che viene venduto all'interno dipende in larga misura dalla concorrenza internazionale dei prezzi. Molte aziende e persino molte industrie sono scomparse dalle economie nazionali a causa dell'impossibilità di competere a livello internazionale. È probabile che la tipica famiglia europea faccia assegnamento su prodotti del Giappone, degli Stati Uniti e di tre o quattro paesi europei. La libera convertibilità del denaro attraverso i confini nazionali costringe le banche centrali nazionali a dare maggiore priorità a quello che avviene nei mercati esteri dei cambi e dei tassi di interesse.

I governi nazionali non sono più convinti di poter dirigere l'economia come vorrebbero. Quando Anthony Crosland pubblicò *Il futuro del socialismo* nel 1956, egli supponeva che la crescita economica sarebbe continuata a un ritmo soddisfacente per il successivo quarto di secolo o anche oltre. Dopo aver occupato la carica di ministro del gabinetto laburista britannico in due governi che dovettero rivolgersi al Fmi per ricevere prestiti in condizioni pressanti, Crosland ammise: «La festa è finita». Un governo socialdemocratico non può contare sul fatto che l'economia nazionale produca un reddito sufficiente per finanziare una continua espansione nei programmi di welfare. Anche i socialdemocratici scandinavi stanno ora rendendosi conto di questo (si veda ad esempio Kuhnle, in questo volume alle pp. 183-202). Un elaborato studio della Brookings Institution sull'economia internazionale conclude: «A mano a mano che le economie diventano più strettamente collegate, le decisioni politiche in ogni singola nazione diventano più difficili da prendere» (Bryant *et al.*, 1988, vol. 1).

Paradossalmente, in un'economia internazionale aperta la richiesta che gli stati agiscano per proteggere il benessere dei cittadini può diventare più, anziché meno, importante come mezzo per tutelare i cittadini contro alcuni dei costi dell'interdipendenza internazionale, ad esempio l'aumento della disoccupazione in una recessione internazionale. Tuttavia la capacità dello stato di agire e di produrre benefici «senza costi» è sempre più problematica.

1. *Dimensioni della produzione di welfare da parte degli stati e dei mercati*

Il benessere che la gente comune riceve è sorretto da attività dello stato e del mercato all'interno dei confini di una nazione e anche al di là dei confini nazionali. Vi è quindi una dimensione internazionale al pari di una nazionale nella produzione del benessere. Entrambe sono importanti, ma in modi molto diversi. Mentre la crescita del benessere attraverso lo stato può essere rappresentata come un accrescimento del potere dello stato nei confronti delle forze di mercato nazionali, l'internazionalizzazione dei mercati può essere interpretata come un indebolimento dell'influenza dello stato rispetto al mercato (si veda la tab. 1).

Tabella 1. *Stati e mercati: esempi di suddivisione dei ruoli nazionali e internazionali.*

	<i>Ruolo nazionale</i>	<i>Ruolo internazionale</i>
<i>Stato</i>	Sicurezza sociale, sanità, istruzione	Sicurezza nazionale
<i>Mercato</i>	Reddito, abitazione ecc.	Commercio, imprese multinazionali

All'interno dei confini dello stato, si è verificata una trasformazione secolare nelle priorità del governo nell'ultimo secolo (Rose, 1976). Mentre il classico stato «guardiano notturno» del XIX secolo era trinceramente preoccupato di mantenere l'ordine e di regolamentare la società, lo stato contemporaneo dà la massima priorità alle prestazioni sociali. La spesa pubblica per la previdenza, l'assistenza sanitaria, l'istruzione e altri programmi sociali rappresenta oggi un quarto del prodotto nazionale nel paese europeo medio, e tre quinti della spesa pubblica totale. Le persone hanno il diritto di richiedere prestazioni sociali di qualità elevata in virtù del loro status di cittadini; si ritiene che sia la cittadinanza, piuttosto che le condizioni di vita (la classe, nel senso di Weber), a determinare il diritto di una persona ai servizi sociali principali (si veda ad esempio Marshall, 1950).

Allo scopo di fornire welfare su questa scala, lo stato ha dovuto acquisire una sempre maggiore capacità di tassare i «frutti» del mercato, e per fare questo si richiede un certo livello di legittimità politica e anche di efficacia amministrativa. Il successo della Germania di Bismarck nell'aprire la strada a programmi di welfare state prima che fosse instaurato il regime democratico (e nel tentativo di sostituirsi ad esso) ci ricorda che

il sistema in cui è lo stato a provvedere al welfare può essere guidato da élite, piuttosto che dalle richieste delle masse (si vedano Flora e Alber, 1981; Heclo, 1974). I welfare state scandinavi, che molto spendono per questo, sono riusciti ad assicurarsi da parte della popolazione l'accettazione di un sistema fiscale che esige metà o più del prodotto nazionale (si veda ad esempio Hadenius, 1986). Negli Stati Uniti, la «resistenza alla tassazione» ha incominciato a manifestarsi a un livello di prelievo inferiore, quando la spesa pubblica ha superato un terzo del prodotto nazionale. Persino in paesi come la Francia e l'Italia, dove la resistenza alla tassazione è tradizionale, lo stato è riuscito a riscuotere somme ingenti di denaro per finanziare le prestazioni sociali imponendo elevati contributi previdenziali ai datori di lavoro.

Poiché il benessere complessivo della società è la somma delle attività dell'economia e delle famiglie oltre che dello stato non si può ignorare l'economia nazionale nella produzione del welfare, se non con la tattica tautologica di ridurre la definizione di welfare ai servizi forniti unicamente dallo stato. Il sistema economico è più importante dello stato nel fornire molti dei principali servizi sociali necessari.

Da due terzi a tre quarti dei posti di lavoro nel welfare state medio europeo sono forniti dal settore privato dell'economia, il quale, ad esempio, produce la maggior parte delle abitazioni. L'espansione della proprietà privata dell'automobile significa che la maggior parte dei trasporti poggia sul settore privato più che su quello pubblico. L'investimento nel settore privato rappresenta una parte notevole della crescita economica. Le imprese del settore privato sono anche gli agenti principali per la riscossione delle tasse attraverso le ritenute alla fonte operate dal datore di lavoro per l'imposta sul reddito e i contributi per la previdenza sociale.

In un welfare state a economia chiusa, il livello a cui può essere fornito il welfare dallo stato potrebbe essere considerato come risultante dall'interazione tra il governo nazionale e l'economia nazionale. Un settore privato a crescita lenta rende il reddito pubblico meno prospero, mentre una crescita economica rapida produce un maggior gettito fiscale senza aliquote fiscali più elevate. Si ritiene che la spesa pubblica per l'istruzione e per la sanità generi una manodopera più produttiva e che la spesa statale per le infrastrutture aiuti anche l'industria e il commercio.

L'autarchia può apparire adatta alla situazione in cui è lo stato a provvedere al welfare, perché essa è doppiamente non commerciabile. E non commerciabile perché, anche se i servizi forniti sono, in termini economici, privati e potrebbero esser venduti sul mercato, di fatto l'istru-

zione è data gratuitamente e i sussidi per la previdenza sociale e per la sanità sono così ingenti che queste vengono ad essere più o meno gratuite. Inoltre, questi servizi non vengono importati da altri paesi. Ogni nazione produce il proprio sistema educativo, sanitario e previdenziale. E i servizi statali di welfare non sono esportabili a cittadini di altri paesi.

A livello internazionale, la prima preoccupazione dello stato è la sicurezza nazionale, la difesa dell'integrità territoriale attraverso la diplomazia e l'organizzazione militare. Gli studi sul welfare state ignorano questo o, fatto ancora più sorprendente, considerano la destinazione di risorse alla sicurezza nazionale in competizione o in conflitto con le richieste di spese sociali. Eppure la sicurezza contro la guerra, l'invasione e l'occupazione è un problema di sicurezza collettiva tanto quanto la sicurezza contro la disoccupazione o la povertà nella vecchiaia. La capacità di un governo nazionale di fornire prestazioni sociali dipende dal suo mantenersi libero dalla dominazione straniera. Il Kuwait fornisce un'illustrazione decisiva di questo punto, poiché questo sceicco utilizzò i redditi ricavati dal petrolio per fornire istruzione e assistenza sanitaria in abbondanza ai suoi cittadini fino a quando l'Iraq lo invase nell'agosto del 1990.

Gli economisti affermano spesso che il libero scambio internazionale promuove il welfare o il profitto netti. Si ritiene che l'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie al commercio porti a una maggiore efficacia nell'uso delle risorse, dato che le aziende nazionali si concentrano sulla produzione di merci e servizi in cui hanno un vantaggio comparativo nel commercio internazionale e le imprese multinazionali espandono le proprie attività dove queste sono vantaggiose. Si prevede che il risultato sia un incremento netto significativo nel welfare delle nazioni industriali progredite, misurato dal totale del prodotto interno lordo delle nazioni industriali progredite o delle nazioni che fanno parte di un mercato unificato (Cecchini, 1988).

Le importazioni e le esportazioni che costituiscono il tessuto del commercio internazionale di un paese riflettono le attività del settore privato dell'economia. Soltanto i paesi del Comecon hanno cercato di organizzare il commercio sulla base di accordi intergovernativi. Lo stato può influire su questo attraverso barriere tariffarie e non tariffarie e anche attraverso la politica monetaria. Ma alterare i termini del commercio lascia ancora la conduzione effettiva di questo in mano al settore privato.

Poiché l'economia è un sistema di scambio, in cui ogni transazione coinvolge sia compratori sia venditori, è sempre più facile vedere il funzionamento dell'economia in termini transnazionali, in cui gli scambi avvengono, direttamente o indirettamente, tra imprese non statali in pae-

si diversi. La crescita delle imprese multinazionali significa che, in alcuni casi, gli scambi possono avvenire all'interno di singole imprese. Ad esempio, la Ford Motor Company considera i suoi impianti di produzione in Gran Bretagna, Belgio, Germania e Spagna come un sistema unico che produce per un mercato unico più che per quattro mercati nazionali diversi.

Coloro che propugnano il libero commercio internazionale presuppongono che i governi nazionali debbano piegarsi ai mercati internazionali, ma non è così. Storicamente, gli stati hanno usato la propria responsabilità per regolare il mercato al fine di influenzare il commercio internazionale. L'idea tradizionale degli stati mercantili era che l'interesse nazionale aveva bisogno di uno stato per ridurre al minimo il commercio con le nazioni straniere e per mantenere entro i propri confini il profitto ricavato dalla fabbricazione e dalla vendita delle merci (si veda Gilpin, 1987). L'Inghilterra, il primo stato moderno convertitosi al libero scambio nel 1846, fece questo perché conveniva a esigenze specificamente britanniche. Altri paesi europei si sono convertiti molto più lentamente.

Il termine interdipendenza è spesso usato per designare l'influenza reciproca di stati ed economie nazionali gli uni sugli altri. Come sottolineano Keohane e Nye (1989, 9), si tratta di un concetto in parte diverso dal semplice scambio di merci e di servizi sul mercato. L'interdipendenza comporta anche alcuni costi oltre che benefici, e i costi non sono necessariamente distribuiti in modo simmetrico fra tutte le nazioni.

Una definizione di governo è che esso produce le «imperfezioni» alle quali si oppongono i sostenitori del libero scambio nell'economia internazionale. La ragione di base per cui i governi nazionali si comportano in questo modo è che essi si preoccupano essenzialmente di come i benefici del commercio si distribuiscono fra paesi. Un governo nazionale vuole massimizzare il beneficio nazionale netto, non il beneficio totale globale. Esso si occupa anche della distribuzione dei costi e dei benefici all'interno di un paese. I politici nazionali si preoccupano di quali gruppi socioeconomici pagheranno i costi del libero scambio così come di quali gruppi ne godranno i benefici.

La Politica agricola comune (Pac) della Comunità europea è un *locus classicus* dell'uso del potere politico per mantenere ostacoli al libero scambio dei prodotti agricoli. La Comunità sta attualmente spendendo trentatré miliardi di Ecu in sussidi all'agricoltura. Inoltre, i consumatori stanno pagando più del prezzo di mercato per i generi alimentari, a causa di prezzi artificialmente alti, mantenuti tali dalla Comunità. Nonostante la sottrazione netta dal profitto complessivo, poiché la Pac fornisce be-

nefici sproporzionati ad alcuni paesi della Comunità e a interessi politicamente forti in altri paesi, i difensori della Pac hanno opposto una tale resistenza politica da causare una rottura all'Uruguay Round dei negoziati del Gatt sul libero scambio nel 1990.

La capacità dello stato e del mercato di fornire welfare è cambiata enormemente nel cinquantennio dopo la fine della seconda guerra mondiale. L'avvento al potere di governi di centrosinistra o socialdemocratici nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale fu un indizio del dominio della politica sui mercati all'interno di una nazione. I governi adottarono una legislazione sociale come parte di una conciliazione di interessi interni nel dopoguerra. Il valore monetario delle prestazioni sociali aumentò con la crescita del settore privato delle economie nazionali negli anni cinquanta e sessanta. Da allora per decenni ci fu un periodo di «doppia opulenza», durante il quale la spesa pubblica e i redditi privati potevano crescere entrambi grazie al dividendo fiscale della crescita. L'espansione era facile; Hecló (1981, 397) la descrive come un'epoca di «politica senza fatica».

Gli anni settanta rivelarono la vulnerabilità dei governi e delle economie nazionali di fronte alle crisi internazionali. Gli ultimi due decenni hanno messo sempre più in evidenza l'importanza dei mercati internazionali. Questo è evidente a livello settoriale, dato che la concorrenza tra le imprese, ad esempio i produttori di televisori o di autoveicoli, è internazionalizzata. E anche evidente a livello macroeconomico, ad esempio nel fallimento dei tentativi da parte dei governi socialdemocratici britannico e francese di applicare strategie keynesiane «in un solo paese» negli anni settanta e ottanta. Si vede altresì nel recente insuccesso incontrato dal governo socialdemocratico svedese nell'adattare le sue priorità nazionali alle forze internazionali di mercato.

L'avvento del Mercato unico europeo dovrebbe favorire l'internazionalizzazione attraverso l'eliminazione delle barriere al libero movimento di merci e di servizi all'interno della Comunità. È possibile interpretare il «flusso commerciale» in Europa in modo così ampio che la maggior parte delle questioni convenzionalmente considerate come questioni di politica interna diventino direttamente o indirettamente soggette al controllo della Comunità, proprio come la dottrina del «flusso commerciale» fu il mezzo con cui il governo del New Deal negli Stati Uniti acquistò un'autorità costituzionale per regolamentare un'ampia gamma di questioni precedentemente giudicate di esclusiva competenza di livelli di governo inferiori.

## 2. *Ostacoli all'espansione dei confini del welfare state?*

L'internazionalizzazione dei mercati non porta ipso facto all'internazionalizzazione del welfare state. Può, anzi, far sì che i governi nazionali acquistino maggiore importanza nel fornire standard nazionali di welfare per motivi mercantili o protezionisti.

I confini nazionali, non le forze di mercato transnazionali, costituiscono il fondamento cruciale delle spettanze individuali per buone prestazioni sociali: un italiano di Torino riceverà l'assistenza e pagherà i costi delle prestazioni sociali italiane e un tedesco di Stoccarda riceverà l'assistenza e pagherà i costi delle prestazioni tedesche. Le persone che cambiano il paese di residenza e di occupazione possono, fino a un certo punto, cambiare la fonte delle prestazioni sociali. Ma, nonostante le massicce emigrazioni all'interno delle nazioni dopo il 1945, la grande maggioranza dei cittadini di un paese rimane nel proprio paese natale. Poiché il welfare è definito in termini non pecuniari oltre che in termini monetari, la gente non si trasferisce in un paese straniero alla ricerca di maggiori benefici in denaro da parte di uno stato estero.

Sotto tutti gli aspetti, ci sono differenze sostanziali nel welfare fornito attualmente dagli stati membri della Comunità europea. Il punto di partenza sono le differenze nazionali nel livello del prodotto interno lordo pro capite. In Danimarca e in Germania questo è cinque volte maggiore che in Portogallo (si veda la tab. 2). Inoltre, la Danimarca e la Germania appaiono anche ricche rispetto agli standard della Gran Bretagna e dell'Italia. Quattro paesi: Spagna, Irlanda, Grecia e Portogallo sono da un terzo a due terzi al di sotto del Pil pro capite medio della Comunità.

Date le differenze sostanziali tra i paesi nel costo della vita e la variabilità dei tassi di cambio tra le valute nazionali e il dollaro, occorre tuttavia effettuare una correzione che tenga conto delle differenze nel potere di acquisto delle valute nazionali. L'Ocse ha calcolato una Parità dei poteri d'acquisto (*Purchasing Power Parity* — Ppp). L'effetto netto dell'uso di questa misura è quello di ridurre le differenze nel prodotto interno lordo pro capite, raggruppando più paesi all'interno del 10 per cento della media. Però, anche effettuando questa correzione, la differenza tra Grecia e Portogallo e Danimarca e Germania rimane superiore al rapporto di 2 a 1 (si veda la tab. 2).

L'effetto delle differenze nel prodotto nazionale può essere tenuto sotto controllo esaminando la spesa sociale come percentuale del prodotto nazionale. Questo misura lo sforzo che lo stato è pronto a fare imponendo tasse e fornendo prestazioni. Questa misura mostra una

Tabella 2. *Prodotto interno lordo pro capite nei paesi dell'Ocse, 1988.*

	Valore corrente in dollari (numeri indici, media = 100)		Valore in dollari corretto in base alle parità di potere d'acquisto (numeri indici, media = 100)	
Danimarca	19.730	160	13.241	100
Germania	18.280	148	13.343	100
Lussemburgo	16.138	131	14.705	111
Francia	15.818	122	12.803	97
Regno Unito	11.765	96	12.340	93
Olanda	14.530	118	12.252	92
Italia	13.224	107	12.254	92
Belgio	14.071	114	11.802	89
Spagna	7.449	60	8.681	65
Irlanda	8.297	67	7.541	57
Grecia	4.719	38	6.363	49
Portogallo	3.761	31	6.297	47
Media	12.316	100	13.260	100

Fonte: Ocse, 1989, 22-23.

nuova serie di disparità. Se tutti gli stati dessero alle prestazioni sociali la stessa priorità, ognuno devolvrebbe la stessa percentuale del suo prodotto nazionale alla previdenza sociale, all'assistenza sanitaria, all'istruzione e ai programmi connessi. In realtà ci sono forti differenze tra gli stati della Comunità europea. La Francia spende in programmi sociali una percentuale del suo prodotto nazionale quasi doppia rispetto alla Spagna (si veda la tab. 3).

Le differenze nelle priorità nazionali per la politica sociale non si possono attribuire a differenze nel prodotto nazionale. Ci sono differenze sostanziali tra paesi relativamente ricchi: la Danimarca spende in programmi sociali un terzo in più del suo prodotto nazionale rispetto a quanto fa la Germania. Ci sono anche differenze tra paesi meno proseri: l'Irlanda spende nel welfare un terzo in più del suo prodotto nazionale di quanto fa la Grecia, e anche la metà in più della Spagna (si veda la tab. 3). Nessun dato relativo alla spesa sociale è disponibile per il Lussemburgo e la cifra per il Portogallo è una stima.

Dal punto di vista «pragmatico» della gente comune, il test definitivo del welfare è la somma delle prestazioni che sono fornite ai singoli e ai nuclei familiari. Questa somma riflette l'interazione fra stato e mercato.

Tabella 3. *Spesa sociale in termini relativi e assoluti nei paesi dell'Ocse, 1988.*

	Come percentuale				media Cee
	PiI	media Cee	In dollari pro capite	Parità di potere d'acquisto pro capite	
Danimarca	33,9	130	6.688	4.489	130
Germania	25,2	97	4.607	3.357	97
Francia	34,2	131	5.410	4.379	127
Regno Unito	20,6	79	2.424	2.542	73
Olanda	30,7	118	4.461	4.761	109
Italia	26,4	101	3.491	3.235	93
Belgio	34,9	134	3.715	3.116	90
Spagna	17,0	65	1.266	1.476	43
Irlanda	26,1	100	2.166	1.968	57
Grecia	19,5	75	920	1.241	36
Portogallo	18,6	71	700	1.171	34
Media	26,1		3.214	3.461	

Fonte: Ocse, 1989, 16-17,22-23. Nessun dato relativo alla spesa sociale è disponibile per il Lussemburgo e la cifra per il Portogallo è una stima.

*Ceteris paribus*, quanto più alto sarà il livello del Pil, tanto più denaro sarà assorbito da una data percentuale della spesa pubblica, e quanto più alto sarà il livello dello sforzo pubblico, tanto più si spenderà in programmi sociali.

Mentre le differenze tra le nazioni nella spesa pubblica per la politica sociale come quota del prodotto nazionale sono dell'ordine di 2 a 1, la differenza nel valore monetario totale della spesa dello stato sale fino a 9 a 1, perché non solo la Danimarca è una società più ricca del Portogallo, ma lo stato danese spende anche nelle prestazioni sociali una proporzione molto maggiore del suo prodotto nazionale di quanto facciano le sue controparti iberiche. Quando si esamina la spesa in relazione alla parità dei poteri di acquisto, rimangono differenze di quasi 4 a 1. Queste divergenze sottolineano l'importanza delle priorità politiche del governo nazionale nel determinare il welfare, oltre che la rilevanza della ricchezza nazionale.

La Comunità europea offre il miglior banco di prova dell'internazionalizzazione della politica sociale insieme con la crescente internazionalizzazione dei mercati. Lo scambio di merci e di servizi tra i dodici stati membri della Comunità è intenso e in aumento: il completamento del

Mercato unico europeo dopo il 1992 dovrebbe accelerarlo ulteriormente. Tuttavia, la Comunità europea manca degli attributi fondamentali di uno stato ed è quindi incapace di assicurare welfare a circa trecentocinquanta milioni di europei. Un welfare state europeo richiederebbe lo sviluppo di un senso europeo di solidarietà sociale, cambiamenti nelle istituzioni comunitarie per esercitare l'autorità dello stato e una trasformazione fondamentale dei poteri di tassazione e di spesa della Comunità.

Perché la Comunità europea diventi uno stato nel senso weberiano (una condizione preliminare per diventare un welfare state) essa dovrebbe sviluppare un monopolio di poteri coercitivi necessari per mantenere l'ordine interno e fornire sicurezza contro invasioni esterne. Le differenze tra il diritto romano e la *common law* e le differenze nelle tradizioni di politica nazionale rendono difficile immaginare un codice penale esteso a tutta la Comunità, tanto meno un Ministero degli Interni o una forza di polizia della Comunità. Il requisito minimo per la costituzione di un'entità statale sarebbe così la creazione di un Ministero della Difesa della Comunità, che attualmente non esiste. Né vi è effettivamente un Ministero europeo degli Affari esteri, perché i governi nazionali considerano il portafoglio detenuto dalla Commissione come inferiore ai loro Ministeri degli Esteri nazionali, che rappresentano gli interessi nazionali nei circoli internazionali. Nella misura in cui vi è una forza difensiva comune in Europa, essa è stata diretta dagli americani, dal quartier generale della Nato a Bruxelles anziché dalla sede della Commissione.

Il welfare state fa assegnamento sulla solidarietà sociale; questo è con ogni evidenza il caso dei paesi scandinavi, che sono eccezionalmente omogenei in termini sociali. La presenza di una segmentazione su basi razziali, etniche e religiose può ostacolare la comparsa di programmi sociali onnicomprensivi per tutti i cittadini, perché taluni membri di gruppi sociali all'interno di una società non percepiscono altri come membri della stessa comunità sociale o morale, come dimostrano gli Stati Uniti (si vedano Allardt, 1985; Glazer, 1986).

Le definizioni sociopsicologiche di identità convergono su quella che Karl Deutsch (1953) definisce come coscienza sociale o sensazione di «consapevolezza del noi». Proprio come l'esistenza di un'identità locale come parigino o londinese è compatibile con la conservazione dell'identità nazionale come francese o inglese, così lo sviluppo di una coscienza sovranazionale può avvenire senza che ciò implichi la perdita dell'identità nazionale. I sondaggi dell'Eurobarometro della Commissione europea rilevano le tracce di vari livelli di identificazione con le istituzioni comunitarie e con la coscienza europea. I risultati normalmente mostrano un livello significativo di identificazione positiva con i simboli europei.

Tuttavia, una risposta positiva all'Europa come simbolo non è sufficiente per fondare l'Europa come stato, tanto meno come welfare state. Ciò richiede la creazione di istituzioni statali a livello europeo con l'autorità e le risorse per fornire prestazioni sociali su basi che vadano al di là delle priorità nazionali.

Come stanno ora le cose, la Comunità è una confederazione inter-governativa. Essa manca delle istituzioni amministrative necessarie per fornire servizi nell'Europa. Eppure l'unico modo in cui un welfare state può esistere è quello di fornire beni e servizi come l'assistenza sanitaria e l'istruzione ai cittadini ovunque essi vivano. Non può fondarsi unicamente sulla promulgazione di decreti o di leggi in una città capitale. Non c'è una richiesta da parte dei governi nazionali di un vertice decisionale a Bruxelles che avochi a sé le responsabilità dei Ministeri nazionali dell'Istruzione, della Previdenza sociale o della Sanità, con i governi nazionali ridotti ad agenzie «subnazionali» per la fornitura di servizi.

Nella pratica, la politica comunitaria rende difficile imporre l'uniformità nelle leggi di dodici stati membri diversi; l'attuale dottrina del mutuo riconoscimento consente a ogni stato membro di conservare le proprie leggi nazionali all'interno del Mercato unico europeo. Né vi è alcuna indicazione che i governi nazionali o i parlamenti nazionali vorrebbero concedere al Parlamento europeo l'autorità necessaria per creare una legislazione comune europea del welfare state. La discussione del deficit «democratico» nelle relazioni tra il Parlamento di Lussemburgo e la Commissione di Bruxelles tratta quest'ultima come se fosse un governo. In realtà, il deficit maggiore è nei poteri della Comunità nel suo insieme di fronte ai governi nazionali. In base al principio utilmente vago di *sussidiarietà*, la concentrazione di poteri a livelli «inferiori» della Comunità è giudicata desiderabile. Essa è certamente evidente nelle relazioni tra Bruxelles e Parigi, Bonn e Londra.

Qualsiasi tentativo da parte di un'Europa sociale di esigere livelli standard di prestazioni sociali dai suoi dodici stati membri causerebbe una controversia politica. Dovrebbe imporre lo standard più basso, quello della Grecia o del Portogallo, o dovrebbe imporre i livelli elevati di prestazioni della Germania o della Danimarca? Oppure l'uniformità imporrebbe agli stati con gli standard più alti di prestazioni sociali di abbassarli alla media della Cee, mentre quelli con standard inferiori sarebbero costretti a innalzarli a tale media, con o senza aiuto finanziario da Bruxelles? Se la norma fosse l'uniformità nei livelli di prestazioni, allora come verrebbe finanziata? Se si evitasse questo problema rendendo la spesa sociale come percentuale del prodotto nazionale la misura del-

l'uniformità delle prestazioni, questo solleverebbe ancora una volta la questione se undici stati membri dovrebbero adottare lo standard del paese con la spesa più alta, o se dovrebbero esserci un tetto massimo e una soglia minima per lo sforzo di politica sociale.

In termini di economia politica, la trasformazione della Comunità in un welfare state europeo richiederebbe notevoli cambiamenti strutturali nel sistema fiscale e nella spesa.

La risorsa principale della Comunità europea è costituita dalle leggi, non dal denaro. Essa si fonda su un trattato che le conferisce un certo potere di emanare norme con qualche possibilità di cambiare il comportamento degli stati nazionali. Ci sono però limiti rigorosi al potere della Comunità di imporre un'armonizzazione legislativa. Uno studio che sull'armonizzazione del mercato del lavoro conclude che l'armonizzazione per lo più dipende dalla convergenza preesistente in particolari aspetti dei mercati del lavoro degli stati membri. Se c'è una notevole divergenza, sarà praticamente impossibile ottenere un'armonizzazione senza cambiamenti di politica fortemente dirompenti e di vasta portata da parte di alcuni stati membri, cambiamenti che non necessariamente apporteranno loro risultati vantaggiosi (Teague, 1989, 1).

Anche se le leggi sono una risorsa importante, esse possono solo autorizzare programmi «a uso intensivo di denaro» quando c'è anche un grosso gettito fiscale da destinare loro. I programmi di welfare sono preminentemente «a uso intensivo di denaro», perché sono destinati a essere universali, cioè goduti da tutti i cittadini in un qualche momento del ciclo della vita, e perché essi sono beni e servizi privati, con costi proporzionali al numero dei beneficiari.

L'attuale spesa per i programmi sociali nella Comunità europea è dell'ordine di un miliardo di Ecu all'anno. La Cee non avrebbe bisogno di un gettito fiscale sufficiente a finanziarli per intero, ma per avere un'incidenza sui programmi sociali sarebbe necessario un gettito fiscale di ben altra grandezza rispetto a quello ora raccolto da Bruxelles. Inoltre, la spesa in prestazioni sociali dovrebbe quasi certamente essere redistribuita tra le nazioni e, come tale, essere considerata redistributiva. Se la redistribuzione si basasse essenzialmente sul prodotto interno lordo pro capite, andrebbe a vantaggio specialmente degli abitanti del Portogallo, della Grecia, della Spagna e dell'Irlanda, con una popolazione totale di sessanta milioni.

Attualmente, il gettito fiscale della Comunità è esiguo, circa l'uno per cento del Pil complessivo della Cee, e tre quinti di esso sono destinati alla politica agricola comune. Le entrate fiscali disponibili non sono sufficienti per cambiare il livello di spesa sociale nei paesi più poveri della

Comunità. Per trasformarsi in un welfare state, la Comunità dovrebbe esigere imposte ingenti da tutti i contribuenti che percepiscono un reddito nell'Europa settentrionale. Però il Mercato unico europeo non richiede neppure che vengano riscosse aliquote di imposta comuni dagli stati membri, tanto meno l'esazione di una tassa sovranazionale capace di finanziare la spesa sociale per una politica europea comune.

Entrate supplementari per aumentare i livelli di prestazioni sociali non potrebbero venire da due dei più grandi paesi della Comunità, la Gran Bretagna e l'Italia, perché essi stessi sono al di sotto della media come Pil pro capite. La Repubblica federale tedesca potrebbe anch'essa opporsi a un aumento del contributo di imposta perché, dopo la riunificazione, Bonn è responsabile dell'ex-stato della Ddr con diciotto milioni di persone che si trovano in condizioni altrettanto cattive dei paesi dell'Europa meridionale. Né potrebbero due dei paesi più ricchi della Comunità, la Danimarca e il Lussemburgo, contribuire in qualche modo alla ridistribuzione della spesa sociale, dato che la loro popolazione è così esigua.

Aumentare il numero dei paesi membri della Comunità non farebbe che accrescere i problemi connessi alla provvisione di welfare a un livello comune europeo. I paesi ricchi che potrebbero entrare a far parte della Comunità, come la Norvegia e la Svezia, sono assai scarsamente popolati: insieme, la loro popolazione non arriva a quella della Cecoslovacchia. Dato che la Polonia è molto popolata, qualsiasi grande espansione della Cee renderebbe più che doppio all'interno di essa il numero delle persone con un livello basso di welfare e un'economia nazionale incapace di alzare lo standard ai livelli della Cee in un futuro prevedibile. Ampliare la Comunità significherebbe diluire ulteriormente qualsiasi grado di solidarietà sociale esistente tra la popolazione attuale.

Per analogia con la definizione di nazione proposta da Rupert Emerson (1960, 95) — la «comunità più ampia per cui le persone sono pronte a combattere e a morire» — la solidarietà sociale che crea la comunità di un welfare state può essere definita come quel gruppo per cui, quando le cose si mettono male, le persone sono disposte a essere tassate. Esso non è la Comunità europea di oggi. All'interno della Germania, della Francia o del Regno Unito, la gente è disposta a pagare tasse per aiutare i propri compatrioti. Ma l'ambito di coloro che dovrebbero essere assistiti e sostenuti da una riserva comune di denaro si arresta ai confini dello stato. Anche se le economie nazionali sono ora state internazionalizzate, il welfare rimane responsabilità dello stato nazionale.

*Riferimenti bibliografici*

- Allardt, Erik, «The Civic Conception of the Welfare State in Scandinavia» in R. Rose e R. Shiratori (a cura di), *The Welfare State East and West* cit., pp. 107-25.
- Bryant, Ralph C., Henderson, D. W., Holtham, G., Hooper, P. e Symansky, S. (a cura di), *Empirical Macroeconomics for Interdependent Economies*, Washington (DC), Brookings Institution, 1988, 2 voll.
- Cecchini, Paolo, *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single Market*, Aldershot, Wildwood House for the EC Commission, 1988.
- Collier, David e Messick, Richard E., «Prerequisites versus diffusion: testing alternative explanations of social security adoption» in *American Political Science Review*, 1, LXXIV, 1975, 30-41.
- Deutsch, Karl W., *Nationalism and Social Communication*, Cambridge (Mass.), Massachusetts Institute of Technology, 1953.
- Emerson, Rupert I., *From Empire to Nation*, Boston, Beacon Press, 1960.
- Flora, Peter e Alber, J., «Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe» in P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America* cit.
- Flora, Peter S. e Heidenheimer, Arnold J. (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (NJ), Transaction Books, 1981.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Glazer, Nathan, «Welfare and "Welfare" in America» in R. Rose e R. Shiratori (a cura di), *The Welfare State East and West* cit., pp. 40-65.
- Hadenius, Axel, *A Crisis of the Welfare State? Opinions about Taxes and Public Expenditure in Sweden*, Stockholm, Almqvist and Wiksell International, 1986.
- Hecló, Hugh, *Moderate Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- Hecló, Hugh, «Towards a New Welfare State?» in P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America* cit., pp. 383-406.
- Keohane, Robert e Nye, Joseph S., *Power and Interdependence*, Glenview (Ill.), Scott Foresman-Little Brown, 1989.

- Marshall, Thomas H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- Ocse, *Social Expenditure, 1960–1990*, Paris, Ocse, Social Policy Studies, 1985.
- Ocse, *OECD in Figures*, supplemento all'«Observer» dell'Ocse, 158, giugno-luglio, 1989.
- Rose, Richard, «On the Priorities of Government» in *European Journal of Political Research*, 3, IV, 1976, pp. 247-89.
- Rose, Richard e Shiratori, Rei (a cura di), *The Welfare State East and West*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1986.
- Teague, P., *The European Community: the Social Dimension*, London, Kegan Paul, 1989.

# I welfare state europei di fronte a sfide comuni endogene ed esogene: verso la convergenza?

*Alfred Pfaller*

## *Premessa*

Quando si parla della specifica identità europea, si pone spesso l'accento sulla sua combinazione unica di una straordinaria diversità e di radici culturali comuni. In realtà, la diversità di tradizioni e di istituzioni rende la formazione di una Comunità europea unita un'impresa particolarmente difficile. Viviamo però anche in un'epoca in cui le differenze tra paesi e culture vengono talmente livellate che molti guardano con disdegno all'uniformità emergente. Da un lato, la tecnologia moderna delle comunicazioni e dei trasporti ha portato a una rapida diffusione di ogni tipo di innovazione. Dall'altro lato, il progresso della produzione di tipo industriale nella maggior parte dei paesi del mondo che si trovano a latitudini superiori al trentesimo parallelo nord ha creato esigenze funzionanti simili per quanto riguarda l'organizzazione della società.

Il campo delle diversità istituzionali diventa limitato all'ambito dei cosiddetti equivalenti funzionali. E dovremmo supporre che ci sia una specie di tendenza selettiva che, col passar del tempo, sostituisce le soluzioni meno efficaci con altre più adeguate. La convergenza istituzionale è quindi una forza di cui tener conto: è la forza del presente e del futuro che opera sulle strutture diversificate formatesi nel passato. Tuttavia la resistenza di queste strutture è un altro fattore che va preso in considerazione. Se gli sviluppi tecnologici ed economici costituiscono come tali una sfida uniforme, essi possono combinarsi con la realtà storica in varie configurazioni specifiche, che suscitano risposte istituzionali completamente diverse.

Inoltre, le istituzioni non sono soltanto soluzioni per i problemi funzionanti di una società. Esse servono anche gli interessi di alcuni gruppi e vengono decise politicamente contro la resistenza di altri. Sotto questo aspetto, una tendenza verso la convergenza presuppone una convergenza dei rapporti di potere. Il welfare state è uno di quegli insiemi di istituzioni che collegano obiettivi molto «di parte» con l'adempimento di funzioni

sociali fondamentali. Per molti di noi, l'interesse per il futuro del welfare state in Europa consiste soprattutto nel chiedersi in quale misura sarà realizzato l'obiettivo fondamentale del welfare state. La convergenza in quanto tale è meno importante della direzione in cui i welfare state europei potrebbero alla fine convergere: smantellamento dei welfare state estesi del nord e del centro Europa o espansione di quelli meno sviluppati alla periferia del continente?

Dietro le istituzioni del welfare state c'è il principio della «cittadinanza economica». Un welfare state pienamente sviluppato garantisce a ogni cittadino un livello di benessere materiale non troppo al di sotto della media nazionale. A questo scopo sono stati ideati vari meccanismi per assicurare un reddito «adeguato» in denaro o in natura (compresi i servizi) a coloro che non potrebbero guadagnarlo sul mercato, il principale meccanismo di distribuzione dei redditi. Inoltre, possono esser presi provvedimenti per migliorare le opportunità di mercato dei membri disagiati della classe lavoratrice. Quali che siano le disposizioni concrete, esse hanno un costo. Nella misura in cui i beneficiari sono gli stessi contribuenti, questo sistema comporta scambi compensativi (ad esempio, tra potere d'acquisto individuale e valori non commerciabili come tempo libero, sicurezza o spazio pubblico per il «godimento della vita»). Però il welfare state ha i suoi beneficiari netti e quindi i suoi contribuenti netti. Inoltre, al welfare state viene mossa l'accusa di essersi trasformato per diversi aspetti in un peso per l'economia nel suo complesso, diminuendone la capacità di generare prosperità nazionale.

In diversi paesi europei, al giorno d'oggi i diritti economici del cittadino sono rispettati in modo piuttosto selettivo. E quando parliamo di welfare state in Europa, una delle domande fondamentali è questa: aumenteranno la possibilità e la volontà delle rispettive società di pagare il prezzo di una maggiore espansione di esso? Oppure, al contrario, le nazioni oggi «generose» saranno indotte a effettuare tagli? Più che suggerire una risposta diretta, cercherò di analizzare qui di seguito le forze dalle quali dipende il risultato.

### *1. Le differenze tra i welfare state europei*

I vari paesi europei che hanno avuto un'economia fondamentalmente capitalista negli ultimi decenni (e ai quali essenzialmente limiterò la mia analisi) devolvono percentuali molto diverse del loro prodotto nazionale ai programmi pubblici o semipubblici di sostegno al reddito e all'offerta pubblica o semipubblica di beni e di servizi ai singoli. La tabella 1 illustra

questa divergenza, anche se le sue cifre relative alla «spesa sociale» presentano certo un quadro distorto della realtà del welfare state in Europa. In particolare, la quantità di denaro speso a livello pubblico non corrisponde sempre al grado di sicurezza sociale di cui godono i cittadini di un dato paese. I modi nei quali il mantenimento del reddito o l'accesso universale a servizi essenziali come l'assistenza sanitaria e l'istruzione sono effettivamente organizzati differiscono considerevolmente.

Tabella 1. *La spesa sociale rispetto al Pil nei principali paesi europei, 1985 (valori in percentuale).*

Belgio	34
Danimarca	34
Francia	34
Svezia	32
Olanda	31
Austria	29
Italia	27
Germania occidentale	26
Irlanda	26
Norvegia	24
Finlandia	23
Gran Bretagna	21
Grecia	20
Spagna	20
Svizzera	19
Portogallo	17 (al 1980)

Fonte: Ocse, 1988.

Inoltre, la cittadinanza economica generale è assicurata non soltanto attraverso la spesa per i trasferimenti e i servizi essenziali, ma anche attraverso garanzie pubbliche a determinati redditi di mercato e prestazioni erogate direttamente dal datore di lavoro (prosecuzione obbligatoria della retribuzione in caso di malattia, protezione contro il licenziamento, ferie pagate, norme di sicurezza sul lavoro e così via). Alcuni di questi diritti di protezione sono più favorevoli agli operai e agli impiegati in paesi come la Spagna e il Portogallo, che spendono relativamente poco per la previdenza sociale, di quanto non lo siano per esempio nella Germania occidentale.

Tuttavia, la differenza più decisiva tra i welfare state europei non è rappresentata né dalle risorse impegnate né dai diritti tutelati, ma dalla

percentuale della popolazione alla quale sono estesi i diritti e i trasferimenti. Ovunque in Europa il welfare state è fondato sul presupposto che i «capifamiglia» in buona salute abbiano per la maggior parte del tempo un lavoro che dia un reddito «accettabile». I provvedimenti di previdenza sociale essenziali riguardano le normali circostanze della vita, malattia e vecchiaia e il rischio di disoccupazione occasionale dovuta a una crisi nel ciclo economico o a mutamenti nella struttura della produzione. Molte spettanze sono in diretta relazione con la situazione occupazionale e con lo stipendio, o salario, ad essa connesso.

Il mercato del lavoro non funziona però ugualmente bene in tutta l'Europa. Per una parte notevole della popolazione nel sud meno produttivo del continente sono disponibili soltanto lavori con salari molto al di sotto della media nazionale, nei quali non vengono applicati molti dei diritti legali per i lavoratori, e che non danno diritto alle prestazioni del welfare state collegate con il posto di lavoro<sup>1</sup>. Gran parte di tali occupazioni è offerta da imprese molto piccole che possono sopravvivere solo sulla base di una manodopera a buon mercato, libera da oneri fissi come i contributi sociali. L'eccedenza generale di manodopera del paese o della regione fornisce, per così dire, la nicchia ecologica per queste ditte. Ma i lavoratori interessati sono destinati a una specie di esistenza inferiore, distante dai livelli di prosperità e dalle prospettive di vita del resto della popolazione. Per alcuni questa situazione è addolcita soltanto dal fatto che la povertà fa intrinsecamente parte dei modelli di vita e delle prospettive tradizionali.

L'esclusione di quote considerevoli della popolazione da una piena copertura da parte del welfare state è, naturalmente, strettamente connessa con le condizioni sottosviluppate dell'economia. Il sottosviluppo relativo non si rivela solo in una produttività media più bassa e quindi in un reddito di mercato e in trasferimenti pro capite più bassi, bensì si rivela in una non corrispondenza tra i posti di lavoro capitalizzati e le dimensioni della forza-lavoro. Questo ha dato luogo a un'eccedenza di manodopera che è essa stessa alla base di vari tipi di sfruttamento<sup>2</sup>.

In queste condizioni economiche, un sistema di protezione sociale «normale», collegato con il mercato del lavoro, può soltanto accentuare la discrepanza tra coloro che vi sono inclusi e coloro che ne sono esclusi. Per raggiungere l'obiettivo di diritti economici di cittadinanza per tutti, occorrerebbe un tipo molto diverso di welfare state, in grado o di compensare i settori sottosviluppati con sistemi di trasferimenti molto più comprensivi (fondati ad esempio sul principio di un dividendo sociale), o di intervenire in modo molto più drastico nel mercato del lavoro (si veda anche Pfaller, 1990, 7 e segg.). Nei paesi dove lo stesso welfare state

convenzionale non è ancora pienamente sviluppato, tali estensioni radicali del welfare state sembrano piuttosto improbabili. Le uniche vie allora per superare il dualismo socioeconomico consisterebbero in una capitalizzazione totale dell'intera economia, cioè in uno sviluppo industriale completo, oppure in un'emigrazione su larga scala associata a uno sviluppo più specifico della «periferia», più «estensivo» che «intensivo».

La discrepanza tra i paesi relativamente integrati dell'Europa occidentale, settentrionale e centrale da un lato e le società dualistiche del sud offusca tutte le altre differenze di welfare state in Europa, ad esempio quelle nei livelli e nei tipi di protezione e di prestazioni o negli assetti istituzionali. Ora che l'Europa dell'est è uscita dalla sua «condizione speciale», che l'aveva resa sotto molti aspetti non paragonabile all'Occidente durante gli ultimi tre decenni, il dualismo in Europa cesserà molto probabilmente di essere una specie di fenomeno marginale riguardante solo i pochi paesi ritardatari industriali alla periferia del continente. Poiché l'esposizione al mercato impone criteri di efficienza completamente nuovi e rende gran parte delle attività produttive esistenti non in grado di sopravvivere, vi è la possibilità che i paesi dell'Europa dell'est si uniscano al Portogallo, alla Spagna e alla Grecia per quanto riguarda le disparità sociali. Lo spartiacque fra società integrate e dualistiche diventerà allora veramente continentale<sup>3</sup>.

La questione della convergenza dei welfare state in Europa deve essere vista, prima di tutto, all'interno di questa dimensione. Se siamo interessati alla convergenza verso una piena cittadinanza economica, dobbiamo concentrarci sulle prospettive di sviluppo economico nell'Europa dell'est e del sud. Qualunque altro discorso trascurerebbe le differenze reali. Le prospettive di sviluppo di quest'area dipendono a loro volta dai processi del mercato mondiale e dalla capacità delle politiche nazionali di sfruttare nel modo migliore le opportunità e i vincoli connessi a tali processi. Le prospettive di sviluppo dipendono però anche dalla cooperazione intra-europea e quindi da politiche specificamente europee. D'altro lato, la convergenza dei welfare state verso il basso presuppone un'evoluzione economica nei paesi europei più sviluppati tale da determinare situazioni di eccedenza di manodopera, alle quali i meccanismi tradizionali del welfare state non possono far fronte e che perciò danno luogo al dualismo socioeconomico.

Non ci si può aspettare che la convergenza in questa importantissima dimensione del welfare state si realizzi come risultato di sfide comuni tali da provocare risposte simili. Sono piuttosto forze divergenti che dovrebbero livellare la disparità esistente nelle condizioni economiche di base, forze che influiscono su un insieme di paesi ma non sull'altro, o forze che

producono un impatto molto maggiore in un insieme piuttosto che nell'altro. La comunanza di sfide può essa stessa derivare soltanto da un processo di livellamento di grandi dimensioni. Dobbiamo anche prendere in considerazione la possibilità che la disparità tra paesi integrati ad alto livello di sviluppo e paesi dualistici meno sviluppati sia stata generata (o almeno sia continuamente rafforzata) da una tendenza intrinseca verso la polarizzazione. In questo caso, sarebbe necessario un mutamento fondamentale nella dinamica spaziale dell'economia mondiale per arrestare il meccanismo della disuguaglianza.

Tuttavia, nella configurazione attuale di disparità fondamentale dei welfare state esistono congiunture e tendenze che possono essere considerate una sfida comune. Tra queste vi è il «malessere» economico degli anni settanta e ottanta, la concorrenza crescente dei paesi con bassi salari e il rallentamento della crescita demografica nelle società occidentali e in diversi paesi dell'Europa dell'est, insieme con il mutamento nella struttura d'età della popolazione. Altre tendenze capaci di influire sui welfare state europei sono connesse al cambiamento nella configurazione intra-europea con conseguenze piuttosto disuguali per i vari paesi. Tale cambiamento di configurazione potrebbe risultare da processi in atto nelle parti meno sviluppate d'Europa per raggiungere quelle più sviluppate, da un'espansione delle regioni economiche centrali nella loro periferia circostante, o dalla scomparsa delle barriere esistenti al commercio, all'investimento e alla migrazione.

Considererò qui di seguito tre tendenze che penso siano molto importanti per la questione della convergenza dei welfare state in Europa:

- a) il rallentamento della crescita economica mondiale dall'inizio degli anni settanta;
- b) la crescente concorrenza internazionale e l'«immunità» decrescente dei paesi europei di fronte ad essa;
- c) l'aumento dei flussi migratori internazionali.

Non sono però soltanto le tendenze economiche a essere responsabili dei risultati. Tali tendenze pongono sfide al sistema politico, e un ulteriore interrogativo da porsi è quello di quali risposte verranno elaborate dagli attori politici. Esaminerò questo interrogativo nei paragrafi conclusivi.

2. *Il rallentamento della crescita economica: i meccanismi esistenti di protezione sociale diventano meno efficaci*

Nella maggior parte dei paesi europei a reddito elevato, anche se non in tutti, la disoccupazione è salita vertiginosamente negli anni ottanta. Dopo essere stata considerata inizialmente come un corollario della recessione particolarmente grave all'inizio del decennio, la disoccupazione di massa si è rivelata un fenomeno duraturo. Anche se le ramificazioni economiche e demografiche specifiche hanno differito da un paese all'altro, la causa fondamentale è stata la discordanza tra la crescita economica media, che ha subito un rallentamento significativo dopo la prima crisi petrolifera, e la crescita della produttività media. Senza un cambiamento nella struttura delle attività economiche, la produzione della quantità annuale di merci e di servizi ha cominciato a richiedere un minor numero di ore lavorative. Di conseguenza, una certa parte della manodopera ha semplicemente smesso di essere necessaria. Coloro che venivano esclusi, o per selezione negativa o semplicemente per sfortuna, rimanendo ufficialmente disoccupati, erano indotti a ritirarsi dalle file degli aspiranti a un lavoro attivo e/o intraprendevano un lavoro irregolare senza le garanzie e i benefici connessi a un lavoro regolare.

Nessun paese capitalista europeo disponeva di meccanismi di protezione adeguata per la disoccupazione a lungo termine. La persistente disoccupazione di massa ha quindi causato un'ondata di povertà e di ristrettezze in seno a società abituate all'opulenza (si veda ad esempio, per la Germania, Medler, 1988). In altre parole, i paesi europei ricchi e altamente sviluppati si sono trovati a sperimentare in parte di quel dualismo socioeconomico che è la principale carenza del welfare state nel sud (e presto nell'est) dell'Europa. Da un punto di vista strutturale, si potrebbe parlare di convergenza. Ma, naturalmente, la crisi economica ha lasciato il segno anche nelle società tradizionalmente dualistiche. La disoccupazione è aumentata anche in esse e la mancanza di prospettive economiche per una porzione significativa della manodopera è diventata più grave. Il dualismo si è qui ulteriormente esacerbato; le speranze di superarlo a poco a poco sono state frustrate, mentre nei paesi altamente sviluppati è emersa una minoranza (relativamente) povera accanto a una maggioranza prosperosa.

### 3. *La crescita della concorrenza internazionale: restrizione dello spazio per le politiche di welfare*

#### 3.1. *L'immunità «di base» del welfare state*

La forza economica livellatrice per eccellenza è la concorrenza. Essa potrebbe colpire il welfare state in diversi modi:

a) i costi del welfare state possono diventare uno svantaggio nella concorrenza rispetto a imprese straniere con oneri assistenziali inferiori;

b) la spesa sociale può contribuire a deficit di bilancio eccessivi e così all'inflazione che, a sua volta, erode la competitività dei prezzi di un dato paese. Entrambe queste circostanze genererebbero una pressione diretta a ridurre i costi o le spese assistenziali;

c) i paesi con un welfare state meno esteso potrebbero manifestare una performance economica superiore in termini di produttività, adattabilità e disciplina dei salari e dei prezzi. Di conseguenza, il timore di una diminuzione di competitività potrebbe ridurre il sostegno pubblico al welfare state in altri paesi<sup>4</sup>.

Il welfare state si è sviluppato più pienamente negli anni sessanta e settanta nei paesi ricchi, altamente industrializzati, del mondo. Nonostante differenze molto notevoli tra gli sviluppi nazionali, c'era una specie di movimento comune del welfare state nel «club» dei paesi ricchi dell'Ocse. I timori di offerte competitive a prezzi inferiori da parte di concorrenti a basso livello di welfare non erano giustificati perché i costi del welfare state erano sostenuti dalla produttività superiore dei paesi del «club» rispetto al resto del mondo. Come i salari elevati, un welfare state esteso poteva essere considerato come parte della rendita della produttività. Le cose però sono cambiate sotto due aspetti:

a) altri paesi con costi di welfare molto più bassi hanno raggiunto in produttività e in qualità di produzione i livelli del club di welfare state del Nordatlantico;

b) in parte in risposta a questa nuova sfida, alcuni paesi del club stesso hanno iniziato a ridurre il proprio welfare state, creando così una sfida ulteriore per gli altri membri.

Per ogni paese è diventato così cruciale stabilire quale livello di reddito esso può effettivamente permettersi: un quesito che nel passato sembrava irrilevante. E quasi sempre la risposta ha dovuto essere data in senso restrittivo.

L'argomento economico a favore di una limitazione del welfare state è però lungi dall'essere convincente, anche considerando il venir meno dello scudo protettivo costituito da una produttività e da una tecnologia produttiva superiori. La competitività può essere conservata, ma a certe condizioni. Prima di tutto, si deve effettuare una distinzione tra

- a) competitività «di rendimento», che si riferisce alle opportunità di vendita di prodotti nazionali su mercati contesi a livello internazionale e
- b) competitività «di struttura», che si riferisce alla capacità di mantenere un'elevata redditività per fattore di produzione su questi mercati.

La prima dipende dalla possibilità di mantenere prezzi di vendita in linea con quelli esteri per prodotti di interesse paragonabile di mercato. La seconda dipende da una produttività superiore e da caratteristiche del prodotto (Pfaller, 1992, 5-6).

È con riferimento alla competitività «di rendimento» che l'idea di un peso «eccessivo» del welfare state ha occupato un posto di primo piano nei dibattiti politici (non in quelli accademici). Esistono però due meccanismi fondamentali per rendere tale competitività immune dalle pressioni per un aumento dei prezzi dovuta ai costi del welfare state. Entrambi fanno in modo che non siano le imprese a dover pagare i costi effettivi del welfare state. Il primo è la svalutazione della moneta nel caso in cui i costi unitari totali medi (inclusa la quota di oneri sociali) diventino troppo alti nel settore esposto alla concorrenza straniera. In questo modo il margine per la fissazione dei prezzi da parte delle imprese nei mercati internazionali viene aumentato. I costi reali vengono trasferiti ai consumatori di prodotti importati (o che competono con quelli importati, così come ai prodotti con valore aggiunto importato). Il secondo modo di proteggere le imprese è più diretto: la spesa sociale è finanziata da imposte sulle famiglie piuttosto che sulle imprese e da contributi da parte dei dipendenti piuttosto che da parte dei datori di lavoro; i costi non salariali inevitabili della manodopera sono compensati esplicitamente da una riduzione dei salari.

La possibilità di tale immunizzazione competitiva implica un punto fondamentale: il welfare state come regime redistributivo è basato su una solidarietà a livello di tutta la società; come preferenza istituzionalizzata per il consumo collettivo e una «qualità della vita» non commercializzata, esso è basato su un compromesso con il consumo individuale. Sotto nessuno dei due aspetti esso costituisce una «conquista sociale» della classe lavoratrice nella sua lotta per la distribuzione del capitale. Dal punto di vista politico, può essere che i lavoratori combattano per le

realizzazioni del welfare state contro la resistenza delle imprese; ma in definitiva i loro costi sono socializzati in un modo o nell'altro e la stessa classe lavoratrice ne paga una buona parte.

### 3.2. *La necessità di una disciplina*

È decisivo per la competitività il modo in cui i costi sono socializzati. Non dovrebbero esserci problemi se si adottano misure esplicite perché i costi del welfare state non determinano un aumento dei costi unitari totali di produzione. Questo significa che alle imprese non debbono essere imposti oneri addizionali per il welfare state, o almeno solo quegli oneri che possono essere «recuperati» tramite incrementi di produttività (purché naturalmente tali incrementi non siano già impiegati per concedere aumenti retributivi). Se la crescente pressione competitiva esige un alleggerimento degli oneri per le imprese, tale obiettivo può essere deliberatamente conseguito attraverso mezzi diversi dai «tagli» alla spesa sociale, ad esempio attraverso una svalutazione senza aumento compensativo delle retribuzioni o attraverso la fiscalizzazione degli oneri sociali.

Sorgono problemi quando la socializzazione dei costi del welfare state non è controllata esplicitamente, ma è lasciata a processi economici spontanei che assegnano i costi a un pubblico anonimo. Una tale attribuzione incontrollata dei costi può immediatamente causare un rialzo dei prezzi e una diminuzione della competitività «di rendimento» a causa degli oneri addizionali per le imprese. Essa può anche provocare inflazione, se il deficit di bilancio viene finanziato attraverso espansione monetaria. Se invece la politica monetaria resta rigida, i tassi di interesse saliranno, ostacolando gli investimenti produttivi, portando a una rivalutazione della moneta nazionale e diminuendo così la competitività di rendimento. Si potrebbe sostenere che almeno i costi imposti alle imprese possono essere neutralizzati in seguito per mezzo di una svalutazione della moneta. Ma molto probabilmente quella mancanza di disciplina che impedisce un'attribuzione esplicita dei costi in primo luogo rende assai difficile ogni tentativo di assestamento successivo. I gruppi sociali cercheranno di difendere il loro reddito effettivo dagli effetti della svalutazione e, così, innescheranno nuove spirali di aumenti dei prezzi. Se diventa inflazionistica, l'intera sindrome consistente nel concedere diritti sociali senza pagarne esplicitamente il prezzo tende a distorcere la razionalità della distribuzione delle risorse e a ostacolare anche la competitività di struttura.

La mancanza di una disciplina dei costi mette comunque in pericolo

non solo la competitività, ma anche il livello di protezione sociale. Alla fine diventa inevitabile ristabilire un qualche tipo di disciplina e molto probabilmente il welfare state si trova a pagare una parte del conto. Questo avverrà anche nel caso in cui i costi eccessivi del welfare state non siano per nulla all'origine dell'inflazione. Per ripristinare la stabilità è infatti indispensabile ridurre la spesa complessiva a livelli sostenibili; tendono a rimanere immuni solo quelle voci di spesa che sono protette da tabù politici, come è avvenuto in passato per le spese per la difesa.

Inoltre, se il sistema politico rende difficile una distribuzione razionale dei costi — vale a dire se non è garantita una disciplina — qualsiasi spesa pubblica supplementare e qualunque fattore di aumento dei costi per le imprese è potenzialmente pericoloso, in quanto minaccia di scatenare processi incontrollabili. In tale situazione, il mantenimento della stabilità e della competitività richiede una resistenza generalizzata a nuove concessioni di benefici. Questo è tanto più pressante quanto minore è il margine di gioco che la competitività internazionale lascia all'inflazione nazionale, vale a dire quanto più alto è il prezzo che si deve pagare per la stabilità.

La necessità di conseguire o salvaguardare la stabilità monetaria ha dominato l'attività politica nei paesi della Cee durante gli anni ottanta. Era diventato ovvio che la svalutazione monetaria non avrebbe potuto tenere il passo con la continua erosione della competitività che i paesi ad alta inflazione subivano rispetto a quelli a bassa inflazione. Invece che far leva sul tasso di cambio per garantire la competitività, la maggior parte dei paesi della Cee ha iniziato a perseguire la stabilità del tasso di cambio come mezzo per facilitare lo sradicamento dei comportamenti inflazionistici e la convergenza dei tassi di inflazione verso il livello della Germania. Questo, a sua volta, ha reso tanto più indispensabile tenere sotto controllo ed evitare qualsiasi aumento dei costi. È stata la propensione alla stabilità di alcuni paesi, in particolare modo della Germania occidentale, a imporre la stessa priorità a tutti gli altri<sup>5</sup>.

E in combinazione con un'insufficiente disciplina dei costi che la concorrenza internazionale minaccia di avere effetti negativi sul welfare state. Per semplificare ulteriormente: quanto minore è la pressione esercitata dalla concorrenza internazionale, tanto minore è la disciplina necessaria al welfare state, e tanto più facile è avere un welfare state esteso. Dato che la carenza di disciplina è una realtà in molti paesi, la crescente concorrenza internazionale pone un freno all'estensione del welfare state e causa restrizioni nelle spese, anche se in senso economico ciò non è strettamente necessario. Una questione decisiva per il futuro del welfare

state in Europa (così come altrove) è quindi se i vari paesi sono in grado di darsi una disciplina economica sufficiente a mantenere i loro livelli di spesa sociale immuni di fronte alla concorrenza a basso costo.

### 3.3. *L'indebolimento delle linee di difesa del welfare state*

Con l'avanzamento delle teorie e delle ideologie neoconservatrici negli anni settanta e ottanta, il welfare state è stato accusato di minare l'efficienza economica e la dinamica imprenditoriale, forza trainante della prosperità. Sono state mosse accuse con vari gradi di differenziazione e di intensità. Molti dei discorsi più radicali anti-welfare state sono stati respinti dal pubblico — a ragione (si veda Pfaller, 1987 e 1990) — come esagerazioni ideologiche. Tuttavia, si è diffuso il sospetto generalizzato che un eccessivo sviluppo del welfare state potrebbe rendere meno dinamica l'economia nazionale e comportare una diminuzione di competitività. Questo sospetto (o convinzione, secondo le tendenze ideologiche di ciascuno) non è stato sufficiente a provocare uno smantellamento di vaste porzioni degli assetti esistenti del welfare state, neppure negli Stati Uniti di Reagan o nella Gran Bretagna della signora Thatcher: il welfare state ha dimostrato di possedere radici politiche ben robuste. Esso è stato però spinto sulla difensiva. Non è rimasta molta disponibilità a sopportare a grossi sforzi e sacrifici al fine di impedire riduzioni nella spesa sociale, per non parlare di una sua ulteriore espansione volta a farsi carico di nuove esigenze. Al contrario, molte forze politiche hanno accolto con favore una politica di contenimento del welfare in occasione di programmi di stabilizzazione monetaria. È emersa in effetti un'opposizione politico-ideologica ad alternative di aggiustamento capaci di salvaguardare il welfare state a spese di altri impieghi del prodotto nazionale.

Un aspetto di questa opposizione è la preoccupazione che un welfare state eccessivo potrebbe minare quella disciplina macroeconomica sulla quale riposa la sua immunità competitiva. È una preoccupazione di vecchia data quella che la piena occupazione vada a danno della disciplina salariale e lavorativa, in quanto elimina le sanzioni del mercato, vale a dire la minaccia di disoccupazione (si vedano, ad esempio, Kalecki, 1987 e Weisskopf, 1987). La sicurezza di un adeguato reddito da trasferimento in caso di disoccupazione accentua ulteriormente il problema. La disciplina diventa completamente dipendente dalla combinazione di una riduzione volontaria delle rivendicazioni retributive e di sanzioni non economiche. Non è questa la sede in cui discutere la possibilità di attuazione di tali soluzioni, che dovrebbero essere ancorate a strutture istituzionalizzate di cooperazione tra i gruppi (molti degli argomenti

pertinenti sono presentati in Sohns, 1989). Quello che si deve far notare è che l'universalizzazione della cittadinanza economica non costituisce un valido sostituto delle sanzioni di mercato abolite. L'emergere della sindrome inflazionistica nei paesi occidentali a partire dalla fine degli anni sessanta ha certamente condotto a un atteggiamento in genere più cauto al riguardo. I ricorrenti problemi originati in Svezia dalla piena occupazione sul terreno della disciplina salariale, nonostante gli assetti neo-corporativi, sottolineano la gravità potenziale del pericolo, anche se il nesso tra livelli occupazionali e disciplina salariale dovrebbe essere sottoposto a una verifica più ampia. Tuttavia questa verifica non è imminente. In un futuro prevedibile è piuttosto la resistenza delle realizzazioni del welfare state che potrebbe essere messa alla prova.

Come ho cercato di mostrare sopra, il welfare state come regime redistributivo all'interno di una comunità politicamente organizzata non è direttamente soggetto ai confronti di costo imposti dalla concorrenza internazionale. Dal punto di vista strettamente economico, esso è immune nei confronti della concorrenza. Però la sua immunità politica è limitata e la concorrenza internazionale potrebbe creare situazioni tali da sottoporre a una sollecitazione eccessiva la difesa politica del welfare state. L'esigenza di una riduzione generale delle rivendicazioni sociali al fine di ripristinare la stabilità monetaria ha determinato una situazione di questo genere negli anni ottanta. In futuro potrebbe essere il *social underbidding* (ossia la riduzione degli oneri sociali e dei livelli di protezione da parte di un dato paese per incrementare la propria posizione competitiva rispetto agli altri paesi) all'interno dell'Europa ad acquistare importanza come forza anti-welfare state. Tre fattori sono alla base di questo timore:

- a) la crescente capacità delle imprese di cambiare sede di produzione;
- b) l'esistenza di un «esercito industriale di riserva» di disoccupati in molte parti dell'Europa;
- c) la mancanza di unità organizzativa tra i difensori delle realizzazioni del welfare state in Europa, e cioè le organizzazioni dei lavoratori e gli stati nazionali.

L'eliminazione delle barriere al commercio e al movimento di capitali in Europa, insieme con gli sforzi attivi di armonizzazione intrapresi dalla Comunità europea, ha incominciato a creare per una certa classe di imprese uno spazio economico unico, in cui i confini nazionali sono di scarsa importanza. Questo ha abbassato la soglia di costo per l'insediamento della produzione all'estero. Di conseguenza il problema della competitività dei livelli di costo nazionali tende a spostarsi su terreni diversi. Di norma questa competitività non è immediata, perché le imprese hanno legami

molto stretti con la propria sede nazionale e debbono perciò arrangiarsi *in loco*, ai vincoli e ai costi loro imposti. E la capacità di adattamento ai vincoli e ai costi «locali» da parte delle imprese è stata molto più elevata di quanto le loro rimostranze circa la perdita di competitività lasciavano supporre. Però le cose sono diverse quando si tratta di decidere dove si deve installare una nuova linea di produzione o dove si devono progressivamente ridurre le capacità di produzione. I lavoratori e le autorità pubbliche sono posti in una situazione in cui devono fare offerte in concorrenza diretta con offerte straniere per ottenere i favori delle imprese. Il concreto rischio immediato di perdere commesse a causa di richieste eccessive è molto maggiore del rischio generale di contribuire con eccessivi costi del lavoro per unità di prodotto alla pressione inflazionistica e ai problemi della bilancia dei pagamenti. Nel contesto di una disoccupazione generale elevata, i posti di lavoro sono direttamente in gioco.

Elementari considerazioni di teoria dei giochi e le prime indicazioni empiriche fanno pensare che in questo tipo diverso di concorrenza sia il governo sia i lavoratori tendano a essere meno insistenti nelle loro richieste contro la resistenza delle imprese e più disposti a fare essi stessi concessioni a favore delle imprese. Queste ultime possono persino opporre i vari offerenti gli uni contro gli altri (per un esempio relativo alla Gillette si veda Buda, 1991) e semplicemente tirarsi indietro quando si trovano di fronte a scioperi e così via. Sono colpiti, prima di tutto, i diritti a livello aziendale come, ad esempio, la sospensione dei turni durante il fine settimana. Ma è ipotizzabile che le imprese giungano a far valere le proprie preferenze anche nella sfera dei diritti sociali tutelati dallo stato.

Tutto questo certamente non tocca i pilastri fondamentali dell'edificio del welfare state, ma un certo numero di diritti al «godimento della vita» possono venir ridotti a livelli meno generosi. Inoltre, quest'erosione dei diritti sta avvenendo in modo disuguale, perché le concessioni sono fatte a livello di azienda o di industria, laddove più si fa sentire la pressione competitiva. È molto probabile che ampi settori della forza lavoro non ne saranno affatto toccati. Perciò, all'interno dei paesi, ci dovremmo aspettare crescenti diversità di diritti, di condizioni di lavoro e di vita, che rafforzano le tendenze dualistiche con un allontanamento dal welfare state ideale e che hanno avuto origine dal rallentamento della crescita economica. Nello stesso tempo la concorrenza legata al luogo di insediamento impone una certa convergenza in tutta la Comunità europea a livello di talune industrie e attività economiche. Però, fino a quando persistono differenze di produttività tra i paesi europei, questa convergenza non si

riferisce tanto al livello dei diritti sociali quanto allo spostamento del potere di contrattazione a favore delle imprese.

Tale spostamento, che deriva dalla crescente mobilità di insediamento delle imprese, influisce anche sulla struttura della remunerazione dei lavoratori. Le aziende tendono a preferire i costi variabili rispetto ai costi fissi e a opporsi ai vincoli che impongono all'azienda impegni inalterabili più di quanto si oppongono agli aumenti dei salari. E poiché nel nuovo gioco competitivo sono le società che stabiliscono le condizioni con la secca alternativa di prendere o lasciare, la questione della distribuzione e della compensazione tra i costi salariali e non salariali della manodopera tende a non essere neppure sollevata. Perciò, in quei settori industriali nei quali la concorrenza legata al luogo di insediamento diventa una caratteristica importante, assisteremo a una più netta subordinazione della vita lavorativa agli interessi delle imprese. Lo spirito del welfare state, invece, richiederebbe che l'organizzazione della produzione fosse adattata alle preferenze «umane».

#### *4. La migrazione: la redistribuzione geografica dei problemi sociali*

La crescente denazionalizzazione dell'attività imprenditoriale, e specialmente la creazione di uno spazio economico unico nella Comunità europea, minaccia di erodere le conquiste sociali delle regioni d'Europa ad alti livelli di welfare e di integrazione sociale, a meno che non sia mantenuta o presto ristabilita la piena occupazione, poiché esso tocca solo parte della manodopera e diminuisce il peso relativo degli aspetti della qualità della vita rispetto al reddito individuale. Questa minaccia riguarda in linea di massima tutti i paesi europei. Alcuni però potrebbero essere più immuni di altri, grazie alla loro struttura di produzione e alla loro capacità politica di farvi fronte. È difficile giudicare se questo effetto differenziatore sarà più forte della tendenza opposta. Tuttavia, la differenza fondamentale nell'estensione dei diritti di cittadinanza tra i paesi bene integrati del centro dell'Europa e la sua periferia fortemente dualistica sarà difficilmente annullata dalla nuova concorrenza legata al luogo di insediamento. In generale, i costi totali di produzione negli insediamenti con manodopera a basso costo non sono inferiori a quelli nelle regioni industriali centroeuropee con alte retribuzioni, oneri elevati ed estesa regolamentazione. Attualmente la manodopera a basso costo non è un vantaggio competitivo sufficiente a determinare uno spostamento su larga scala della produzione dal centro alla periferia europea o extraeuropea. E non sembra che l'equilibrio esistente tra i costi della

manodopera e le condizioni della produttività (cioè la «futilità industriale» dell'insediamento, si veda Kamppeter, 1987) cambieranno in modo sostanziale nel futuro prevedibile<sup>6</sup>.

Ma quello che la mobilità del capitale non determina (ancora) sarà alla fine originato dalla mobilità del lavoro. Mentre le differenze di «fertilità industriale» continuano a costituire un ostacolo formidabile al trasferimento del capitale produttivo in regioni con eccedenza di manodopera, esse sono uno stimolo alla migrazione dei lavoratori. Questo stimolo diventa tanto più efficace quanto meno efficaci diventano gli ostacoli politici, fisici e culturali alla migrazione. Il progresso avvenuto recentemente nell'integrazione dell'Europa occidentale e la demolizione di quella che è stata chiamata la «cortina di ferro» tra Europa dell'est e Europa dell'ovest sono due fattori importanti che facilitano la migrazione intraeuropea. Il dualismo crescente che ci si deve aspettare per l'Europa dell'est potrebbe fornire un'ulteriore forte motivazione.

La migrazione su larga scala allevia il dualismo nei paesi di emigrazione. Nella misura in cui supera la capacità di assorbimento dei mercati del lavoro dei paesi che la ricevono, essa genera dualismo in questi ultimi. Non si tratta solo del fatto che gli immigrati in soprannumero non trovano un lavoro nel settore «istituzionale», che è soggetto alle varie disposizioni del welfare state. Essi diventano disponibili per un mercato del lavoro di livello inferiore, di lavoro «nero», a tempo parziale e spesso in condizione di subappalto, che è meno remunerato e che è dissociato dai diritti alle prestazioni di welfare. Sotto molti aspetti, questo mercato del lavoro di livello inferiore si trasforma in un sostituto del mercato regolamentato livello superiore, poiché le aziende tendono a utilizzare quest'opportunità più a buon mercato se e dove essa si presenta. In questo modo il mercato di livello superiore può assorbire meno lavoratori e una porzione maggiore della manodopera nazionale viene anch'essa relegata al mercato di livello inferiore. Inoltre, col passar del tempo, anche gli immigrati competono con successo con i lavoratori nazionali per posizioni nel mercato di livello superiore, distruggendo così la divisione netta tra una forza-lavoro nazionale ben integrata e una sottoclasse di immigrati.

L'immigrazione su larga scala da regioni con eccedenza di manodopera contamina, per così dire, le società prospere e socialmente integrate dell'Europa occidentale, centrale e del nord con i problemi sociali del mondo più vasto. Il problema di «quelli dentro» e di «quelli fuori», che fino ad ora è stato tenuto a bada dal punto di vista spaziale dalle frontiere nazionali, viene trasferito direttamente nella casa di quelli che oggi sono «dentro». Nello stesso tempo, la differenza tra i paesi viene un poco a ridursi. Nella misura in cui gli immigrati provengono dalla periferia

economica del sud e dell'est dell'Europa, si potrebbe parlare di una specie di convergenza dei welfare state europei: gli uni sono sollevati di una quota del carico dei loro problemi non risolti, che in parte ricade sulle spalle degli altri.

All'interno del contesto europeo, questo non è necessariamente uno scenario tetro. Tutto dipende dal ritmo della crescita economica, che consente di estendere il mercato del lavoro di livello superiore e di incorporare una parte crescente della popolazione in eccesso, non protetta, dell'Europa nel sistema del welfare state collegato con il mercato del lavoro. Dopo tutto, le regioni industriali centrali sono state aree di immigrazione per la maggior parte della loro storia. L'assorbimento della manodopera in eccedenza, proveniente dalle loro periferie nazionali, ha consentito a queste ultime di diventare anch'esse prospere, in seguito a una bassa densità di popolazione adattata alla densità dell'attività economica e di afflussi netti di denaro pubblico.

Le cose cambiano quando consideriamo la prospettiva di un'immigrazione di massa dai paesi extraeuropei. Da un lato, questo non porta a una convergenza all'interno dell'Europa verso un livello medio di dualismo, riducibile forse con l'aiuto di una rapida crescita economica. Esso conduce a un aumento (forse non uniformemente distribuito) del dualismo in Europa. Dall'altro lato, le dimensioni del problema dell'eccedenza di manodopera al di fuori dell'Europa sono così terribili che non si può pensare seriamente di superarlo. Un'Europa fiorente sarà maggiormente in grado di far fronte a determinate quote di immigrazione dall'esterno, ma potrebbe anche portare a un'intensificazione del flusso di immigrati. La mia previsione è che l'afflusso di manodopera in eccedenza dal Terzo Mondo sarà la fonte dei problemi sociali più gravi per i welfare state europei nel futuro. Esso relativizzerà qualsiasi progresso che potrebbe in definitiva essere conseguito grazie all'estensione della prosperità e dei diritti economici di cittadinanza alla periferia del sud e dell'est. Esso sarà certamente una sfida comune per i paesi europei ricchi e poveri, una sfida che minaccia di portare a una convergenza verso il basso nell'efficienza dei welfare state.

##### *5. La convergenza dei welfare state come sfida politica*

L'ideale di una Comunità europea unita è associato con il concetto di una «società buona» che dovrebbe trionfare in un modo o nell'altro in tutta la Comunità. La democrazia politica e i diritti fondamentali umani e civili sono una parte evidente di questo concetto e sono incorporati nella

Carta costituzionale della Comunità. Come avviene all'interno della maggioranza degli stati nazionali, l'idea che ogni cittadino dovrebbe prender parte in misura ragionevole alla prosperità della Comunità non è però sostenuta così esplicitamente. La coesistenza di povertà e di ricchezza è accettata come un fenomeno piuttosto spiacevole ma normale e senza rapido rimedio. Vi è nondimeno un consenso diffuso su due punti:

- a) le enormi differenze economiche tra paesi e regioni dell'Europa dovrebbero essere diminuite;
- b) vi sono effettivamente diritti economici fondamentali del cittadino che dovrebbero essere rispettati.

La Cee ha assunto come obiettivo della Comunità quello di promuovere con aiuti finanziari lo sviluppo economico delle regioni arretrate allo scopo di uniformare le condizioni di vita in tutto il suo territorio e ha adottato una Carta dei diritti sociali fondamentali, che riflette l'importanza di questi diritti per la legittimità della Comunità stessa e per il suo ordine istituzionale.

Il problema è se l'imperativo del welfare state sia abbastanza forte da produrre misure adeguate a porre rimedio alle carenze sociali esistenti. Se la politica regionale ha successo, essa creerà le basi per un afflusso sufficiente di redditi di mercato e per la creazione di un numero sufficiente di posti di lavoro corredati delle più importanti garanzie sociali. È però molto improbabile che questa impostazione di politica regionale possa effettivamente compensare e invertire la tendenza economica spontanea verso la concentrazione della produzione (e quindi del consumo) in particolari regioni in crescita. Mentre l'unificazione europea può facilitare l'afflusso di risorse nelle regioni periferiche, la creazione di un mercato unico aumenta anche la pressione della concorrenza sulle attività locali. In ogni caso, l'estensione dei diritti di cittadinanza mediante lo sviluppo economico richiede molto tempo.

Mentre gli sforzi della Cee per contribuire alla riduzione delle differenze di sviluppo regionali costituiscono un debole tentativo di mettere in pratica una solidarietà a livello europeo, la Carta dei diritti sociali fondamentali va nella direzione di «prescrivere doveri agli altri»: alle imprese e agli stati membri. Essa specifica le condizioni di impiego e riduce lo sfruttamento. Ma da solo questo è un modo formalistico di affrontare le cose. Anche se la Carta fosse provvista di una forza vincolante di tipo legale — come potrebbe effettivamente avvenire un giorno — resterebbero ancora fuori del suo ambito le condizioni economiche preliminari per i diritti sociali. Essa dovrebbe essere integrata da provvedimenti di solidarietà effettiva, che riducano la disponibilità di manodopera in

eccedenza per mercati del lavoro non regolamentati di livello inferiore (si veda Pfaller, 1990, 8 e segg.). Questo si può realizzare fundamentalmente in due modi:

a) una percentuale sufficiente di potere di acquisto privato è reindirizzata (ad esempio attraverso le tasse e gli appalti pubblici) verso la richiesta di beni e servizi a uso intensivo di lavoro, in modo da fornire alla manodopera in eccedenza posti di lavoro con remunerazioni adeguate e corredati di garanzie sociali. Ciò richiede come condizione preliminare una formazione idonea (essa stessa fonte di posti di lavoro che non dipendono da uno sviluppo industriale-tecnologico precedente). In questo modo il reddito e i livelli di protezione sociale della popolazione emarginata sono innalzati allo standard nazionale. Non sono però eliminate le differenze europee tra gli standard nazionali. Coloro che sono nel mercato del lavoro regolamentato e protetto sono piuttosto costretti ad accettare una riduzione del proprio livello individuale di consumo;

b) coloro che si trovano ad avere un'occupazione «debole» ricevono trasferimenti adeguati (misurati secondo gli standard nazionali), comprendenti il pieno accesso alle prestazioni del welfare state a disposizione di coloro che hanno occupazioni «forti». Tali trasferimenti si potrebbero concepire come una imposta negativa sul reddito, che integra il reddito guadagnato sul mercato. Essi sono pagati dalla popolazione rimanente sotto forma di tasse o di contributi per la previdenza sociale.

In entrambi i casi, il pubblico di consumatori pagherebbe, in sovrappiù, prezzi più alti per beni e servizi che precedentemente erano prodotti ricorrendo a manodopera a buon mercato nel settore non regolamentato e che ora richiederebbero una forza-lavoro pienamente protetta, pagata a salari interi.

Entrambe le vie per estendere i diritti di cittadinanza sono principalmente una questione di politica nazionale. Il diritto comunitario potrebbe però obbligare gli stati membri ad adottare le misure adeguate e la Cee potrebbe sovvenzionare i trasferimenti e l'occupazione pubblica nei suoi stati membri più poveri. Al momento attuale, entrambe le proposte hanno un sapore utopistico. Se però l'unificazione politica della Comunità procederà ed emergerà qualcosa di simile a uno stato-nazione europeo, l'idea potrebbe diventare più plausibile. Tuttavia, la sua realizzazione andrebbe oltre il grado di solidarietà attualmente esistente nella maggior parte degli stati membri ricchi della Cee.

Prima di passare alla questione di come i diversi welfare state reagiranno alle sfide comuni, dovremmo menzionare brevemente un altro aspetto

della convergenza dei welfare state come obiettivo politico. Esso si riferisce alla forma dei sistemi più che ai risultati. Un mercato europeo veramente integrato richiede un qualche tipo di armonizzazione delle norme di previdenza sociale e degli standard di qualificazione. Altrimenti la libera circolazione della manodopera all'interno del territorio comune risulta ostacolata. Tuttavia, le differenze profonde tra le istituzioni nazionali rendono tale armonizzazione un compito estremamente difficile. Dovremmo quindi aspettarci la fissazione di numerose regole «di equivalenza» separate molto specifiche, più che una vera convergenza di sistemi.

### 6. *Sfide comuni, risposte comuni?*

Nello stesso momento in cui le profonde differenze nelle prospettive di vita e nei diritti di cittadinanza tra i paesi europei sono lentamente accolte come una sfida politica, come qualcosa di non compatibile con l'idea di una Comunità europea, molti paesi europei registrano al loro interno un'erosione delle realizzazioni del welfare state, a causa del protrarsi di una disoccupazione su larga scala. Ma mentre i rimedi sono sostanzialmente disponibili, la loro adozione trova robusti ostacoli politici. I rimedi sono già stati sommariamente delineati: estensione dei trasferimenti e dell'intervento nel mercato allo scopo di aumentare la domanda di lavoro. Si potrebbe aggiungere come strategia supplementare la riduzione dell'orario di lavoro e della remunerazione individuali in combinazione con un'estensione dell'orario di funzionamento dei macchinari, degli orari degli uffici, degli orari di apertura dei negozi e così via.

In certa misura, le soluzioni al problema della disoccupazione di massa a lungo termine sono state rimandate nella speranza che in un periodo di tempo ragionevole la ripresa della crescita economica e la diminuzione del numero di giovani che entrano nel mercato del lavoro avrebbero presto ridotto l'intera questione a dimensioni facili da gestire. Ma questa aspettativa non è stata l'unico fattore. Altri due hanno avuto importanza:

a) la diffusione di un'ideologia generalizzata anti-welfare state nel corso della crisi economica ha significato che le forze politiche conservatrici si sarebbero opposte a ogni ulteriore estensione dei provvedimenti del welfare state. In diversi paesi tali forze sono andate al governo e hanno dato avvio a programmi di smantellamento delle istituzioni del welfare state esistenti. Lo zelo «rivoluzionario» del neoconservatorismo è passato. Le sue idee però sono abbastanza ben radicate nell'opinione pubblica

e rendono difficili risposte adeguate del welfare state alla sfida del dualismo crescente;

b) le associazioni dei lavoratori sono state una delle principali forze di sostegno del welfare state e il perseguimento di benefici e diritti, compreso il diritto al lavoro, è stato un elemento centrale della loro lotta contro il capitale riguardo alla distribuzione e al controllo dei redditi. Le realizzazioni del welfare state sono state concepite principalmente come conquiste della classe lavoratrice che dovevano essere pagate dalle imprese o da fondi pubblici finanziati in modo «anonimo».

Le conquiste del welfare state non sono state perseguite primariamente come atti di solidarietà all'interno della classe lavoratrice. In questo modo, i lavoratori e i loro alleati politici hanno fatto il gioco dei conservatori, i quali hanno insistito sui limiti alla redistribuzione e sulla necessità di un contenimento dei costi, facendo ampiamente appello all'opinione pubblica in accordo con i requisiti per un buon funzionamento delle economie capitaliste. Negli anni settanta e ottanta, qualsiasi discorso volto a incrementare gli oneri sociali delle imprese era destinato ad avere poca fortuna. D'altro lato, l'estensione del welfare state a spese della vasta massa di occupati non è mai stata presa in considerazione come una possibile strategia politica della sinistra.

Nella situazione attuale, la riconferma del principio della cittadinanza economica dovrebbe essere perseguita da un'alleanza «progressista» che trascenda i modelli ideologici della lotta di classe o che sia abbastanza realista da accettare l'affinità degli interessi distributivi del capitale con le esigenze funzionali di un'economia capitalista (a questo proposito, si veda Lindblom, 1977). L'estensione del welfare state non può oggi, come spesso nel passato, essere intesa come un dividendo della crescita economica, che consenta di aumentare il consumo individuale e di aumentare simultaneamente la generosità sociale. Data la necessità della disciplina, rafforzata dalla concorrenza internazionale, l'ulteriore sviluppo del welfare state esige una scelta deliberata e severa della società a favore della solidarietà (e di una «qualità della vita» non commerciale) a spese del potere d'acquisto individuale del lavoratore dipendente medio.

Ci troviamo a un crocevia più che sulla strada verso la convergenza. Fino ad ora, la maggioranza dei paesi ha permesso che aumentasse e persistesse la disoccupazione senza un adeguato alleggerimento delle difficoltà economiche a essa associate, mentre alcuni altri (in particolare la Svezia), nei quali la situazione di crescita non era migliore, hanno agito con successo per impedirla. La sfida comune è stata un catalizzatore per evoluzioni diverse. Naturalmente la storia non si ferma e non si può

escludere categoricamente la possibilità che, con una delle prossime crisi nel ciclo economico, i modelli di piena occupazione finora coronati da successo crollino sotto il peso dei loro problemi (di disciplina più che di costi). Questo potrebbe dare origine a una convergenza generale europea verso il dualismo, vale a dire a società prospere con limitati diritti di cittadinanza, come accade negli Stati Uniti. Nel frattempo, un'immigrazione su larga scala si profila sullo sfondo come un problema capace di resistere a qualsiasi soluzione in termini di welfare state, anche di stile svedese.

Un'altra sfida comune richiede risposte comuni per essere affrontata in modo adeguato: è la crescente libertà delle imprese di ritirarsi dagli obblighi imposti a livello nazionale attraverso la rilocalizzazione e il pericolo di un mutuo «ribasso sociale» da parte di forza-lavoro nazionale in uno spazio economico e monetario integrato. Come ho cercato di mostrare, questo è un fronte di minore importanza nella battaglia per il mantenimento dei pieni diritti di cittadinanza. I singoli stati nazionali possono diminuirne ulteriormente l'importanza avendo cura che tali diritti diventino quanto meno possibile ostaggio delle imprese. A questo scopo essi dovrebbero scollegare i diritti ai vari benefici dalle specifiche posizioni del mercato del lavoro e fare in modo che questi ultimi siano finanziati attraverso imposte dirette o indirette sulle famiglie e/o attraverso contributi da parte del gruppo dei futuri beneficiari.

Questa immunizzazione interna non può mai tuttavia essere completa, dato che alcune prestazioni (come, ad esempio, le riduzioni dell'orario di lavoro o i diritti di cogestione) non si possono separare dal posto di lavoro. Occorre perciò in più qualche immunizzazione esterna al fine di proteggere i diritti sociali di fronte alla crescente mobilità delle imprese. Per le forze di lavoro nazionali e per i governi nazionali sarebbe importante precludere al capitale la libertà di trasferirsi in aree con minori garanzie sociali. A questo scopo essi dovrebbero adottare posizioni di contrattazione comuni. Tuttavia, ciò dovrebbe essere fatto in base alle specificità delle diverse situazioni. Lo spazio per norme vincolanti e applicabili a tutta l'Europa è molto limitato. Tali norme uniformi tenderebbero a trascurare le diverse preferenze e condizioni nazionali di produttività, per non parlare di tutte le questioni legate alla situazione specifica, ad esempio quando si tratta della ristrutturazione all'interno delle aziende. Chiaramente, il peso maggiore del compito grava sulle associazioni dei lavoratori e non sulle istituzioni della Cee. Ma i sindacati non dovrebbero soltanto superare la loro attuale mancanza di strutture di negoziazione sovranazionali efficaci, essi dovrebbero anche affrontare il problema della distribuzione della disoccupazione all'interno dell'Europa. Se i sindacati del nord cercano di conservare i posti di lavoro nei loro paesi a

scapito della creazione di nuovi posti di lavoro nel sud (una risposta comune per impedire la convergenza), è difficile immaginare come potrebbero formare un fronte di contrattazione unito insieme con i lavoratori del sud. Se il livello collettivo dei benefici deve essere protetto contro l'erosione per opera della concorrenza, i lavoratori relativamente privilegiati di certi paesi dovrebbero concedere ai loro colleghi stranieri meno privilegiati un margine adeguato di offerta a prezzo inferiore, che consenta un certo spostamento della domanda di lavoro.

Naturalmente, questo tipo di solidarietà è tanto più facile quanto meno la situazione globale è caratterizzata da spiccate condizioni di gioco a somma zero. Il progresso sul fronte del «ribasso sociale» dipende quindi dalla possibilità di mantenere le posizioni sul fronte principale nella battaglia contro il crescente dualismo, cioè sul fronte della disoccupazione. La nostra analisi non va a sostegno di un deciso ottimismo.

<sup>1</sup> Anche per l'Italia Maurizio Ferrera mostra che, ancora nel 1980, solo la metà circa dei lavoratori era assicurata contro la disoccupazione e gli infortuni sul lavoro. Approssimativamente un terzo non aveva diritto ai sussidi di malattia (Ferrera, 1986, 411). La povertà diffusa, che si trovava particolarmente nel sud sottosviluppato del paese (una zona che assomiglia sotto diversi aspetti agli altri paesi dell'Europa meridionale), era dovuta prevalentemente a insufficiente reddito di mercato (Ferrera, 1986, 421 e segg.) Queste sono chiare indicazioni dell'esistenza di un mercato del lavoro «di livello inferiore» di notevoli dimensioni, non collegato agli standard di remunerazione e di sicurezza economica che accompagnano un lavoro «normale».

<sup>2</sup> La letteratura sullo sviluppo del Terzo Mondo affronta questo fenomeno complessivo dell'occupazione sotto il livello standard nell'ambito del concetto del «settore sommerso». Per una breve trattazione dei vari modi di affrontarlo nella teoria dello sviluppo, si veda Mansilla (1991).

<sup>3</sup> Nel 1991 è ancora troppo presto per diagnosticare l'esistenza del dualismo come modello strutturale delle economie e delle società dell'Europa dell'est. Ciò a cui stiamo assistendo ora è il crollo di gran parte del sistema produttivo e del welfare state che era intessuto in esso attraverso la garanzia della piena occupazione e i bassi prezzi amministrati per i generi di prima necessità. Questo crollo ha causato difficoltà immediate alla maggioranza della popolazione. È un periodo di emergenza, in cui l'attività economica «sommersa» è una strategia individuale di sopravvivenza largamente diffusa (anche se già ben sviluppata durante il precedente periodo socialista). Non è però ancora emersa una nuova struttura di produzione relativamente stabile tale da relegare parte dei lavoratori in nicchie permanenti di occupazione sotto il livello standard. Tuttavia, in vista dell'integrazione di questi paesi nel mercato mondiale come periferie arretrate, è difficile immaginare come questo potrebbe essere evitato, a meno di ideare meccanismi veramente rivoluzionari di solidarietà sociale.

<sup>4</sup> Per una trattazione più estesa di questi legami tra la concorrenza internazionale e i «tagli» del welfare state, si veda Pfaller (1992).

<sup>5</sup> Questo non significa che la stabilità monetaria fosse altrimenti un obiettivo per cui non meritasse impegnarsi. Tuttavia, la concorrenza internazionale riduceva chiaramente il grado di libertà dei governi riguardo alla fermezza con cui perseguirla.

<sup>6</sup> Naturalmente, a livello di singole industrie c'è stata una notevole quantità di rein- sedimenti in luoghi diversi, che hanno causato la necessità di adattamenti strutturali nei paesi

industrializzati avanzati. Ma questi reinsediamenti sono stati accompagnati finora dall'espansione di altre attività economiche, che hanno permesso l'adattamento. Un flusso massiccio di reinsediamenti, che superi in volume la capacità di adattamento fornita dalla crescita di settori competitivi e protetti e che riduca, perciò, la domanda complessiva di manodopera a salario elevato aumenterebbe certamente il dualismo nei paesi a salari elevati (si vedano Pfaller, 1986 e Elsenhans, 1987).

### *Riferimenti bibliografici*

- Buda, Dirk, *Auf dem Weg zum europäischen Betriebsrat*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1991 (Reihe Eurokolleg 6).
- Elsenhans, Hartmut, «Absorbing Global Surplus Labor» in *The Annals*, 492, 1987.
- Ferrera, Maurizio, «Italy» in P. Flora (a cura di), *Growth to Limits* cit.
- Flora, Peter (a cura di), *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, vol. 2, Berlin, Walter de Gruyter, 1986.
- Kalecki, M., «Political Aspects of Full Employment» in *Political Quarterly*, XIV, 1943.
- Kamppeter, Werner, *The Distribution of Production and Incomes in the World Economy. An Explanation Based on Differential Rent Theory*, relazione al seminario di ricerca dell'Institute of Economics, Yokohama National University, 19 gennaio 1987.
- Lindblom, C. E., *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books, 1977.
- Mansilla, H. C. F., «Informelle Wirtschaft und die Verfestigung von Unterenwicklung. Der Fall Bolivien» in *Vierteljahresberichte – Problems of International Cooperation*, 124, 1991.
- Möller, Carola, *Flexibel in die Armut. Empirische Untersuchung und theoretische Verortung prekärer Arbeitsverhältnisse*, Hamburg, Hamburger Institut für Sozialforschung, 1988.
- Ocse, *Social Expenditure Trends and Demographic Developments*, Paris, Ocse, 1988.
- Pfaller, Alfred, *Europäischer Binnenmarkt und Arbeitnehmerrechte. Chancen, Bedrohungen, Strategien*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1990 (Reihe Eurokolleg 4).
- «The Changing North-South Division of Labour. Promises, Threats and EC Policy Options» in *Kyklos*, 1, XXXIX, 1986.
- «Are the Western Welfare States Still Competitive?» in *Intereconomics*, 3, XXIII, 1987.

- «Welfare State and Competitiveness: Mostly False Alarm», relazione al convegno Globalkation and the Future of the Social Contract, Louvain-la-Neuve, 29-31 marzo 1990.
- Pfaller, Alfred, Gough, Ian e Therbom, Göran, «The Issue» in A. Pfaller, I. Gough e G. Therborn (a cura di), *Can the Welfare State Compete?* cit.
- (a cura di), *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, London, Macmillan, 1992.
- Sohns, Reinhold (a cura di), *Social Concertation and Economic Policy: an International Dialogue*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1989.
- Weisskopf, T. E., «The Effect of Unemployment on Labor Productivity: an International Comparative Analysis» in *International Review of Applied Economics*, 2, I, 1987.



# Politica sociale, solidarietà e stato nazionale

*Claus Offe*

## *Premessa*

La domanda che desidero porre in queste note è la seguente: quali sono le considerazioni morali e strategiche che inducono i soggetti a spartire le proprie risorse con altri in determinati regimi di politica sociale? Quale genere di argomenti e interessi può spingere persone razionali a condividere e accettare disposizioni in base alle quali porzioni consistenti delle loro entrate correnti vengano devolute d'autorità a favore di altri o per il «loro stesso futuro»?

## *1. Scambi impliciti*

Le politiche sociali consistono nell'attribuzione, definita in via politica, di diritti e doveri legali ai cittadini. Questi diritti si riferiscono a trasferimenti di denaro e a servizi che mirano a — e sono legittimati dal proposito di — compensare condizioni di necessità e rischio che il cittadino tipo, che goda di tali diritti, non è ritenuto in grado di affrontare con successo con le sue proprie risorse individuali. Questa incapacità può derivare da condizioni oggettive (mancanza di entrate, di impiego, ovvero delle capacità e delle condizioni fisiche per garantirsi un guadagno) come pure da condizioni soggettive (fallimento nell'accumulo di sufficienti risparmi a partire dalle entrate correnti o riluttanza ad accettare condizioni di bisogno e povertà come scontate e inalterabili). Possiamo, pertanto, parlare della problematica in oggetto delle politiche sociali come di qualcosa che risulti al tempo stesso costituito da condizioni «oggettive» (ad esempio malattia, disoccupazione, età avanzata) e da condizioni «moralì» (nozioni istituzionalizzate di «bisogno», «diritto a determinate prestazioni», «merito» e riconoscimento di un certo grado di fallibilità morale dei comuni esseri umani). Quest'ultimo aspetto spiega le impostazioni autoritative regolatrici di tutte le politiche sociali: nell'ambito

di variazioni alquanto ampie, tutte queste impongono doveri e sanzioni, fanno rispettare gli standard di una «normale» condotta di vita e rendono obbligatorie le contribuzioni per ampie fasce di cittadini, che vengono quindi legittimati nelle loro richieste di benefici. Le politiche sociali sono scambi impliciti: i pazienti vengono curati a condizione che facciano di buon grado ciò che i dottori asseriscono sia necessario per la loro guarigione e i disoccupati si vedono garantiti benefici che sono condizionati dalla loro disponibilità a un nuovo lavoro. Esse riconoscono, dunque, che tanto la «debolezza di volontà» quanto l'umana inclinazione a vivere di «pasti gratuiti» sono dati di fatto della vita e pongono limiti al grado al quale queste tendenze indesiderabili possono essere spinte. Coprono il rischio primario di un'insufficienza dei mezzi di sussistenza e il «rischio secondario» di singoli individui, che facciano fronte in maniera inadeguata ai rischi primari. L'accordo implicito delle politiche sociali è lo scambio di un certo trasferimento o servizio contro l'assoggettamento a un certo controllo o il rispetto di una certa condizione per quanto riguarda il comportamento.

## 2. *Doni impliciti*

La logica dei sistemi di sicurezza sociale è la seguente: «tutti noi» dobbiamo pagare contributi, che costituiscono un fondo da cui «ciascuno di noi» avrà il diritto di trarre quantità specificate di benefici a determinate condizioni. Anche in assenza di aspetti redistributivi *espliciti*, che sono normalmente parte integrante delle strutture di sicurezza sociale (ad esempio, definizione di un livello minimo di pensione a prescindere da quanti anni di contributi si siano versati e da quanto si sia guadagnato), ogni dispositivo di tal genere per la collettivizzazione di rischi e benefici implicherà un certo grado di redistribuzione *implicita*: alcuni individui o categorie di individui finiranno per essere contribuenti netti e altri beneficiari netti. Senza dubbio molti di questi effetti redistributivi impliciti divengono visibili solo in una prospettiva globale a posteriori: il fatto che noi si stipuli (si debba stipulare) un'assicurazione contro gli incendi per la nostra casa è dovuto esattamente alla considerazione che *non possiamo in alcun modo sapere* quali tra le molte case che sono effettivamente assicurate dalla compagnia potrebbero essere distrutte dal fuoco e quando. Di conseguenza tutti noi (ivi compresa la banca che concede l'ipoteca) apprezzeremo il senso di sicurezza che si basa sulla convinzione che, qualsiasi cosa possa capitare, il danno sarà limitato. In confronto al valore di questo senso di sicurezza di cui si è partecipi, il fatto che la

maggior parte di noi non riceverà nulla in cambio del premio di assicurazione che paghiamo ha un peso trascurabile. Questo perché ciò che compro, e per cui pago, non sono in effetti i risarcimenti dell'assicurazione, bensì lo status, la sicurezza e il credito che derivano dall'essere assicurato contro rischi che sono pressoché totalmente imprevedibili.

Ma il velo dell'ignoranza non è sempre così fitto. Qualche volta sappiamo che il rischio è maggiore per altri che non per noi e si può dire in anticipo che vi è un effetto redistributivo, per quanto non intenzionale e non dichiarato esso possa essere. L'assicurazione obbligatoria per la disoccupazione (in condizioni nelle quali il rischio di perdere il proprio lavoro è distribuito secondo modelli decisamente non casuali) è uno di questi casi e così pure un sistema di assicurazione sanitaria che copra le persone a carico dei soggetti assicurati, ponendo così un onere di spesa sproporzionato sulle spalle di persone singole. In questi casi il senso di sicurezza (che «io» potrei avere anche in assenza dell'assicurazione o con un'assicurazione basata su quote significativamente più basse) presenta un bilancio sfavorevole a fronte dei contributi che devo pagare e che contengono una «componente dono» non intenzionale e non dichiarata. In aggiunta ai costi monetari per assicurare il «mio» specifico rischio e in aggiunta a un certo fattore redistributivo che risulta (presumibilmente) progettato in maniera esplicita e accettato politicamente, c'è un sussidio implicito che, dal «mio» punto di vista, non è bilanciato dal mio «sentirmi bene» (cioè sicuro) né dal mio «sentirmi nel giusto» (cioè conforme ai principi di solidarietà). Al contrario ciò che viene a corrispondere a questa implicita «componente dono» può ben essere una sensazione di «essere sfruttato». Quanto più

a) «io» *conosco* sulle differenziazioni del rischio a seconda dei gruppi di età, dei gruppi occupazionali, del sesso, delle regioni, dei settori industriali e così via, e, oltre a ciò, quanto più

b) «io» *sospetto* che una manifesta condizione di bisogno da parte di «chiunque altro» possa non essere affatto causata da circostanze oggettive al di fuori del di lui / di lei controllo, ma da (ciò che «io» ho deciso di classificare come) «difetti comportamentali», che possono spesso essere considerati come «devianti», tanto più «io» mi sentirò libero di rifiutarmi di pagare la «componente dono» (e, forse, anche la «componente di solidarietà»).

A seconda del mio livello di conoscenza degli altri e degli standard di riferimento in base ai quali io giudico il comportamento degli altri, il mio consenso a concedere il regalo implicito cambierà moltissimo. Potrò, ad esempio, essere portato a porre domande del tipo: perché il mio «dono»

dovrebbe contribuire al benessere di coloro che hanno optato per un pensionamento anticipato o di coloro che hanno mancato di acquisire le necessarie capacità che li metterebbero al riparo da buona parte dell'incidenza e della durata della disoccupazione, o di coloro che hanno liberamente scelto di consumare certe sostanze nonostante la facilità di accedere alla conoscenza dei loro effetti dannosi sulla salute, o che hanno semplicemente trascurato di fare esercizio fisico in misura sufficiente? Senza dubbio (si può quantomeno presumere che tale sia il ragionamento sotteso a queste domande) se si trattasse di qualcuno della mia famiglia o, comunque, a me vicino non esiterei a offrire questo dono. Ma ci sono tre fatti che, presi assieme, mi rendono assai più riluttante a dare il mio consenso a una tale donazione:

- a) sono costretto a farlo per legge;
- b) il destinatario rimane per me uno sconosciuto;
- c) sono consapevole dell'ampio spettro di modelli culturali, valori e tipi di comportamento nell'ambito della nostra società pluralistica, che talora («crescentemente?») potrei chiedermi) consentono alla gente di vivere attuando modelli di comportamento moralmente discutibili, senza pagare pienamente il prezzo per il danno inflitto ad altri o, nel caso in questione, a se stessi — e per il quale ci si aspetta ora che «noi tutti» si paghi una compensazione.

Tali ragionamenti e le argomentazioni che li reggono sono forniti con dovizia da versioni divulgative di ricerche di scienze sociali e da dottrine e conoscenze mediche. Date queste risorse conoscitive, siamo resi consapevoli delle differenze tra gruppi sociali e apprendiamo a osservarci l'un l'altro. Una conoscenza accessibile a tutti in merito alle differenziazioni del rischio e alle cause comportamentali delle opportunità della vita in generale (e dei problemi di salute in particolare) tenderà a gonfiare la «mia» percezione della «componente dono», cui sono costretto a contribuire. Qualora io abbia la percezione che lo stato mi gravi di un onere finanziario illegittimo quanto ineludibile, o qualora io percepisca lo stato come eccessivamente indulgente nel far rispettare gli standard comportamentali minimi, o qualora io lo senta dominato da una «classe fornitrice di assistenza» di burocrati di professione, che è interessata a mantenere in vita quegli stessi problemi sociali che dovrebbe risolvere, tanto maggiore diverrà lo «sforzo morale» richiestomi per accettare di essere costretto a pagare effettivamente la «componente dono». Questa configurazione di conoscenza, interesse e vincolo a specifiche norme può anche incoraggiarmi a cercare di trarre qualche compensazione dal «sistema»: se mi sento ingannato e impossibilitato a fare alcunché a questo

riguardo, la risposta più logica è quella di ingannare a mia volta. Dovessero nascere sensi di colpa o dissonanze cognitive, un modo promettente per combatterli potrebbe essere quello di offrire un'attenzione selettiva a informazioni che corroborino la mia convinzione che virtualmente tutti gli altri si comportino così, perché di ognuno si ha la percezione che lo faccia, e via di seguito. Non c'è ovviamente alcun fattore limitante all'interno di un sistema caratterizzato da protezione statale, con «differenze» sociali e culturali diffuse e ampiamente avvertite e inoltre con un apparato di automonitoraggio socioscientifico altamente sviluppato, tramite il quale questa dinamica di impressioni, sospetti e comportamenti massimalistici può giungere a un «naturale» epilogo.

O, piuttosto, l'unico fattore limitante concepibile è la forza dei vincoli normativi alla regola di solidarietà e l'apprezzamento del valore intrinseco del donare. Le politiche sociali più imparziali portano a modelli di comportamento «parziali», o persino «devianti», dei loro destinatari e meno pongono loro richieste d'ordine morale, maggiori sono gli sforzi morali richiesti da coloro che dovranno effettivamente pagare il conto. L'apertura incondizionata delle frontiere di un paese ai profughi del Terzo Mondo (o, per questo aspetto, l'apertura delle frontiere italiane ai *boat people* albanesi che muoiono di fame), l'offerta di assistenza terapeutica a ogni tossicodipendente che ne faccia richiesta o la concessione alle ragazze madri di mezzi di sussistenza paragonabili a quelli di cui dispongono in media le madri sposate rientrano chiaramente in una lunga lista di obiettivi immaginabili di politica sociale, che non riescono a concretizzarsi perché richiederebbero troppo all'impegno morale che è lecito attendersi dal cittadino medio, il quale dovrebbe farsene carico. In questi, come in molti altri casi, il marchio della differenza, sia essa morale, etnica o sessuale prende il sopravvento sulla regola del donare. La distanza sociale, che è esperienza quotidiana *nell'ambito* di società grandi, differenziate e mobili (e ancor più, quindi, *tra* società all'interno del sistema globale), è difficile da colmare con il tramite di un ponte di solidarietà o di «comprensione» in questo contesto «troppo corto».

Né lo sforzo morale *verticale*, che si richiede da parte del «ricco» per provvedere al «povero», da lui così lontano, è facilmente sostituito dalla *forma legale* della moderna assistenza statale. Al contrario, come vedo lo stato che spende i «miei» soldi in quelli che io considero essere doni immotivati, posso sentirmi tentato, entro la struttura delle opportunità istituzionali in una democrazia con competizione tra i partiti, a cercare rimedi al momento del voto. Ma, anche se mi rendo conto della necessità che la società nel suo insieme contribuisca alla soluzione dei problemi sociali per ragioni *funzionali* (in opposizione a quelle normative) tramite

una redistribuzione (cioè perché capisco le interdipendenze e, pertanto, prevedo che il problema irrisolto di un gruppo possa avere conseguenze negative anche per il benessere di tutti gli altri), non ne consegue automaticamente che «io» sia disposto razionalmente a pagare la mia parte. Poiché il problema sta esattamente nel come la «mia» parte debba essere determinata e nel se «tutti gli altri» siano d'accordo (o possano essere obbligati) a pagare quanto *io* considero che sia la *loro* giusta parte. Questo è il problema degli sforzi morali *orizzontali* dei quali ora mi occuperò, e che è meglio conosciuto come il problema della cooperazione nella produzione dei beni collettivi.

### 3. Beni collettivi e azione collettiva

Un modello leggermente stereotipato delle pratiche caritative nel Medioevo suona all'incirca così. Il mendicante e l'uomo ricco si incontrano sui gradini della chiesa locale. Il ricco dà e il povero riceve. La transazione è resa possibile dal fatto che entrambe le parti ne ricavano vantaggi *individuali*: il mendicante i suoi mezzi di sussistenza e il ricco, nel fare qualcosa che è gradito a Dio, «meriti per la salvezza». Ora questa stretta reciprocità tra i due protagonisti scompare come conseguenza di una di queste due evenienze: sempre più mendicanti fanno in modo di entrare nella città, visto che i ricchi si sono guadagnati una buona reputazione per la loro condotta timorata di Dio, oppure le dottrine teologiche cambiano in modi che prescrivono un'etica meno fraterna. Non appena una delle due evenienze si verifica, ciò che era un incontro con mutui benefici diventa d'un tratto un «problema sociale». I mendicanti cominciano a rubare e a rivoltarsi e i ricchi cominciano a capire che da parte loro è necessario un certo sforzo collettivo per mantenere l'ordine civile. Probabilmente opereranno per un misto di assistenza e di servizio di polizia, che sono entrambi costosi. La domanda che ne consegue è chi debba pagare il conto di questo investimento in un bene che avvantaggia tutti, o, per lo meno, tutti i ricchi. Se tale questione non viene risolta in uno spirito di mutuo impegno civile e solidarietà *tra i ricchi*, si renderà necessario un complesso meccanismo che consenta di sorvegliare che i ricchi paghino per i costi della sorveglianza dei poveri (come anche della loro assistenza). Questo apre un *regressus ad infinitum*, che in pratica può essere arrestato solo da un qualche vincolo normativo a un certo grado di «virtù civica» e di cooperazione basata su principi morali. In mancanza di tali presupposti, e anche se «tutti noi» (i ricchi) comprendiamo che è nel nostro comune interesse disciplinare i poveri, la

tentazione di non pagare, sfruttando il contributo che «tutti gli altri» danno alla produzione del bene collettivo, rimarrà irresistibile, cosicché il bene (o un'adeguata quantità di esso) non verrà prodotto.

Noi tutti sappiamo, ad esempio, che è del massimo interesse collettivo per la generazione attualmente attiva il procreare e allevare una «nuova generazione» adeguatamente preparata, in accordo con un'elementare nozione di «equilibrio demografico». Ma grande è la tentazione di sfruttare la progenie degli altri come fonte delle proprie entrate nell'età avanzata, e particolarmente per il fatto che il comportamento riproduttivo non può essere diretto o controllato.

Io penso che ciò che possiamo imparare da questo modello e dalla sua breve discussione è che, laddove la motivazione del donare ai poveri cessa di essere basata sulla ricerca di «meriti per la salvezza» individuali e poggia, invece, su beni collettivi terreni (quali «relazioni industriali pacifiche» o un «adeguato equilibrio demografico»), la dipendenza dell'ordine sociale da norme largamente condivise non diminuisce. I vincoli normativi generalmente condivisi, piuttosto che divenire non indispensabili, si spostano dal livello in cui sono dettati dalla dottrina religiosa a quello in cui devono essere strutturati, istituzionalizzati e fatti rispettare nell'ambito della società civile. Come suggerito dalla mia distinzione tra sforzi morali «verticali» e «orizzontali», queste norme sono di duplice natura: sono in rapporto tanto con la questione della *solidarietà* (cioè: quanta redistribuzione si richiede?) quanto con quella della *cooperazione* (cioè: qual è per «ciascuno di noi» la giusta quota da pagare per i costi di questi sforzi redistributivi e di altri diretti al mantenimento dell'ordine?).

Se chiediamo a noi stessi quali possano essere le fonti di un'integrazione normativa tale da aiutare a rispondere a entrambe le questioni in modo ragionevolmente valido e ampiamente accettabile, le risposte plausibili faranno riferimento, con ogni probabilità, allo stato nazionale, alle politiche nazionali, a costituzioni, istituzioni e tradizioni. Come gran parte della letteratura recente di ricerca comparata sui welfare state ha dimostrato, in modo conclusivo, ci sono particolari tipi nazionali, regimi e stili di welfare state. Benché essi possano «imparare» l'uno dall'altro modi di risolvere determinati problemi, l'impressione dominante è che continuano comunque a mantenere la loro peculiarità e la «dipendenza da una via». Le istituzioni del welfare state — quali il servizio sanitario nazionale britannico o il sistema bismarckiano di pensioni di vecchiaia o il «mercato del lavoro attivo con contrattazione salariale centralizzata con politica del pieno impiego» tipico della Scandinavia — espletano una funzione «precettoriale» e formativa: proiettano immagini e nozioni di giuste aspettative e oneri e insieme provvedono alle richieste e agli obblighi così

generati. Senza dubbio ci sono discrepanze, pressioni per un cambiamento e persino crisi, ma altresì tali irregolarità vengono risolte in modi che sono tipici dei diversi modelli nazionali. Non solo lo stato nazionale è il creatore di diversi regimi di politica sociale, ma esso definisce anche i limiti esterni dei concetti correnti di bisogni e obblighi, solidarietà e cooperazione e delle norme in vigore a tal proposito.

#### 4. *Prospettive per la solidarietà*

Se lo stato nazionale è il contenitore istituzionale delle politiche sociali e il garante delle norme verticali e orizzontali di reciprocità, parlare di politiche sociali «transnazionali» pare quasi una contraddizione in termini. Se il consenso e il sostegno politico a diritti e doveri sono legati all'idea di cittadinanza nazionale, come possono essere riconosciute come aventi diritto ai benefici della politica sociale popolazioni di paesi stranieri – o, quanto a questo, residenti stranieri, che non sono stati formalmente ammessi come «lavoratori ospiti»? Un esempio estremo di questo risentimento sono i recenti conflitti in Francia sulla questione se gli assegni familiari debbano essere estesi agli immigranti da paesi nei quali è permessa la poligamia. Persino all'interno dello stato nazionale la struttura di obblighi, solidarietà e cooperazione appare spesso forzata e troppo ampliata, dato il livello di differenziazione strutturale e culturale e i crescenti sforzi morali richiesti dal fenomeno del «dono implicito». L'«esperimento naturale» dell'unificazione tedesca offre un chiaro esempio del fatto che, date le cospicue differenze di condizioni economiche che esistono tra i «vecchi» e i «nuovi» Under tedeschi, gli appelli a spartire le risorse tra di loro in nome, e nell'interesse, dell'unità nazionale non sono facilmente seguiti dalle élite politiche tedesche e dagli elettori. Quanto più difficile ancora potrà essere organizzare dispositivi di politica sociale a cavallo delle frontiere nazionali?

La propensione a contribuire al benessere degli altri è una disposizione che prospera in campi d'azione limitati e sulla breve distanza. Ciò può essere illustrato da stime sommarie tanto dell'attuale porzione di risorse che vengono redistribuite quanto delle norme legali e morali che impongono tale redistribuzione, secondo la seguente scala di unità sociali sempre più comprensive:

- 1) membri di nuclei familiari;
- 2) categorie occupazionali;
- 3) cittadini di unità territoriali, dal quartiere al comune sino allo stato nazionale;

- 4) membri di comunità transnazionali, identificati per categorie etniche, religiose e di classe;
- 5) genere umano.

Ciò che questa scala di unità sociali sempre più ampie aiuta a illustrare è quanto segue: ci sono forti norme legali e morali che impongono una redistribuzione in contesti del tipo (1) (famiglie), a fronte di nessuna norma legale e, nella migliore delle ipotesi, di norme morali deboli e selettive nel contesto (5) (genere umano). In accordo con ciò, il volume relativo di risorse, che viene effettivamente redistribuito declina rapidamente da (1) a (5). Il vincolo di disposizioni legali risulta supplementare alle norme morali in (1), ma la legge formale è la fonte primaria di obbligo ai livelli (2) e (3) e virtualmente non esiste ai livelli superiori. La durata nel tempo delle pratiche redistributive è alta ai primi tre livelli, in contrasto con gli esempi sporadici e di breve vita dei trasferimenti che i paesi ricchi erogano ai paesi poveri, e cioè in risposta a disastri naturali ampiamente pubblicizzati, carestie o conseguenze di guerre civili. Inoltre trasferimenti del tipo (4), che si allargano al di là delle frontiere dello stato nazionale, ma restano entro i confini di qualche particolare collettività sovranazionale, sono tipicamente organizzati su base volontaria da chiese, partiti politici o sindacati, non propriamente da governi nazionali, come si verifica per le attività del tipo Croce Rossa al livello (5).

Ciò che questa scala può ancora servire a dimostrare sono le differenze nel tipo di argomenti Morali, che possono essere raccolti in modo da fornire la base per un senso di obbligo morale. La giustificazione morale concernente diritti e obblighi all'interno delle famiglie non è né deontologica, né consequenzialista, ma lascia entrambi i tipi di argomentazioni in una miscela incerta: si potrebbe sostenere che le generazioni parentali debbano ai loro bambini cure e mezzi di adeguata sussistenza in accordo a una norma di «reciprocità seriale» (visto che i genitori stessi hanno ricevuto queste risorse dai propri genitori), ma si potrebbe anche sostenere, in una prospettiva che guardi avanti o sia consequenzialista, che prendersi cura come si deve dei figli sia suggerito dalla sola prudenza, dato che il capitale umano così prodotto servirà a fornire le future entrate per l'età avanzata dei genitori. I dispositivi distributivi ai livelli (2) e (3) sono difesi tipicamente in termini di razionalità consequenzialista, piuttosto che di dovere morale: «tutti noi», si dice, ci troveremo meglio, se «ciascuno di noi» condivide l'onere di investire nel bene comune — un argomento che evita manifestamente il discorso della «solidarietà» e del dovere di preoccuparsi di una reale giustizia ma che, al tempo stesso, termina inevitabilmente con un appello

ai principi morali procedurali di «cooperazione» e di «equa» divisione degli oneri necessari. Un tale ricorso ad argomentazioni consequenzialiste o funzionaliste ancillari diviene sempre più difficile laddove ci si sposti ai livelli (4) e (5) (e anche riferendosi al benessere delle «classi inferiori» nell'ambito del livello (3)).

Un aiuto può essere motivato dal riconoscimento di un dovere morale ad aiutare o altrimenti dalla previsione del problema che nascerà dal mancato aiuto. Quanto più diviene difficile impostare un'argomentazione consequenzialista inoppugnabile, che mostri che ciò che è bene per «loro» è anche bene per «noi», a lungo termine e in virtù di un certo intreccio di interdipendenze, tanto più si rendono urgentemente necessarie argomentazioni deontologiche, che fissino doveri morali di solidarietà e giustizia. È vero che le carestie dell'area subsahariana, in assenza di interventi massicci, costringeranno le popolazioni locali a migrare e ad adottare modelli di sfruttamento della terra, che condurranno a cambiamenti climatici che colpiranno in effetti anche «noi». I contadini colombiani, se non si fornirà loro un effettivo aiuto economico, continueranno a coltivare cocaina, mettendo così a disposizione la materia prima che alimenta la «nostra» economia della droga e le sue patologie sociali. Un ulteriore argomento funzionalista a favore degli aiuti al Terzo Mondo (che ha perso, per altro, molta della sua forza come conseguenza della fine della guerra fredda) è che, se «noi» non aiutiamo «loro», «essi» potrebbero rivolgersi all'Unione Sovietica per ottenere aiuti e via dicendo. Questo modo di ragionare funzionalista fallisce a due riguardi: in primo luogo ignora quelle istanze di estrema miseria che già ora sono in larga misura isolate e, pertanto, incapaci di «esportare» ripercussioni negative della loro condizione verso i paesi ricchi. In secondo luogo esso ignora le strategie a disposizione dei paesi ricchi per immunizzarsi attivamente ancora di più contro tali ripercussioni. Nella misura in cui queste due deficienze devono essere prese sul serio, non si richiede nulla meno di un rifiuto di argomentazioni apparentemente progressiste e che subordinano l'utile collettivo ad antiquati principi deontologici di giustizia internazionale.

##### 5. *Le politiche sociali nel nuovo assetto europeo*

Il Mercato comune europeo è stato criticato dai paesi del Terzo Mondo per il fatto di costituire precisamente una «fortezza Europa», che aiuta a incrementare l'immunità degli europei rispetto al resto del mondo (meno sviluppato). Stabilire se questa sia un'imputazione giustificata o

meno esula dal tema di queste pagine. Ciò che si prevede avvenga *all'interno* dell'emergente Mercato comune è, tuttavia, il processo inverso, vale a dire l'evoluzione di una rete sempre più fitta di interdipendenze economiche e politiche tra i paesi membri. Ciò include trasferimenti e innovazioni di politica sociale, che assumono in misura crescente una «dimensione europea». Tre tipi di politiche costituiscono questa nuova dimensione. Per prima cosa i programmi nazionali di difesa e di sostegno dei redditi vengono estesi ai cittadini degli altri stati membri, qualora esercitino attività economiche all'estero. In secondo luogo i livelli minimi di protezione del lavoro, soprattutto per quanto riguarda la salute e la sicurezza sul lavoro nonché i diritti delle donne, sono in via di estensione a tutti gli stati membri. In terzo luogo la Comunità o i singoli stati membri devolvono risorse fiscali per sovvenzionare e promuovere lo sviluppo regionale, settoriale e del mercato del lavoro in determinate regioni di stati membri. Tutto ciò ha luogo in un quadro caratterizzato dalla persistenza di sistemi nazionali di sicurezza sociale altamente differenziati, che praticamente nessuno ha sinora osato «unificare» in una qualche proposta coerente di welfare state europeo. Al contrario prevale la virtù di «rispettare le diversità» nelle relazioni industriali e nei sistemi di politica sociale delle nazioni, il che riflette grandi differenze tra gli stati membri relativamente ai loro rispettivi livelli di sviluppo industriale, produttività del lavoro, salari, tassi di crescita, tradizioni nazionali e filosofie istituzionalizzate di politica sociale. Mi sia concesso di dare una rapida scorsa agli standard di giustizia ed equità che sia le élite sia gli elettori potrebbero accettare come vincolanti in questo nuovo assetto europeo di distribuzione.

La mia tesi è che la considerazione principale, che domina il dibattito politico in tutte e tre le varianti di creazione di una politica sociale europea, è l'effetto che queste politiche avranno sulla competitività delle economie nazionali. Ciò significa che le politiche sociali sono viste in primo luogo come impulsi che danno origine a risposte comportamentali — migrazioni, investimenti, trasferimenti di attività industriali eccetera — che a loro volta avranno un impatto diretto su parametri quali produttività del lavoro, livelli di occupazione, crescita economica e bilancio dello stato. Questo perché, nel nuovo ambiente di mobilità dei prodotti e dei fattori di produzione, qualunque cosa faccia un governo causerà risposte da parte di soggetti non governativi e, alla fine, anche governativi in altre zone entro la Comunità. La principale preoccupazione dei governi nazionali — e forse anche regionali — sarà di prevedere queste risposte e gli effetti globali, e di formulare politiche sociali che guidino il flusso di lavoro, capitale e merci nella direzione più auspicabile, guardando dal

punto di vista di queste unità territoriali subeuropee. È probabile che nel nuovo contesto europeo diventino dominanti quattro tipi di riflessioni riguardo ai sottoprodotti delle politiche sociali. In primo luogo, sia a livello delle élite sia a livello delle masse degli stati nazionali interessati, verrà espressa la preoccupazione che politiche sociali «eccessivamente generose» possano incentivare correnti indesiderate di mobilità della manodopera verso le regioni e gli stati che offrono tali trattamenti generosi. In secondo luogo, si osserverà uno spostamento degli investimenti nella direzione opposta per evitare i costi di livelli elevati di protezione sociale. In terzo luogo, verrà data la priorità a tipi di politiche sociali ritenute in grado di potenziare le capacità professionali, il capitale umano e la produttività. Infine, il livello dei trasferimenti, dei servizi e delle normative sociali che un dato paese o una data regione si possono permettere — senza rischiare di attirare manodopera in eccedenza o di indurre gli investitori a trasferire altrove le loro risorse — nell'ambito della concorrenza del Mercato comune sarà determinato anche in base alla presenza di condizioni favorevoli da offrire agli investitori, come infrastrutture ed effetti attraenti di agglomerazione. Ignorare questi effetti collaterali funzionali delle politiche sociali sulla vitalità economica e sulla competitività degli stati e delle regioni significherebbe mettere in pericolo le condizioni economiche e fiscali per i futuri livelli di occupazione e di previdenza sociale.

La relativa arretratezza dei welfare state nella periferia Cee del sud Europa sarà vista dai governi di questi stati non tanto come un «problema» da risolvere, ma come un punto a favore che offre il vantaggio, rispetto agli altri, di abbassare il costo del lavoro, attirando così capitali, mentre genera un incentivo a migrare per la forza-lavoro locale, diminuendo dunque il volume e il costo della disoccupazione. I welfare state maggiormente sviluppati, quali Francia, Germania e i paesi del Benelux, cercheranno di controbilanciare i propri svantaggi relativi di costo in termini di contributi per la sicurezza sociale, mantenendo e incrementando la propria superiorità relativa in termini di produttività del lavoro e infrastrutture materiali. Cercheranno pure di costringere i loro antagonisti dell'Europa meridionale ad aumentare i servizi offerti dalla sicurezza sociale e il livello della legislazione protettiva, in modo da limitare il grado del loro vantaggio relativo sul costo dei salari e, dunque, la loro posizione favorevole nell'attrarre gli investimenti. Per poter controllare il movimento della forza lavoro dall'agricoltura all'industria e ai servizi e dal sud al nord sono stati creati fondi regionali, che possono aiutare a contenere parte dei costi e delle pressioni dell'emigrazione. I partiti socialdemocratici e i sindacati dei paesi ad alta produttività faranno pressioni, per

ragioni non esclusivamente altruistiche, affinché protezione del lavoro e politiche sociali siano adottate dalle loro controparti dell'Europa meridionale — in parte perché questa sembra essere una via promettente per dissuadere gli investitori dal prendere in considerazione significativi trasferimenti di impianti.

Le strategie liberali e socialiste condividono la nozione che le politiche sociali siano in primo luogo uno strumento per creare incentivi, che guidino il flusso di lavoro e capitale in quelle direzioni che meglio portano allo sviluppo economico nazionale e regionale. Con lo sviluppo drammatico dell'opzione «uscita», tanto i lavoratori quanto gli investitori sono liberi di spostarsi dovunque all'interno della Cee e di stabilirsi ovunque le locali disposizioni in campo di politica sociale sembrano più attraenti. La dottrina neoliberale assume che, laddove le politiche sociali locali e nazionali siano eccessivamente «generose» (cioè non giustificate in termini di corrispondenti alti livelli di produttività del lavoro), i governi saranno esposti a una forte pressione culturale per la revisione dei livelli di spesa e, di conseguenza, di servizi e per la libertà del mercato a determinare i livelli effettivi tanto di benessere economico quanto di assistenza sociale. Socialisti e socialdemocratici non sono d'accordo con questa dottrina solo in quanto essi ritengono che una simile pressione culturale debba essere limitata da un piano comune di regolamentazione e protezione. Ma entrambi asseriscono che la considerazione determinante per la formulazione di politiche sociali nel quadro del nuovo assetto del Mercato comune non sia né la «giustizia» né la «cooperazione», bensì la competitività e la produttività del lavoro. Ed entrambi sono d'accordo sul fatto che, considerate le capacità istituzionali estremamente limitate di istituire e far rispettare disposizioni comuni europee al di là di un livello minimo di regolamentazione, la priorità debba essere data a quelle forme e livelli di politiche sociali che stimolano la produttività o che sono, quantomeno, compatibili con i livelli locali di produttività. Riceverà, dunque, un'attenzione prioritaria qualsiasi tipo di politica sociale sia lecito attendersi contribuisca alla disciplina del lavoro, a pacifiche relazioni nell'industria, a flessibilità e miglioramento del capitale umano nella forza-lavoro locale. Povertà e forme di lavoro non protette non sono viste essenzialmente come problemi della *gente* colpita, ma di *regioni* e *settori* dove questi problemi sono concentrati e da cui, pertanto, potrebbe originare una massiccia emigrazione, che deve essere prevenuta dai fondi regionali della Comunità. Piuttosto che essere mirato alle vittime del mercato del lavoro e piuttosto che trasformare il lavoro visto come merce in lavoro visto come la base di un diritto di cittadinanza industriale, il significato strategico delle politiche sociali viene ad essere quello di un'arma nella modernizzazione industriale competitiva.



# Il modello scandinavo nell'era dell'integrazione europea: spinte al cambiamento interne ed esterne

*Stein Kubnle*

## 1. *Introduzione: Scandinavia ed Europa*

Nessuno dei paesi scandinavi venne invitato a partecipare ai primi tentativi di integrazione europea dopo il 1945, che poi condussero alla costituzione dell'Unione europea occidentale nel 1954. I paesi scandinavi non vennero neppure coinvolti nei negoziati sulla Comunità europea del carbone e dell'acciaio o sull'abortito esercito europeo. Quando la Gran Bretagna declinò l'invito a entrare a far parte della Cee nel momento in cui questa venne costituita nel 1957, una simile adesione non era assolutamente un problema d'attualità per i paesi scandinavi<sup>1</sup>. Queste rapide note storiche servono a rammentare che la Scandinavia appartiene alla periferia dell'Europa.

Nel 1972 la Danimarca entrò a far parte della Cee come primo e, sinora, unico paese nordico. Una settimana prima del referendum danese sulla questione, un referendum norvegese esprime sorprendentemente una maggioranza contro l'adesione, facendo così de facto<sup>2</sup> della Norvegia l'unico paese che sinora abbia declinato l'invito a entrare nella Comunità europea. La Svezia decise che l'adesione mal si accordava con la propria neutralità, mentre le relazioni della Finlandia con l'Unione Sovietica preclusero qualsiasi cosa andasse oltre un accordo di libero scambio con la Cee nei primi anni settanta (e persino questo con alcune incertezze).

Solo verso la fine degli anni ottanta i rapporti della Norvegia e della Svezia con l'Europa e il processo di integrazione comunitario sono tornati a essere argomento d'attualità nel dibattito politico e per l'opinione pubblica. Il nuovo dibattito sull'Europa ha preso avvio dall'Atto unico europeo e dagli sforzi per creare un vero mercato interno capace di dare corpo alle quattro libertà di movimento (capitale, beni, servizi e lavoro/persona) a partire dal 1993. Questi sviluppi verso una più forte integrazione economica e politica in una Cee allargata a dodici nazioni e a trecentoventi milioni di abitanti hanno posto d'un tratto nuove sfide ai paesi nordici e a quelli Efta (Austria e Svizzera in aggiunta ai paesi

nordici). I cambiamenti politici nell'Europa centrorientale a partire dall'autunno 1989 hanno aggiunto un'altra dimensione a queste sfide. Con il crollo del muro di Berlino, il ruolo degli stati nordici come «ponte» tra est e ovest sta diventando rapidamente obsoleto (Strom, 1991) e il rischio di trovarsi ai margini della nuova Europa che sta emergendo è stato sollevato in dibattiti pubblici in Scandinavia. Gli sforzi di un'Efta indebolita per negoziare con la Cee un accordo su uno «spazio economico europeo» sono una risposta alle nuove sfide. Ma alcuni dei paesi Efta hanno già di fatto manifestato il loro interesse per un'adesione alla Cee (Austria e, più di recente, Svezia) e alcuni, se non proprio tutti gli altri, potrebbero volerli seguire prima o poi negli anni novanta.

Non discuterò la riluttanza e lo scetticismo storici e recenti degli scandinavi rispetto a un'integrazione europea economica e, soprattutto, politica, né intendo speculare sul se e il quando la Danimarca sarà raggiunta dai suoi vicini nordici come membri a pieno diritto della Cee. Il mio obiettivo è di valutare il possibile impatto del cambiamento politico europeo sul modello di welfare scandinavo<sup>3</sup>, con particolare riguardo al caso norvegese: ma le mie considerazioni dovrebbero valere in senso lato anche per la Svezia. Sono particolarmente interessato al possibile effetto dell'integrazione economica e politica nella Cee. Il modello di welfare scandinavo presenta caratteristiche che renderanno l'integrazione nella Cee difficile? Il futuro del welfare state è uno degli elementi importanti nel dibattito politico scandinavo sulla possibile adesione alla Cee. Un argomento corrente contro l'adesione è che «il nostro welfare state sarà distrutto». Così è anche importante discutere elementi della dinamica interna del modello di welfare scandinavo (norvegese) e valutare in quale misura una formale adesione o no alla Cee possa essere di vitale — o di nessuna — importanza per il destino del modello.

## *2. Il modello scandinavo e le sue caratteristiche dinamiche*

La mia tesi è che il modello di welfare scandinavo debba far fronte a cruciali sfide *interne* «latenti», che sono più o meno indipendenti dagli andamenti e dalle «pressioni» internazionali. Mi si lasci iniziare con una breve esposizione degli elementi del modello di welfare scandinavo come io li interpreto. In generale si potrebbe dire che, a differenza di altri modelli di welfare in Europa, il modello scandinavo si caratterizza per:

a) essere maggiormente incentrato sullo stato; in Scandinavia, cioè, lo stato è più pesantemente impegnato nell'organizzazione e nel finanziamento della previdenza sociale e dei programmi di welfare;

b) avere le quote relativamente maggiori della forza-lavoro totale occupate nei settori della sicurezza sociale e dell'istruzione (22-28 per cento nel 1985), (Esping-Andersen e Kolberg, 1988);

c) avere le quote più alte (oltre il 90 per cento) di *dipendenti pubblici* nei settori della sicurezza sociale e dell'istruzione (Esping-Andersen e Kolberg, 1988);

d) avere le strutture previdenziali e assistenziali organizzate in modo più unificato; lo schema di assicurazione nazionale norvegese ne è un buon esempio e il grado di efficienza amministrativa ed economica è probabilmente più alto che in altri welfare state europei;

e) una maggiore enfasi sul principio dell'universalismo e sui diritti di cittadinanza; i diritti alla protezione sociale, cioè, non sono legati unicamente alla partecipazione al mercato del lavoro;

f) aver ridotto l'importanza del principio dell'ineguaglianza strutturata per classi; gli interessi dei ceti benestanti sono meglio integrati nel welfare state;

g) offrire schemi più generosi di quelli britannici, che sono fondamentalmente universali, ma modesti; ed essere più redistributivo sotto l'aspetto sociale di quelli europei continentali, che sono più orientati al mantenimento dei differenziali di status (più «bismarckiani»);

h) avere una più marcata presenza di servizi in natura piuttosto che di trasferimenti monetari (Kohl, 1981);

i) aver posto maggior enfasi nel periodo postbellico sul pieno impiego: un obiettivo che è stato consacrato dall'appoggio di tutti i maggiori partiti nei paesi nordici;

j) mantenere un alto grado di legittimità statale: lo stato non ha mai agito in modo repressivo né è stato percepito come repressivo dai suoi cittadini.

Oltre alle caratteristiche appena elencate del modello di welfare scandinavo, si dovrebbe tener conto del fatto che un'economia di mercato capitalista relativamente controllata, una democrazia parlamentare di massa e un modello di relazioni strette e regolari tra interessi organizzati e governo hanno costituito gli altri tre pilastri di base dei sistemi sociali e politici scandinavi. Alcuni tendono a considerare il welfare state — e in particolare la variante scandinava come un passo verso il socialismo. Questa non è certo un'interpretazione esatta, ma dipende ovviamente da ciò che si intende per socialismo.

Generalmente, però, va detto che gli obiettivi non sono stati nazionalizzare la produzione né collettivizzare il consumo, ma assicurare l'intervento pubblico nella distribuzione e stabilizzazione dei diritti

individuali e delle opportunità di vita. I meccanismi di mercato (imperniati sulla proprietà privata e su processi decisionali decentrati in campo economico) sono rimasti sostanzialmente immutati (Flora, 1985).

Il modello di welfare scandinavo ha, in breve, un più evidente aspetto di partecipazione statale, è organizzato in modo più unitario, è finanziato in maggior misura dalle imposte e la sicurezza sociale copre, nel complesso, più larghe fasce di popolazione di altri welfare state moderni. Ma queste caratteristiche istituzionali non si traducono necessariamente in più alti livelli di spesa sociale o assistenziale: mentre la Svezia è tra quanti spendono di più, la Norvegia è lontana dal «massimo» europeo sotto questo aspetto (Alestalo *et al.*, 1985).

Il modello di welfare scandinavo è oggi soggetto a pressioni per il cambiamento a causa della sua dinamica interna, che non è rivelata da un elenco di caratteristiche generali. Non c'è dubbio che il welfare state abbia pareggiato le differenze di condizione sociale ma, con l'ausilio di alcuni concetti sviluppati da Richard Titmuss (1963), ci si può chiedere se il welfare state stia creando nuove fratture e conflitti sociali. Stiamo forse scivolando verso quella che potremmo definire *la società assistenziale segmentata*? Titmuss distingueva tre diverse forme di protezione sociale:

a) welfare sociale: l'insieme dei programmi pubblici di previdenza, sanità, assistenza e servizi sociali;

b) welfare fiscale: cioè gli schemi associati alle politiche fiscali e dei redditi, che incoraggiano in maggior o minor grado la scelta individuale nella domanda di prestazioni di welfare;

c) welfare occupazionale: sistemi di assicurazione e prestazioni sociali collegate al posto di lavoro e alla situazione occupazionale di ogni persona.

Questa classificazione non è esaustiva. Non prende in considerazione l'assistenza informale su base familiare e l'assistenza più o meno formalizzata fornita da organizzazioni volontarie, gruppi di quartiere e così via. La classificazione è tuttavia utile e illustrativa della tesi che elementi durevoli, ma relativamente nascosti, nei welfare state scandinavi abbiano accentuato negli ultimi dieci-vent'anni uno sviluppo verso la società assistenziale segmentata: considerevoli e crescenti gruppi di percettori di reddito hanno ricevuto e continuano a ricevere una grande quantità di benefici sociali sotto forma di welfare fiscale — in primo luogo e principalmente sotto forma di detrazioni degli interessi sui prestiti in sede di dichiarazione dei redditi. L'entità crescente di tali detrazioni e la loro di-

istribuzione socialmente sbilanciata a favore dei redditi medio-alti sono state confermate in diversi rapporti ufficiali durante gli anni ottanta<sup>4</sup>. Solo per dare un esempio della portata del welfare fiscale: l'importo totale di «sussidi fiscali» sotto forma di detrazioni di interessi sui prestiti ammontava per il 1985 a dieci volte il bilancio annuale 1984 per l'assistenza sociale in Norvegia (Gloppen e Kuhnle, 1989). E vero che alcune recenti riforme fiscali in Svezia e in Norvegia hanno in qualche misura modificato gli effetti di questa «politica assistenziale», ma esse possono aver determinato al tempo stesso una maggiore disuguaglianza tra generazioni. La complessità e il disordine del sistema fiscale rappresentano inoltre un problema democratico. Simultaneamente c'è stata una tendenza a una rapida crescita delle assicurazioni pensionistiche private con premi detraibili nella dichiarazione dei redditi e una tendenza a introdurre sempre più numerose prestazioni occupazionali («di base» come pure *fringe benefits*, cioè agevolazioni aggiuntive), ma una panoramica completa dell'importanza di tali sistemi non esiste. La tabella 1 riporta alcuni esempi delle diverse forme di protezione sociale:

Tabella 1. *Alcuni esempi di forme di protezione sociale.*

Welfare sociale	Welfare fiscale	Welfare occupazionale
forme di assicurazione sociale	detraibilità fiscale degli interessi sui prestiti	forme di pensione professionale
assistenza sanitaria pubblica	detraibilità fiscale dei premi per assicurazioni pensionistiche private	assistenza sanitaria occupazionale (o aziendale)
previdenza sociale	agevolazioni fiscali per gli anziani	assicurazione sanitaria occupazionale (aziendale)
sussidi per la casa	detraibilità fiscale dei premi per assicurazioni sulla vita contratte dai singoli	prestiti per la casa a condizioni agevolate
servizi legati al mercato del lavoro		automobile aziendale (vitto sovvenzionato dall'azienda) (conto per spese di rappresentanza)
		assistenza ai bambini durante il giorno
		assistenza ai genitori anziani durante il giorno

In conseguenza di un'espansione del welfare fiscale e occupazionale, l'elemento privato nel welfare state è stato rafforzato a spese dell'elemento pubblico e universale. Il sistema dell'assicurazione nazionale in Norvegia (*Folketrygden*) è oggi fortemente e largamente sostenuto, ma è ipotizzabile l'evoluzione verso una situazione in cui un'apprezzabile maggioranza della popolazione potrebbe avere interesse a un welfare state a due livelli o segmentato in cui una *minoranza* diventi in larga misura dipendente dai trasferimenti assistenziali che sono visibili nei bilanci pubblici, mentre la *maggioranza* potrà incrementare, al riparo dei sussidi fiscali e del welfare occupazionale, il proprio benessere privato e acquistare servizi privati sovvenzionati dalle agevolazioni fiscali. In un sistema del genere ci si può aspettare che gli interventi pubblici vengano posti sotto accusa e possano anche, con il tempo, divenire relativamente meno generosi che con l'attuale sistema. La segmentazione sociale e la frammentazione organizzativa del welfare state creerà nuove distanze sociali. Il modello di welfare scandinavo ha sviluppato molte delle sue caratteristiche durante un periodo, il secondo dopoguerra, in cui la maggioranza della popolazione era relativamente meno agiata. Oggi è ragionevole pensare che la maggioranza sia relativamente benestante, grazie — tra l'altro — ai diversi tipi di prestazioni sociali, ma anche grazie all'interazione tra economia di mercato capitalista, democrazia e schemi di welfare. Il welfare state è stato fondamentale un successo dal punto di vista della lotta alla fame e alla miseria, dal punto di vista dell'integrazione di tutte le classi sociali nello stato e dal punto di vista della garanzia di un minimo di sicurezza sociale per tutti e di un maggior grado di uguaglianza di condizione sociale (benché i mass media ci ricordino ogni giorno il perdurare e, entro certi limiti, l'aumentare dei bisogni sociali). Ma la base per la solidarietà organizzata dallo stato è cambiata e forse anche la possibilità di certe forme di solidarietà organizzata. Le «masse» sono oggi benestanti, con ampie riserve di risorse individuali. Questi gruppi vorranno probabilmente più opportunità di scelta, senza mettere realmente in discussione l'esistenza di un sistema pubblico di sicurezza sociale. La responsabilità statale per il benessere della popolazione è un'idea profondamente radicata in Scandinavia e non qualcosa che è stato inventato dai partiti socialdemocratici, come siamo talvolta portati a pensare (Baldwin, 1990). Ma il problema del futuro può diventare come mantenere un livello qualitativamente buono di servizi pubblici, se le categorie benestanti (quantitativamente sempre più numerose) cessano di avere uno specifico interesse nel sistema di protezione pubblica, essendo il loro benessere individuale scollegato da tale sistema. C'è stato ben poco dibattito sul welfare state da questo punto di vista, forse principalmente perché la

grande maggioranza della popolazione ha tratto un beneficio politico dal silenzio su quelli che io chiamo gli schemi sociali «invisibili» con una distribuzione socialmente sbilanciata di welfare privato fiscalmente sovvenzionato. I mass media sembrano far parte di questa silenziosa comunità maggioritaria. Lo sviluppo verso una società assistenziale socialmente segmentata è piuttosto evidente<sup>5</sup>, indipendentemente dalle tendenze e dalle influenze internazionali, benché una privatizzazione significativa dei servizi sanitari sembri molto improbabile su scala nazionale (ma forse anche su scala europea?).

### 3. *Limiti alla crescita del settore pubblico?*

Anche se oggi pochi mettono in discussione gli elementi di base dei sistemi di protezione sociale instaurati in Scandinavia, l'impressione di un welfare state costoso e inefficiente è largamente diffusa e così pure l'idea che il settore pubblico non possa crescere ulteriormente. Questi concetti sono stati diffusi in vari rapporti dell'Ocse negli anni ottanta (Ocse, 1981 e 1985) e sono stati fatti propri anche dai partiti e dalle pubbliche autorità norvegesi. Ad esempio nell'ultimo programma a lungo termine del governo<sup>6</sup>, per il periodo 1990-93, si dice:

Negli anni a venire la spesa pubblica non potrà crescere più rapidamente delle entrate pubbliche. I compiti pubblici devono essere assolti con un immutato livello di tassazione. (St. Meld, 1988-89, 57)

Si esprime sollecitudine per gli oneri economici gravanti sulla popolazione attiva e nel capitolo sulla *welfare society*<sup>7</sup> si pone più enfasi sulle organizzazioni volontarie e sul cosiddetto «terzo settore», nonché su una migliore interazione tra gruppi pubblici e privati. La fiducia nei confronti della società civile e del settore volontario, in parte legata ad atteggiamenti antigovernativi, è cresciuta negli anni ottanta in tutta l'area Ocse, indipendentemente da grandi variazioni nazionali nella portata del settore sociale pubblico e da variazioni nella portata del settore assistenziale volontario — di cui abbiamo peraltro una conoscenza sistematica limitata. Ciò significa un marcato cambiamento ideologico rispetto ai primi anni del dopoguerra. Vent'anni fa quasi nessuno menzionava il ruolo delle organizzazioni volontarie. Esse erano considerate come un relitto del passato ed erano più o meno invisibili nei documenti pubblici e per gli scienziati sociali. Ora sembra ideologicamente accettabile incoraggiare le iniziative private in generale, sia per i neoliberali sia per i neomarxisti. Nel programma a lungo termine del governo norvegese si pone l'accento sulla

responsabilità pubblica per il benessere della popolazione, ma il concetto di «responsabilità pubblica» non ha un significato preciso. Il messaggio forte dell'intero programma è che il settore pubblico sia già abbastanza grande e che la responsabilità per la protezione sociale debba essere maggiormente decentrata a comunità locali, organizzazioni, quartieri, famiglie e individui. È opinabile che questo possa essere un impegno governativo stabile nel caso emergano nuovi bisogni sociali in ampie fasce di popolazione (ad esempio nella percentuale crescente dei più vecchi tra gli anziani). La convinzione che il settore pubblico o il welfare state abbiano raggiunto il loro limite estremo non è nuova nella storia. Nel corso degli ultimi duecento anni si sono uditi numerosi ammonimenti, specialmente da parte degli economisti, sugli effetti negativi dell'intervento pubblico sulla crescita economica e sulla «morale borghese» (Tarschys, 1990; Alber, 1988). Ma storicamente, quantomeno, è corretto constatare che la crescita del settore pubblico e la crescita economica generale sono andate di pari passo. Ciò che è interessante osservare oggi è che in apparenza lo stesso vento ideologico ha investito welfare state i quali differiscono sensibilmente per campo d'azione e caratteristiche istituzionali. Indipendentemente dalla Cee come tale, le tendenze verso segmentazione, privatizzazione e decentramento in Norvegia, come pure negli altri stati scandinavi, sembrano diventare sfide cruciali al modello scandinavo. Dinamiche interne come pure correnti ideologiche internazionali e analisi economiche generali indicano la stessa direzione. Tutte le dimensioni del modello di welfare scandinavo elencate più sopra sono sotto pressione nel senso di un cambiamento verso un modello più europeo continentale, con maggior differenziazione sociale e un misto di elementi pubblici e privati. Quale ulteriore effetto, allora, o quale effetto in assoluto, potrebbe mai avere una più stretta associazione con la Cee?

#### 4. *Verso una maggior internazionalizzazione dell'economia e della politica*

L'internazionalizzazione economica e politica rappresenta di per sé un insieme di sfide per il modello di welfare scandinavo. L'evoluzione verso un grande mercato interno europeo con libero flusso di capitali, beni, servizi e lavoro implica un ruolo più limitato dello stato-nazione nel campo delle politiche economiche e forse anche in quello delle politiche sociali, tanto per i paesi nella Cee quanto per quelli esterni ad essa laddove un paese sia fortemente integrato nell'economia della Cee. Le autorità politiche nazionali dovranno rinunciare ad alcune delle loro prerogative

per dirigere l'economia nazionale. Le economie della Svezia e della Norvegia sono tra le più aperte del mondo e la Norvegia, ad esempio, ha un commercio molto più sviluppato con i paesi Cee di molti degli stessi paesi comunitari. Soltanto i paesi del Benelux, l'Irlanda, la Grecia e il Portogallo hanno una quota altrettanto o più alta del loro commercio estero con la Cee (circa il 65 per cento o più). Sia la Norvegia sia la Svezia saranno saldamente integrate nel mercato e nell'economia europei e dipendenti da ciò che avviene a livello politico nella Cee, qualsiasi forma di associazione i due paesi possano alla fine scegliere. Ma, senza adesione piena, la Norvegia non siederà al tavolo dove vengono prese le decisioni comunitarie e, dato il recente, fortissimo riorientamento verso l'Europa centro-orientale da parte della Cee, la Norvegia e la Svezia, senza adesione, potrebbero finire relativamente più emarginate in Europa di quanto sia mai avvenuto dal 1940 a oggi. In quale misura e in quale portata la Norvegia e la Svezia possano mantenere meglio una politica di welfare indipendente al di fuori della Cee, piuttosto che come membri della Cee, non è facile dire e, forse, non c'è una risposta. In parte per l'incertezza su tempi, portata e direzione dell'armonizzazione di tasse e imposte sui consumi nella Cee e per l'incertezza sulle sue conseguenze per le entrate pubbliche, in parte perché la Norvegia e la Svezia non sanno in quali termini potrebbero diventare membri della Comunità o restarne fuori. Ma è alquanto probabile che le possibilità di condizioni di adesione speciali, favorevoli siano sensibilmente ridotte. Grandi differenze permangono oggi nelle aliquote dell'Iva e delle altre imposte sui consumi («Science et Vie Economie», febbraio 1987; «Financial Times», 16 luglio 1987) tra gli stati membri della Cee (si vedano le tabb. 2 e 3).

L'armonizzazione smuoverà le acque della politica e pare essere un processo lento che andrà oltre la scadenza del 1992. Per la Norvegia e la Svezia è problematico valutare le conseguenze per la politica di welfare dell'una o dell'altra forma<sup>8</sup> di associazione con la Cee, indipendentemente dai vincoli generali di ordine economico e politico che possono derivare dall'una o dall'altra scelta. Come indicato sopra, non solo le idee sulle politiche economiche e di welfare hanno valicato facilmente i confini nazionali, compreso il «grande spartiacque» tra membri Cee e non membri, ma queste idee sono diventate principi guida per l'azione politica, indipendentemente dalle relazioni formali con la Cee. La partecipazione a Gatt, Efta e Ocse implica già importanti limitazioni alla libertà di azione economica e politica dei paesi. L'evoluzione verso un mercato interno nella Cee dopo il 1992 può portare a cambiamenti economici e industriali dalle conseguenze potenzialmente molto ampie — in senso positivo, come pure negativo, in relazione a valori che oggi trovano forte

Tabella 2. *Aliquote Iva negli stati membri in vigore nell'ottobre 1986 (valori in percentuale).*

	Aliquote		
	Ridotte	Normali	Superiori
Belgio	6 e 17	19	25 e 23
Danimarca	—	22	—
Germania occidentale	7	14	—
Spagna	6	12	33
Francia	5,5 e 7	18,6	33,3
Grecia	6	18	36
Irlanda	0 e 10	23	—
Italia	2 e 9	18	38
Lussemburgo	3 e 6	12	—
Olanda	6	20	—
Portogallo	8	16	30
Regno Unito	0	15	—

Fonte: «Science et Vie Economie», febbraio 1987.

Tabella 3. *Variazioni nei prezzi al dettaglio a seguito della proposta di armonizzazione delle imposte al consumo (valori in percentuale).*

	Benzina (super)	Sigarette popolari	Liquori	Vino	Birra
Belgio	17	25	1	9	5
Danimarca	-19	14	-50	-45	-37
Francia	-9	70	6	11	18
Germania occidentale	19	2	5	13	12
Grecia	-5	170	145	13	8
Irlanda	-4	-10	-41	-64	-51
Italia	-29	36	118	13	0
Lussemburgo	32	51	26	3	14
Olanda	0	18	-1	-10	-6
Portogallo	-3	90	107	13	10
Regno Unito	15	-6	-37	-47	-37
Spagna	19	120	90	13	18

Fonte: Commissione Cee in «Financial Times», 16 luglio 1987.

(Entrambe le tabelle sono tratte da Harrop, 1989).

sostegno in Scandinavia. Tra gli aspetti positivi si può citare l'assunto che un mercato più grande e una maggiore concorrenza condurranno, dopo una fase di transizione, a più posti di lavoro e a uno sviluppo economico più intenso. Questa è la convinzione del Rapporto Cecchini (1988) che, peraltro, è stato criticato per essere al tempo stesso troppo ottimistico e troppo pessimistico. Gli sviluppi nell'Europa centroorientale e i rapporti con quest'ultima complicano l'equazione. Tra gli aspetti negativi l'internazionalizzazione del mercato monetario può rafforzare chi dispone di capitali (i «capitalisti») e aumentare nei vari paesi la loro forza contrattuale nei confronti sia della forza-lavoro sia del governo. D'altro canto può essere che un'ulteriore «europeizzazione» del movimento sindacale porti a un equilibrio al tavolo delle trattative e offra nuove opportunità per azioni più unitarie e solidali contro le imprese transnazionali entro uno spazio europeo senza più confini tra stati nazionali. Ma, finora, i sindacati in imprese multinazionali o transnazionali non hanno avuto successo nei loro sforzi di mobilitazione dei lavoratori a livello nazionale, internazionale o comunitario (Lodge, 1989, 312). È difficile prevedere in quale misura le autorità centrali della Cee faranno uso del potere politico per garantire sistemi di protezione sociale generosi – sempre che la responsabilità della politica di welfare sia situata a quel livello. Sembra più ragionevole attendersi che la Cee formuli alcuni principi fondamentali sulla portata e il carattere di diritti e standard sociali (Si veda la Carta sociale europea). Ma un livello minimo europeo di diritti sociali potrà difficilmente soddisfare, ad esempio, lavoratori e dipendenti nella Repubblica federale tedesca, nei paesi del Benelux, in Danimarca e, infine, in Norvegia e Svezia. Secondo quanto si asserisce anche il miglioramento delle condizioni di vita di tutti è una politica Cee. In un futuro prevedibile dobbiamo probabilmente aspettarci che la formazione di specifici schemi di protezione sociale diventi responsabilità di ciascuno e di tutti i paesi membri. Sappiamo anche che, a qualsiasi livello di governo saranno prese le decisioni di politica sociale, le autorità dovranno fare attenzione all'opinione pubblica, e un certo numero di sondaggi in paesi europei indica che i programmi del welfare state godono in genere di un alto grado di legittimità (Listhaug, 1990). Non è, quindi, molto probabile che gli elettorati dei welfare state più sviluppati accettino sostanziali revisioni limitative dei programmi esistenti, per lo meno non nel breve termine. Ma molti aspetti che attengono alle condizioni lavorative e previdenziali non sono ancora stati chiariti, ad esempio come evitare il cosiddetto *dumping sociale*<sup>9</sup> (imprese di paesi ricchi che sfruttano la manodopera a buon mercato in un paese povero all'interno della Cee). Forse possiamo aspettarci un forte aumento dell'emigrazione a breve

termine della manodopera in Europa, il che a sua volta può indurre una più alta incidenza di conflitti di lavoro e politici nell'Europa degli anni novanta. La politica Cee in questo campo non è molto sviluppata per il mercato interno e, se non saranno avviate politiche industriali e del mercato del lavoro per regolamentare questo settore, potrebbero accendersi nuovi tipi di conflitto industriale.

È tuttavia assai probabile che il parlamento europeo (Pe) venga rafforzato — o rafforzi se stesso — prima e dopo il 1992. I gruppi politici si organizzeranno a livello sovranazionale — i partiti socialdemocratici si sono organizzati a livello europeo nel febbraio 1990 — e questo processo aumenterà l'importanza e la legittimità del Pe. Lo sviluppo di forti legami tra istituzioni Cee e parlamenti nazionali è pure probabile. In questo modo si potranno realizzare rapporti più diretti fra elettori e rappresentanti politici a livello europeo. Ci si dovrebbe aspettare che il Pe si impegni in una discussione approfondita e fondamentale sul suo ruolo nella struttura istituzionale e costituzionale della Cee prima della sua quarta elezione diretta nel 1994.<sup>11</sup> Pe necessita di una base costituzionale, ma è difficile dire se e in quale misura dovrebbe ottenere e otterrà poteri legislativi. Contemporaneamente dovrà essere affrontata la questione del diritto di voto locale (municipale) per i cittadini Cee.

In questa prospettiva non si dovrebbe escludere la possibilità di una maggiore e migliore protezione sociale grazie al braccio politico della futura Cee, dopo un periodo di rapporti di libero mercato, che avranno (presumibilmente) condotto a un più forte sviluppo economico. Non è impensabile che le tematiche sociali vengano ripolitizzate negli anni novanta — non solo perché l'economia potrà consentire nuove iniziative e perché le istituzioni e gli interessi politici riorganizzati potranno promuovere attivamente tali iniziative, ma anche a causa della pressione demografica (percentuale crescente di persone anziane e molto anziane nella popolazione). Il cambiamento demografico costituisce una sfida comune europea. D'altro canto le attuali tendenze verso una maggior privatizzazione del welfare state — tramite il welfare fiscale e occupazionale e una maggior enfasi sull'assistenza volontaria — possono portare a una frammentazione organizzativa, a una segmentazione sociale e a una complessità del sistema di welfare che non è facile «correggere», anche se una maggioranza politica dovesse voler cambiare il suo corso. «Le quattro libertà» rientreranno anche nell'accordo finale Cee-Efta. La combinazione di un arresto della crescita del settore pubblico, di un sistema fiscale che incoraggi la maggioranza benestante della popolazione ad acquistare servizi privati per pensioni, sanità e altre forme assistenziali e il libero flusso del capitale in un grande mercato europeo potrebbero condurre a

una rapida e dinamica espansione delle assicurazioni transnazionali che offrano alle ditte, ai gruppi professionali e ai singoli nuovi «pacchetti» di protezione sociale privata. Nel corso di quest'evoluzione si andrà verso una ancor più forte segmentazione sociale degli assetti di welfare e verso forme organizzative situate non solo al di fuori del settore pubblico, ma al di fuori dello stato nazionale. In questo modo la quota pubblica di prestazioni sociali potrà essere gradualmente ridotta, con una ancor minore possibilità di recuperare un controllo nazionale sulla politica di welfare, a prescindere dal desiderio di riottenere un simile controllo. Il venir meno del ruolo dello stato nazionale nel fornire protezione sociale ai suoi cittadini può rendere più facile, nel caso scandinavo, il trasferimento di sovranità politica a un organismo internazionale o sovranazionale come la Cee. In questo senso l'adesione alla Comunità può offrire una via — forse la sola via realistica — per recuperare la sovranità, o almeno l'influenza politica nazionale sul benessere della popolazione scandinava. Nell'insieme l'emergere e il crescere di un mercato interno europeo può eliminare le differenze tra politiche interne ed estere. Come consumatori potremo avere maggior scelta in uno spazio più ampio e come elettori ci troveremo probabilmente a essere più coinvolti nei problemi transnazionali. Questo sviluppo potrà conseguentemente far emergere nuovi tipi di comunità sociali e politiche trasversali rispetto agli attuali confini fisici degli stati.

I contenuti e le implicazioni della cosiddetta «dimensione sociale» della Cee non sono per il momento molto precisi. Al centro dell'attenzione sono state essenzialmente le condizioni di lavoro e la partecipazione dei lavoratori (*Mitbestimmung*). Ma il desiderio di sostenere i diritti sociali e uno standard elevato di welfare è espresso frequentemente, ed è abbastanza probabile che tanto i sindacati europei quanto il parlamento europeo dimostreranno di essere vigili sentinelle in questo campo. Il discorso è ora meno sull'*armonizzazione* degli assetti di welfare e più sul *coordinamento*. La responsabilità dell'elaborazione delle politiche sociali continuerà con ogni probabilità a essere lasciata a livello nazionale. I welfare state europei potranno quindi continuare a vivere con le loro caratteristiche istituzionali molto diverse ma, secondo Jallade (1988) — che in uno studio sugli effetti redistributivi del welfare state distingue quattro modelli: 1) Beveridge; 2) Bismarck; 3) nordico; 4) europeo centro-orientale — la tendenza di sviluppo in Europa va chiaramente in direzione del modello bismarckiano. La mia ipotesi è anche che le democrazie emergenti nell'Europa centro-orientale si orienteranno verso un modello bismarckiano, cioè un welfare state frammentato dal punto di vista organizzativo con schemi collegati ai redditi, strettamente legati

all'occupazione e alla posizione nel mercato del lavoro, e basati su premi versati dai singoli piuttosto che sul finanziamento tramite le tasse. La Germania unita si proporrà come un modello dominante di per sé: può anche darsi che la costruzione di un nuovo sistema di welfare ispirato ai principi bismarckiani appaia come la soluzione economicamente più conveniente nel breve periodo. La Norvegia si sta forse muovendo nella stessa direzione. Il principio assicurativo tedesco sembra diventare più generalmente diffuso in Europa a spese del principio scandinavo del finanziamento tramite la tassazione generale. Questa dinamica andrà a scontrarsi con elementi (ancora importanti) del modello di welfare scandinavo sottolineati in precedenza. La rimozione dell'elemento fiscale faciliterà l'«internazionalizzazione» scandinava e renderà più difficile sostenere un *Sonderweg* [via speciale, percorso originale] per i welfare state scandinavi.

Il coordinamento dei sistemi di welfare nazionali è più probabile dell'armonizzazione di tali sistemi, ma le dinamiche dell'integrazione generale economica e politica possono indurre lo sviluppo di sistemi di welfare più simili. Una possibile spinta verso una reale armonizzazione o verso un'uniformazione dei livelli delle prestazioni sociali alla media europea può emergere dalla considerazione dell'effetto dei principi del libero movimento della forza-lavoro e dell'affermazione dei diritti sociali all'interno dell'intero territorio Cee. Anche il punto di vista secondo cui il welfare state è un «costo sociale» che dovrebbe essere uniformato si può ascoltare, ad esempio, in Francia. Un'altra possibilità, seppure non molto probabile a breve termine, è che la gente possa spostarsi verso il paese con il sistema di protezione più generoso. La tendenza verso un modello bismarckiano può essere una sorta di risposta (non intenzionale?) a un simile scenario: se gli schemi di protezione sono più strettamente legati all'occupazione, al lavoro e all'impresa, i diritti sociali non sono così facilmente trasferibili. Ma, se questo è il caso, allora lo sviluppo verso welfare state bismarckiani limiterà il libero movimento della forza-lavoro, che è considerato uno dei principi e dei vantaggi fondamentali del mercato interno europeo. Tipi di sistemi di protezione più simili (bismarckiani) non implicano diritti sociali armonizzati (per diversi tipi di pensioni, assicurazione sanitaria, assistenza all'infanzia e così via) ma la riduzione del ruolo dello stato può esser stata «armonizzata». Lo sviluppo che possiamo intravedere pare contenere una grave contraddizione: la politica che tende all'integrazione economica con libero movimento di capitale e lavoro sembra implicare una riduzione del ruolo dello stato nelle questioni della protezione sociale e comportare un accrescimento del ruolo del welfare occupazionale a livello di impresa, il che può

condurre di conseguenza a una minor mobilità della forza-lavoro, a causa di sistemi di diritti sociali più frammentati, complessi e burocratici (aziendali). Lo sviluppo di un welfare occupazionale è inoltre più agevole per le grandi imprese rispetto alle imprese più piccole, vista la mole di costoso lavoro burocratico, producendo, quindi, più disuguaglianze tra gruppi diversi di lavoratori dipendenti. Ci si può attendere una risposta politica a tale sviluppo che sia basata sulla Cee.

Il mercato del lavoro è stato relativamente libero nella Cee per un lungo periodo di tempo (circa vent'anni) senza incoraggiare in maniera sensibile una mobilità del lavoro tra le nazioni. La maggior parte dell'emigrazione di manodopera che si è verificata è venuta dal di fuori della Cee verso la Cee (Straubhaar, 1988) e ci si può aspettare che questa sia, forse ancor più in futuro, la più grande sfida sociale per la Cee e l'Europa nel suo insieme. La modesta portata del movimento migratorio interno alla Cee si spiega probabilmente in larga misura con le differenze storiche di lingua e cultura, ma anche all'interno dei paesi nordici, con libero movimento dei lavoratori a partire dal 1955, la migrazione tra nazioni è stata modesta, con la parziale eccezione del movimento migratorio tra Finlandia e Svezia.

Quando aumenta la pressione per il libero movimento di altri gruppi, e non solo dei lavoratori (ciò che dovremmo aspettarci: gruppi quali studenti, pensionati e disoccupati a lungo termine) si può prevedere una richiesta, o per lo meno una necessità, di una qualche forma di reddito minimo sociale e di schemi «armonizzati» a livello europeo. La richiesta e il fondamento logico di un simile schema diverranno probabilmente molto più acuti e ovvi che non la richiesta di armonizzare le assicurazioni sociali e i sistemi sanitari. Ma, per la razionalità del sistema Cee nel suo insieme, tenendo seriamente conto dei quattro principi di libertà, è lecito pensare che lo sviluppo di schemi di protezione e diritti sociali su base *europea* sarebbe importante.

Nel prevedibile futuro non è probabile che gli spostamenti interni di lavoratori aumentino significativamente nella Cee, con la possibile eccezione di maggiori movimenti di manodopera a *breve termine* (come accennato in precedenza). I singoli stati membri sono oggi liberi di mantenere e introdurre contributi o tasse per l'assicurazione sociale, la sanità e altri obiettivi di protezione sociale, ma questa «libertà» può dimostrarsi dura da esercitare data la pressione per l'armonizzazione di tasse e imposte sui consumi in generale. Nel caso dei paesi scandinavi, l'armonizzazione fiscale equivarrà a una cospicua perdita di entrate pubbliche e sarà necessaria una buona dose di idee innovative per trovare modi di compensare la perdita di gettito, *se* si desidera il mantenimento

dell'attuale livello del welfare state. Un welfare state ben organizzato può rappresentare un vantaggio relativo nella concorrenza per capitale e forza-lavoro, ma la tentazione per i politici e il mondo degli affari di uniformarsi alle richieste di una logica a breve termine può bloccare gli sforzi tendenti a rafforzare il welfare state. Ancora una volta la richiesta di una politica di welfare *su scala europea* può apparire «razionale».

Un possibile sviluppo nel campo della protezione sociale è la creazione di regole e standard europei in un settore limitato, ad esempio nel settore delle condizioni di lavoro, delle misure di sicurezza e così via, alle quali segua una graduale diffusione della sfera delle «comunanze» ad altri settori. Tendenze a un simile modello di evoluzione possono essere osservate nel campo della ricerca e dell'istruzione superiore. Un parlamento europeo più attivo negli anni a venire potrà includere più problemi nella propria agenda e nell'agenda degli organismi esecutivi della Cee.

### *Conclusioni*

All'inizio degli anni ottanta numerosi fattori contribuivano a una maggior pressione sui bilanci pubblici. Tra i vari obiettivi per i quali erano impiegate cospicue risorse pubbliche c'erano il rafforzamento degli apparati militari e la corsa agli armamenti. Tenendo conto del cambiamento al potere in Unione Sovietica nel 1985, della recente evoluzione nell'Europa centroorientale, della distensione tra est e ovest, del riavvicinamento tra Cee e altri paesi in Europa, dei programmi di aiuto e sviluppo per l'Europa centroorientale organizzati dalla Cee su larga scala e dello sviluppo del mercato interno della Cee, tutto può venire a indicare una nuova era per la combinazione tra capitalismo, democrazia e welfare che si è sviluppato nelle nazioni europee occidentali dopo la seconda guerra mondiale. Abbiamo già celebrato nel 1988 il più lungo periodo continuo di pace tra stati nella storia d'Europa. Tanto all'est quanto all'ovest pochi credono alla possibilità di un conflitto militare. Tanto all'est quanto all'ovest si sa che nessuno ha in mente un attacco attraverso quelle che fino a ieri sono state le frontiere dei blocchi militari. Ma una simile situazione può cambiare da un giorno all'altro e nessuno può predire a che cosa possano portare i possibili conflitti interni nell'Europa centroorientale e in Unione Sovietica. Ma, per il momento, la possibilità di incanalare le spese militari verso altri settori sembra maggiore di quanto mai sia stata in tutta Europa. La riduzione controllata degli armamenti è una possibilità reale in tutti i paesi europei e negli Stati Uniti. È, a mio avviso, in questa prospettiva europea allargata - con una nuova piattafor-

ma per la sicurezza militare — che si devono valutare opzioni alternative per il futuro del welfare state. Il fatto che le frontiere nazionali avranno un'importanza sempre minore nella Cee dopo il 1992 incoraggerà di per sé la nascita di nuovi tipi di comunità economiche, politiche e culturali in Europa. Esistono molti esempi di nuovi tipi di comunità emergenti<sup>10</sup>.

Per la Norvegia e la Svezia non aderire alla Cee può significare l'esclusione anche da tali comunità, perché tali paesi non possono cooperare in accordo con quelle norme e regole. Il cambiamento politico nell'Europa centro-orientale può spingere la Scandinavia ancor più fuori dalla carta politica (e *mentale*) d'Europa. È mia convinzione che il modello di welfare scandinavo avrà con ogni probabilità problemi a sopravvivere intatto, sia che Norvegia e Svezia decidano di aderire alla Cee sia che non lo decidano. La dinamica interna volta a un cambiamento in direzione «europea» è forte e l'evoluzione verso un'«europeizzazione» dell'economia e della politica, anche senza aderire alla Cee, corrobora questo quadro. L'adesione alla Cee limiterà ovviamente in una certa misura la sovranità nazionale in campo economico e politico (benché la differenza possa essere più simbolica che reale), ma l'adesione può, d'altro canto, offrire ai paesi scandinavi possibilità migliori — seppure limitate — di prender parte alla futura creazione dell'Europa. È in qualche misura un paradosso che la Norvegia e la Svezia, che sono state oggetto dell'invidia internazionale per aver sviluppato un modello di welfare così di successo, non abbiano mostrato un maggior entusiasmo per il «progetto Europa». Il movimento politico di maggior successo nell'Europa del XX secolo<sup>11</sup>, la socialdemocrazia nella sua variante scandinava, ha finora deciso di rimanere un timido osservatore dello schiudersi di una nuova Europa senza frontiere. Ma il recente accordo tra i quattro maggiori partiti svedesi sulla richiesta di adesione alla Cee può essere il segno dell'inizio di un più attivo coinvolgimento della Scandinavia nell'evoluzione politica europea. «Il modello di welfare scandinavo» subirà spinte al cambiamento, come qui delineato, qualunque cosa succeda alla prospettiva di un'adesione scandinava alla Cee. Forse la miglior via per cercare di preservare i principi «scandinavi» di politica sociale può essere quella di lavorare per tali principi (sempre che continuino a ricevere appoggio politico all'interno) nell'ambito dell'organizzazione per la cooperazione economica e politica dominante in Europa.

<sup>1</sup> Per «paesi scandinavi» intendo, in questo articolo, Danimarca, Norvegia e Svezia. Quando viene usato il termine «paesi nordici», vanno aggiunte a questi Finlandia e Islanda.

<sup>2</sup> Di fatto perché il parlamento non prese neppure in considerazione l'idea di andar contro il referendum, anche se in termini costituzionali quest'ultimo era solo consultivo.

<sup>3</sup> «Il modello di welfare scandinavo» è diventato un concetto frequentemente usato nella letteratura sul welfare state. *The Scandinavian Model and Welfare State Research* è il titolo di un libro a cura di Robert Erikson *et al.* (1987).

<sup>4</sup> Un sunto di una recente analisi dei cambiamenti tra il 1970 e il 1986 in Norvegia è stato pubblicato da Gloppen e Kuhnle (1989).

<sup>5</sup> I dati empirici a supporto della mia tesi non sono riportati qui, ma possono essere forniti. Questo non significa che noi abbiamo una società assistenziale segmentata, ma piuttosto che un'estrapolazione delle tendenze attuali potrebbe indicare che una simile società è all'orizzonte.

<sup>6</sup> Il programma che il governo laburista (Brundtland) ha presentato al parlamento nella primavera 1989.

<sup>7</sup> Il termine *welfare society* è stato introdotto per la prima volta, è interessante notarlo, nel programma a lungo termine del governo per il periodo 1986-89 (St. Meld 1984-85).

<sup>8</sup> Tre forme sono in pratica possibili: un accordo commerciale, un'associazione attraverso uno «Spazio Economico Europeo» (Cee-Efta) o l'ingresso nella Cee.

<sup>9</sup> *Dumping sociale* non è una bella definizione. Ponendosi in un'altra prospettiva si può considerare che paesi relativamente poveri sfruttino il vantaggio di più contenuti costi sociali e del lavoro per competere meglio in un mercato più ampio.

<sup>10</sup> Giusto per dare uno: le province di Baden-Württemberg, Lombardia, Rhône-Alpes, Catalogna hanno deciso di cooperare strettamente nei campi dell'economia, ecologia, tecnologia, arti e scienze («Der Spiegel», 1, 1990).

<sup>11</sup> Di successo in termini di forza elettorale e di partecipazione e autorità a livello governativo.

### Riferimenti bibliografici

Alapuro *et al.* (a cura di), *Small States in Comparative Perspective*, Oslo, University Press, 1985.

Alber, Jens, «Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America, and Japan» in *European Sociological Review*, 3, IV, 1988.

Alestalo, M. *et al.*, «Structure and Politics in the making of the Welfare State: Finland in Comparative Perspective» in Alapuro *et al.* (a cura di), *Small States in Comparative Perspective* cit.

Baldwin, Peter, *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Cecchini, Paolo *et al.*, *The European Challenge. 1992: The Benefits of a Single Market*, Aldershot, Wildwood House, 1988.

- Eisenstadt, Shmuel e Ahimeir, Ora (a cura di), *The Welfare State and Its Aftermath*, Totowa, New Jersey, Barnes and Noble Books, 1985.
- Erikson, Robert *et al.* (a cura di), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, New York, M. E. Sharpe, 1987.
- Esping-Andersen, Gösta e Kolberg, Jon Eivind, «Welfare States and Employment Regimes» in J. E. Kolberg (a cura di), *The Welfare State as Employer* cit. «Financial Times», 16 luglio 1987.
- Flora, Peter, «On the History and current problems of the welfare state», in S. Eisenstadt and O. Ahimeir (a cura di), *The Welfare State and Its Aftermath* cit.
- Flora, Peter e Heidenheimer, Arnold J. (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (NJ), Transaction Books and the HIWED Project, 1981, tr. it. *Lo sviluppo del welfare state in Europa e America*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- Gaarder, Andreas, «Mot 1992 — skatteharmonisering og makroøkonomiske konsekvenser for Norge», NUPI-Rapport 129, luglio 1989, Oslo.
- Gloppen, Siri e Kuhnle, Stein, «Velferd og skatteutgifter» in *Aftenposten*, 29 agosto 1989.
- Harrop, Jeffrey, *The Political Economy of Integration in the European Community*, Aldershot, Edward Elgar Publ., 1989.
- Hovdum, Anders, Kuhnle, Stein e Stokke, Liv (a cura di), *Visjoner om velferdssamfunnet*, Bergen, Alma Mater, 1990.
- Jallade, Jean-Pierre (a cura di), *The Crisis of Redistribution in European Welfare States*, London, Trentham Books, 1988.
- Kohl, Jürgen, «Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America» in P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America* cit.
- Kolberg, Jon Eivind (a cura di), *The Welfare State as Employer*, New York, M. E. Sharpe, 1988.
- Kuhnle, Stein, «Den skandinaviske velferdsmodell: Skandinavisk? Velferd? Modell?» in A. Hovdum, S. Kuhnle e L. Stokke (a cura di), *Visjoner om velferdssamfunnet* cit.
- Listhaug, Ola, «Velferdsstat og veljarar: komparative funn» in A. Hovdum, S. Kuhnle e L. Stokke (a cura di), *Visjoner om velferdssamfunnet* cit.
- Lodge, Juliet, «Social Europe: fostering a People's Europe», in J. Lodge (a cura di), *The European Community and the Challenge of the Future* cit.

- (a cura di), *The European Community and the Challenge of the Future*, London, Pinter Publishers, 1989.
- Ocse, *The Welfare State in Crisis*, Paris, Ocse, 1981.
- *Social Expenditure 1960-1990*, Paris, Ocse, 1985.
- «Science et Vie Economie», febbraio, 1987.
- St. Meld, *Lantidsprogrammet, 1986-89* [Il programma governativo a lungo termine, 1986-89], 83, Stockholm, 1984-85.
- *Lantidsprogrammet, 1990-93* [Il programma governativo a lungo termine, 1990-93], 4, Stockholm, 1988-89.
- Straubhaar, Thomas, «International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience» in *Journal of Common Market Studies*, 1, XXVII, settembre 1988.
- Strom, Kaare, «Scandinavia and the Future of European Integration», Milano, Ispi, 1991.
- Tarschys, Daniel, «Den offentlige revolusjonen- og etterpå» in A. Hovdum, S. Kuhnle e L. Stokke (a cura di), *Visjoner om velferdsamfunnet* cit.
- Titmuss, Richard M., «The Social Divisions of Welfare» in *Essays Ltd.*, 1963.

Il welfare state statunitense: ancora un'eccezione?

*Nathan Glazer*

### 1. *Le condizioni del welfare state statunitense*

La forma di welfare state applicata negli Stati Uniti è stata sempre considerata un'eccezione. In effetti, nonostante il volume notevole di trasferimenti per le pensioni, l'invalidità e l'assicurazione per la disoccupazione, che non è molto inferiore rispetto a quello dei welfare state più avanzati dell'Europa, l'incompletezza dei suoi sistemi di protezione per i momenti più critici della vita nelle società industriali — vecchiaia, disoccupazione, malattia, invalidità e simili — ha sempre conferito agli Stati Uniti la reputazione di avere una posizione particolare tra le contemporanee società avanzate.

Il livello di «arretratezza» degli Stati Uniti sotto questi aspetti è suggerito da una tabella delle spese governative non destinate alla difesa in sei paesi in un recente studio sulla politica pubblica americana a opera della Brookings Institution (Aaron, 1990). Questo è un modo per stimare le dimensioni del settore pubblico: e a parte la difesa, le funzioni principali del governo oggi sono costituite da quello che si potrebbe chiamare, in senso lato, il welfare sociale. Risulta che le spese americane per le attività non relative alla difesa sono quelle più basse come percentuale del prodotto nazionale lordo (Pnl): solo il 30,5 per cento del Pnl nel 1986, rispetto al 32 per cento per il Giappone, un altro paese arretrato in termini di welfare sociale, il 41,2 per cento per il Regno Unito, il 44,5 per cento per la Germania, il 49,7 per la Francia e uno straordinario 62,3 per cento per la Svezia (Aaron, 1990, 39). Un altro confronto delle spese sociali nei paesi dell'Ocse mostra, per il 1981, il 21 per cento del Pnl per gli Stati Uniti, non molto al di sotto della media del 25 per cento, davanti al Giappone (17,5 per cento), quasi alla pari del Canada (21,5), poco più indietro rispetto al Regno Unito (24), e molto dietro la Francia (29,5) e la Germania (31,5) (Marmor, Marshaw e Harvey, 1990, tab. 3.2).

È risaputo che i principali programmi nazionali americani di prestazioni sociali risalgono solo agli anni della depressione e alla rivoluzione di

Roosevelt degli anni trenta, e agli anni sessanta e alla rivoluzione dei diritti civili di quel periodo. Anche così rimangono, rispetto ad altre importanti nazioni industriali contemporanee, grosse lacune nel sistema di prestazioni sociali degli Stati Uniti, soprattutto per ciò che riguarda la copertura di malattia. I principali programmi nazionali coprono solo gli anziani (programma contributivo) e gli indigenti (programma non contributivo): tutti gli altri si proteggono da soli con assicurazioni sanitarie private. Molti milioni di persone non sono coperte né dai programmi nazionali di assicurazione sanitaria né da un'assicurazione privata. Una seconda differenza significativa tra i programmi americani e quelli dei welfare state avanzati è il numero relativamente ridotto di famiglie che vivono in alloggi sovvenzionati.

Infine, gli Stati Uniti sono caratterizzati da un programma estremamente controverso per le persone che si trovano in quella che potremmo chiamare la categoria residua, quella di coloro che «non rientrano» in nessun sistema di assicurazione sociale destinato a mantenere il reddito nei periodi di cattiva salute, di disoccupazione e di vecchiaia. C'è sempre bisogno di un programma destinato a provvedere a episodi di necessità straordinaria causati dall'impossibilità di entrare o di rimanere nella forza lavoro, esigenze di assistenza a bambini e simili. «Welfare» negli Stati Uniti è il termine usato per coloro che si trovano in questa posizione di bisogno residuo, per i quali esistono un importante programma nazionale (federale), Aid to Families with Dependent Children (Afdc) (Assistenza alle famiglie con figli a carico), gestito in cooperazione con gli stati, nonché programmi dei singoli stati per altri casi di bisogno. Questi programmi non sono ampi a confronto con quelli principali di *social insurance*, come chiamiamo i programmi contributivi che forniscono pensioni per la vecchiaia e l'invalidità e l'assicurazione per la disoccupazione. Essi costituiscono tuttavia la parte più controversa e «disturbante» del sistema assistenziale americano: sono ampi, rispetto ai programmi equivalenti di altre nazioni industriali avanzate; coloro che vi ricorrono sono in misura sproporzionata neri, cioè appartengono alla più grande minoranza dell'America; i programmi sono stati soggetti a cicli di riforma miranti a ridurre il numero di persone in condizione di ricorrervi, riportandole in una posizione in cui possano essere mantenute dal lavoro sul mercato della manodopera, e così essere coperte dai programmi contributivi di previdenza sociale, ma tutti gli sforzi in questo senso — e questi cicli di riforma hanno ormai una storia di trent'anni — sono falliti. I beneficiari del «welfare» sono in tutta la nazione solo undici milioni — appena il 4 per cento della popolazione. Nelle grandi città, tuttavia, la percentuale di abitanti in «welfare», che tipicamente significa una famiglia con nessun

membro con reddito significativo, con una donna per capofamiglia e quasi interamente dipendente dai sussidi pubblici, si avvicina al 15 per cento (The Urban Institute, 1990, 3).

Se però il welfare state americano è in parte eccezionale, si deve rilevare che all'inizio degli anni novanta esso risulta meno eccezionale sotto certi aspetti di quanto lo fosse all'inizio dell'ultimo decennio. Allora era semplicemente possibile considerarlo arretrato e individuare i fattori che lo rendevano tale. Si poteva ritenere che la sua eccezionalità fosse dovuta a una storia particolare — nello stesso modo in cui il Giappone era eccezionale e fuori dalla norma a causa della sua evoluzione storica — e, fino all'elezione di Ronald Reagan a presidente nel 1980, si sarebbe potuto pensare che gli Stati Uniti fossero in tempo per «ricuperare», come sta ricuperando ora il Giappone. Negli anni ottanta, tuttavia, è accaduto qualcosa di imprevisto: l'eccezionalità americana è divenuta meno eccezionale, a mano a mano che l'ideologia e la realtà del libero mercato come motore della crescita economica acquistava forza in un paese dopo l'altro, e a mano a mano che le varie correnti socialiste di pensiero e di azione, che erano state alla base della crescita del welfare state, perdevano potere per ridursi, alla fine del decennio e dopo gli eventi rivoluzionari del 1989, a qualcosa di non molto diverso da un'eco distante di un passato ripudiato.

Vi sono naturalmente molti aspetti specifici nell'esperienza americana (li ho riassunti nel capitolo X di Glazer, 1988). Uno di quelli più distintivi, però, discusso da molti sociologi eminenti, da Werner Sombart a Seymour Martin Lipset, è stato l'assenza del socialismo come elemento significativo nel movimento della classe operaia negli Stati Uniti. Ciò ha significato che un grande elemento di sostegno al welfare state — attraverso gli sforzi diretti dei governi socialisti e socialdemocratici o attraverso la risposta alla pressione socialista da parte dei governi conservatori, il ben noto effetto Bismarck — è mancato negli Stati Uniti. Un altro grande elemento di sostegno al welfare state è stato il movimento operaio, e anche questo è stato più debole negli Stati Uniti che nei welfare state europei. Cosa forse più sorprendente, il movimento operaio americano è stato in certo qual modo resistente all'influenza socialista.

Sotto entrambi questi aspetti, l'eccezionalità americana è stata ridotta. I partiti socialisti in Europa oggi a stento propongono o propugnano politiche socialiste tradizionali — nazionalizzazione, equiparazione dei redditi attraverso imposte molto progressive, restrizioni all'iniziativa privata. Sembra che il sindacalismo del settore privato abbia sofferto anche nell'Europa occidentale e in Canada lo stesso declino registrato in forma ancor più grave negli Stati Uniti (Troy, 1990). Il declino del movimento operaio americano è diventato anche più forte: gli occupati

non agricoli sono passati dal 31 per cento nel 1970 al 17 per cento nel periodo 1986-87 (Blanchflower e Freeman, 1989).

Invece di raggiungere l'Europa, il welfare state americano è arrivato quasi a un punto morto nei dieci anni delle amministrazioni Reagan e Bush. Non era progredito molto durante l'amministrazione Carter nel periodo 1976-80, ma almeno la spina costante nel fianco della politica americana di welfare, il programma Afdc, fu studiata intensivamente e vennero inviate proposte importanti di riforma al Congresso (che però non vennero adottate). Quella preoccupazione costante rivolta alla popolazione con il reddito più basso rappresentata dagli sforzi di riformare il programma Afdc è invece scomparsa nell'amministrazione Reagan. Riduzioni drastiche nella tassazione e aumenti della spesa per la difesa hanno condotto agli enormi deficit di bilancio che rendono difficile pensare a qualsiasi ulteriore espansione del welfare state, a parte le predilezioni ideologiche dell'amministrazione Reagan, ostile all'intervento governativo a favore dei poveri attraverso l'aumento dei trasferimenti. L'onere della riforma è stato lasciato agli stati, che sono stati incoraggiati a tentare nuovi sistemi, e molti di essi lo hanno fatto, introducendo nuovi schemi per la formazione e l'inserimento nel mercato del lavoro dei beneficiari del welfare. Li chiamo «nuovi», perché sotto certi aspetti essi lo erano, ma questi sforzi, in una misura o nell'altra, facevano parte della riforma del welfare da due decenni: ciò che era nuovo forse era la loro entità, la pubblicità che ricevevano, e il fatto che non erano più visti da tutti i *liberals* e dagli esponenti della sinistra come semplici sforzi di punire i poveri. I *liberals* sono giunti a riconoscere che dal momento che la maggioranza delle donne e delle madri partecipano ormai al mercato del lavoro, le donne beneficiarie del welfare, anche se madri, devono anch'esse lavorare, purché siano forniti asili e formazione. In effetti, uno dei più pubblicizzati di questi nuovi programmi di welfare orientati verso la formazione e il lavoro è stato lanciato dal governatore *liberal* Michael Dukakis nello stato *liberal* del Massachusetts.

L'amministrazione Reagan era fermamente contraria a nuove iniziative, ma ciò non ha impedito la crescita dei programmi più vecchi, che ha contribuito agli enormi deficit di bilancio. I pagamenti per la previdenza sociale e per l'invalidità sono aumentati. La crescita è stata più marcata nei programmi di assicurazione per l'assistenza medica e nel programma Medicaid (assistenza sanitaria per i poveri). Le altre prestazioni per i poveri (Afdc, buoni alimentari e simili) sono state nel complesso contenute, e molte analisi dei cambiamenti nella distribuzione dei redditi hanno mostrato che i poveri hanno perso e i ricchi guadagnato in conseguenza della riduzione delle tasse per i redditi alti e della limitazione dei sussidi assistenziali per i poveri.

Alcuni analisti ritengono che questo cambiamento nella distribuzione dei redditi (un cambiamento che è messo in discussione dagli analisti di convinzioni politiche ed economiche diverse) preannunci un mutamento importante nella politica americana. Alcuni ritengono che l'epoca dell'indifferenza verso i programmi per i gruppi a basso reddito, insieme con il predominio della teoria secondo cui un'economia più forte da sola, spronata da tasse minori sugli affari e sugli investimenti, farebbe alzare anche il livello delle fasce a basso reddito oltre che delle altre, stia ora giungendo al termine. Il presidente Bush, dopotutto, nella sua campagna elettorale, ha cercato di presentarsi come più compassionevole di Reagan: pur non promettendo nulla, egli ha auspicato un'America «più gentile e generosa». Kevin Philips, un analista politico un tempo conservatore il cui importante libro del 1969, *The Emerging Republican Majority*, prevedeva la fine della coalizione *liberal* del New Deal e il sorgere di una maggioranza conservatrice e repubblicana, e la cui previsione sembrava realizzata brillantemente nell'età di Reagan, ha scritto un nuovo libro, molto diverso nel tono, in cui sostiene che i poveri sono diventati più poveri e i ricchi più ricchi, con ciò preannunciando uno spostamento verso una nuova maggioranza *liberal* (Philips, 1969 e 1990). Ad ogni modo, si potrebbe a ragione ritenere che le oscillazioni regolari della politica americana produrranno prima o poi uno spostamento a sinistra, se si considera il fatto che cinque delle ultime sei elezioni presidenziali sono andate a favore dei repubblicani. La riduzione delle spese per la difesa, in conseguenza della scomparsa della minaccia comunista, può rendere più facile questo spostamento verso un'America più compassionevole.

## 2. Dai «poveri» alla underclass

Il welfare state americano è quindi forse finalmente pronto per «recuperare»? Penso di no. Il fatto è che molto è cambiato nelle condizioni dei poveri e dei più svantaggiati dell'America nei ventisei anni da quando è stata lanciata la guerra contro la povertà durante l'amministrazione Johnson. E quello che è cambiato rende, a mio parere, più difficile, e non più facile, cambiare la rotta rispetto al reaganismo. Fondamentalmente, negli anni sessanta, pensavamo di avere un problema di povertà. La povertà — se è questo il problema — è relativamente facile da gestire in un paese ricco: si trasferiscono le risorse ai poveri. Le cifre che venivano diffuse allora riguardo a quello che era necessario per portare fino a tale livello e oltre tutte le persone che si trovavano al di sotto di esso di

indigenza erano ridicolmente piccole. C'erano naturalmente problemi ad aumentare semplicemente i trasferimenti, in particolare a causa della relazione dinamica fra i trasferimenti, innescati dal basso reddito, e i guadagni. È evidente che ridurre i trasferimenti di un dollaro per ogni dollaro di guadagno poteva venire a costituire un grosso disincentivo a lavorare per guadagnare, il che poteva aumentare notevolmente il costo della riduzione della povertà attraverso i trasferimenti. Per limitare gli effetti dei trasferimenti sul reddito da lavoro era necessaria una relazione graduata tra i due, in cui i trasferimenti fossero ridotti solo per una percentuale dei guadagni, il che significava che si doveva aumentare notevolmente la somma necessaria per far uscire le persone dalla povertà attraverso i trasferimenti. Tutti questi problemi vennero studiati in ricerche approfondite, basate su esperimenti per determinare l'effetto dei trasferimenti sullo sforzo di lavoro (e sulla stabilità delle famiglie — un'altra grossa preoccupazione).

In definitiva, non abbiamo mai avuto un programma generale di trasferimenti orientato verso i bassi redditi (il programma federale è ancora basato principalmente sullo stato della famiglia, ed è un programma per l'aiuto alle famiglie con figli a carico e un reddito insufficiente), anche se è stato introdotto un programma più modesto per i poveri che lavorano, un credito sulle tasse sul reddito da lavoro (*Earned income tax credit*). Sembra però oggi che tutti i nostri esperimenti, le nostre ricerche e i nostri progetti di programmi degli anni settanta siano diventati in certo modo irrilevanti perché il problema della povertà, come lo vedevamo negli anni sessanta, si è trasformato in un problema piuttosto diverso, quello dell'*underclass* [sotto-classe]. Parlo ora del modo di percepire piuttosto che della realtà. Non c'è dubbio che negli anni sessanta esisteva qualche cosa di simile a un'*underclass*, e senza dubbio il problema della povertà, indipendentemente dal tipo di comportamento che ci porta a usare il termine *underclass*, esiste anche oggi. Tuttavia la nostra percezione di coloro che stiamo cercando di aiutare al fondo della distribuzione dei redditi attraverso un welfare state più evoluto è cambiata radicalmente. La «povertà» implica solo un'insufficienza di reddito, e mentre non spiega perché ci sia quest'insufficienza, il termine suggerisce solo un lavoro con paga bassa, la disoccupazione conseguente alla mancanza di lavoro, la perdita di una persona che guadagna per morte o abbandono e simili. L'accento nel termine è primariamente sull'insufficienza di reddito. *Underclass*, un termine ora ampiamente corrente negli Stati Uniti, e al centro di molte ricerche, non implica solo un problema di mancanza di denaro: anzi, esso in primo luogo non suggerisce assolutamente questo. Esso implica un problema di *comportamento*, un insieme

di orientamenti e di motivazioni che rendono difficile o impossibile trarre vantaggio dalle opportunità.

Tre fattori hanno a mio parere portato allo spostamento nella percezione (sottolineo questo, ma senza suggerire o sostenere che l'unico cambiamento sia stato uno spostamento nella percezione del problema a cui ci troviamo di fronte nelle nostre fasce a basso reddito; ritengo che queste percezioni riflettano, anche se in modo un poco esagerato, la realtà).

Il primo fattore è costituito da grossi cambiamenti nel comportamento, che ci hanno portato a spostare l'accento dalla «povertà» al «comportamento che porta alla povertà». Uno di questi cambiamenti è evidente nell'epidemia della droga, e nella sua associazione — nella mente popolare, a causa della presentazione data dai mass media — ai neri e ai poveri. La droga non è un fenomeno nuovo negli Stati Uniti: abbiamo avuto gravi epidemie di droga nel passato, e le droghe non erano certo sconosciute quando il problema di come vincere la povertà divenne un'impresa nazionale negli anni sessanta. C'erano un notevole uso di eroina, molti decessi dovuti a overdose di droga, un uso in aumento di marijuana. Negli anni ottanta, però, abbiamo assistito a un'ulteriore diffusione dell'uso delle droghe, in particolare della cocaina sotto forma di «crack», e l'epidemia della droga è diventata un'ossessione nazionale. Le somme spese per vietarne l'importazione, per applicare le leggi contro il traffico di droga e l'uso di droghe, per perseguire i trasgressori, per la detenzione in prigione delle persone implicate e per la riabilitazione dei drogati, sono immense. Il sistema di giustizia penale americano geme sotto il peso dello sforzo nazionale per controllare l'uso delle droghe. Quest'uso è diffuso in numerosi settori della popolazione, ma il modo di trattare la questione da parte dei mass media sottolinea la sua concentrazione, per quanto riguarda sia il traffico sia l'uso, tra la popolazione nera e ispanica. Ed effettivamente è probabile che il suo uso nel resto della popolazione, per quanto esteso, sia in certo qual modo meno costoso, dal momento che un maggior numero di persone è in grado di pagare il prezzo delle droghe con guadagni legittimi e la riabilitazione con i propri mezzi o con quelli dei datori di lavoro.

La povertà come conseguenza dei problemi di droga — causata dall'incapacità di lavorare e dal ricorso al furto e alla rapina nelle aree povere per pagare l'assuefazione alla droga — solleva poca simpatia. Dal punto di vista tecnico, può persino non trattarsi di povertà, dal momento che sono necessarie ingenti somme di denaro (di solito ottenute tramite il furto, la rapina e lo spaccio) per mantenere la tossicodipendenza negli stadi molto avanzati. Nelle zone ad alto uso di droga, il problema che richiede

attenzione è la tossicodipendenza, non la povertà. Qualsiasi cosa si facesse per attaccare la questione del reddito insufficiente da sola non farebbe nulla o peggiorerebbe solo le cose: un aumento di trasferimenti potrebbe andare ad aumentare la tossicodipendenza, programmi di formazione al lavoro trovano una motivazione o un interesse insufficienti, per cui in effetti là dove la povertà è causata dalla tossicodipendenza, è questo problema che in qualche modo deve essere affrontato per primo, non la povertà. Si potrebbe sostenere che il problema è ancora in definitiva la povertà, perché è questa che porta alla disperazione e all'uso delle droghe, e ci può essere del vero in questa tesi. Ma ignorare semplicemente l'enorme capacità della droga di prosciugare il reddito o l'incidenza della ricerca di denaro per acquistare la droga sulla vita nelle zone a basso reddito e sul comportamento lavorativo non è possibile: è fin troppo evidente che qualunque sia la causa «ultima», non si può capovolgere la situazione effettiva ed esistente semplicemente con trasferimenti e programmi di formazione al lavoro.

La tossicodipendenza è uno soltanto dei tanti comportamenti che sono ora associati nella mente popolare alla povertà e che vanno a sostituire il concetto di povertà inteso come una semplice insufficienza di reddito. La povertà viene così ad essere concepita piuttosto come la conseguenza inevitabile delle azioni volontarie che portano a un reddito insufficiente. Il concetto che i poveri siano «proprio come te e me» — il contribuente della classe media, ad esempio — è difficile da sostenere quando vengono associati alla povertà comportamenti specifici disapprovati e temuti. L'Aids non ha fatto altro che esacerbare la reazione della classe media. Inizialmente, l'Aids non era collegato al reddito o alla classe: era, dopo tutto, la malattia degli omosessuali, e questi si trovano in tutte le fasce di reddito. A mano a mano però che l'epidemia si è diffusa negli Stati Uniti, gli omosessuali hanno cambiato il proprio comportamento, sulla base delle conoscenze riguardo al modo in cui si diffonde la malattia. L'Aids è diventata sempre più una malattia del tossicodipendente, a causa della sua diffusione attraverso gli aghi di siringhe utilizzati da più persone per iniettare le droghe, e attraverso il tossicodipendente si diffonde ai suoi partner sessuali e ai loro figli. L'Aids, chiaramente risultato di un comportamento che è oggetto di disapprovazione (ma poi diffuso attraverso altri comportamenti che non sono disapprovati e che sono comuni), si aggiunge alle droghe nel caratterizzare un numero sproporzionato di poveri. In studi sui bambini già sieropositivi nati in ospedali, si trova una concentrazione elevata di figli di madri a basso reddito, in modo preponderante nere e ispaniche. L'Aids insieme con la droga costituisce un tutt'unico nel caratterizzare i poveri più disperati. Si può sostenere che è il basso

reddito, e non il comportamento che porta al basso reddito, che rende povere le persone, ma queste due calamità sottolineano il collegamento tra il comportamento e la povertà nella mente comune.

C'è un'altra forma di comportamento che è anche collegata con la povertà, e che riduce la volontà di fare qualcosa riguardo a quest'ultima. All'inizio della storia dei programmi contro la povertà Daniel P. Moynihan, allora vicesegretario del Ministero del Lavoro, in seguito professore all'Università di Harvard e ora senatore dello stato di New York, sottolineò in una relazione controversa che il welfare nella popolazione nera, che era stato strettamente collegato ai cambiamenti nella disoccupazione — il tipo di situazione che può non essere colpa di nessuno, ma semplicemente una caratteristica del sistema in cui viviamo e degli alti e bassi dell'economia — stava diventando sempre più associato allo stato di ragazza-madre. Sembrava che lo stretto collegamento tra il destino dell'economia e il welfare fosse rotto. Quando egli scrisse la sua relazione, erano illegittimi il 3 per cento dei nati bianchi nella nazione, mentre nella popolazione nera gli illegittimi erano il 24 per cento. «Nel 1987 queste cifre erano salite al 16 per cento per la popolazione bianca e al 63 per cento per quella nera. Nel 1987, nella città di New York, erano illegittimi il 30 per cento dei nati bianchi, e il 63 per cento dei nati neri» (Moynihan, 1990, 22). Le cifre sarebbero simili in altre grandi città (dal momento che c'è un'ampia classe media nera a New York, che osserva le norme della classe media, si stima che nelle zone a basso reddito nove neonati su dieci siano illegittimi). La questione rilevante non è naturalmente l'illegittimità come tale: si può immaginare un mondo in cui il matrimonio sia semplicemente irrilevante, come lo è sempre di più in Svezia, per il mantenimento e l'educazione dei figli, e in cui nonostante l'illegittimità formale ci si possa aspettare l'assistenza da parte di entrambi i genitori, nonché un sostegno regolare da parte dei servizi statali e dei trasferimenti. La questione rilevante qui è piuttosto che l'illegittimità della popolazione nera è associata all'incapacità delle madri, le quali possono essere molto giovani e la cui istruzione viene interrotta per entrare nella forza-lavoro, e alla poca responsabilità assunta dai padri, e con la quasi certezza di una vita di povertà affidata al sistema assistenziale per la madre e il figlio.

I comportamenti in questione sembrano essere più marcati tra la popolazione nera. Così uno studio dell'attività sessuale maschile negli adolescenti — naturalmente in relazione alla gravidanza al di fuori del vincolo matrimoniale — ha dato i seguenti risultati:

Tra gli uomini giovani neri, un numero significativamente superiore ha dichiarato di aver iniziato l'attività sessuale durante la prima adolescenza. Al loro quattordicesimo anno, un po' più di un terzo (il 35 per cento) dei ragazzi ne-

ri aveva avuto almeno un rapporto sessuale, rispetto al 7 per cento dei ragazzi bianchi e al 6 per cento dei ragazzi ispanici (Sonenstein, Pleck e Ku, 1990).

Nel caso dell'illegittimità, come nel caso delle droghe e dell'Aids, è il comportamento (che, quali che ne siano i fattori sociali determinanti, avrebbe potuto essere diverso) che aiuta a strappare i legami di empatia e di relazione che potrebbero portare a una risposta più completa nei confronti della povertà. La nostra attenzione si sposta dalla povertà, dall'insufficienza di reddito, al comportamento che causa la povertà e dai programmi di trasferimento a quelli che speriamo possano in qualche modo cambiare questi comportamenti. Parliamo meno di «poveri» e di persone che si trovano in condizioni di povertà e più di *underclass*, per la quale la nostra prima identificazione non è tanto la povertà, quanto il comportamento «disfunzionale» che porta alla povertà.

Un secondo fattore ha cambiato la nostra percezione della povertà e dei poveri negli ultimi venticinque anni: la convinzione diffusa che i programmi destinati ad affrontare la povertà e ad aiutare i poveri siano falliti. La convinzione riguarda sia i programmi di trasferimenti di reddito sia i programmi di servizi sociali. La più potente accusa nei riguardi di questi programmi si ebbe nel libro di Charles Murray (1984), *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*. Le tesi di Murray, principalmente che l'aumento del welfare e di altri programmi basati sulla prova dei mezzi incoraggiasse un minor lavoro e una maggiore rottura dell'unità familiare, sono state molto contestate (si veda, ad esempio, Ellwood, 1988); ma il fatto è che, indipendentemente dall'effettiva esistenza di questo collegamento, il timore che i programmi abbiano fatto più male che bene, un timore sovente espresso dagli stessi poveri, è diffuso.

Quando si tratta dei programmi di prestazioni sociali, quello che abbiamo appreso è quanto sia difficile cambiare il comportamento: prendere i giovani che si sono dati a un comportamento criminale e renderli aspiranti lavoratori attivi, formare uomini e donne che hanno poca istruzione e poca esperienza di lavoro come lavoratori, prendere gli analfabeti (che può essere abbiano ricevuto una notevole formazione scolastica formale) e alfabetizzarli. Non è facile ideare programmi che riducano la tossicodipendenza, che dissuadano le ragazze giovani dall'averne figli. Al termine *underclass* è stata data l'ampia diffusione che ha attualmente negli Stati Uniti grazie al libro di Ken Auletta (Auletta, 1982; Glazer, 1988), che ha esaminato uno dei programmi meglio attrezzati per giovani che avevano scontato una pena in prigione e madri che vivevano con i sussidi assistenziali, un programma destinato a educarli ai comportamenti che avrebbero consentito loro di entrare nella forza-lavoro. Il programma venne ideato e valutato da una delle organizzazioni con

maggior competenza professionale che si occupano della valutazione dei programmi sociali, la Manpower Demonstration Research Corporation. I risultati ottenuti con i giovani maschi furono negativi, quelli con le madri assistite dai sussidi poco migliori. Ma il merito principale del libro di Auletta è stato quello di sottolineare quanto fosse difficile preparare al lavoro i criminali e le madri socialmente assistite. Analogamente, non sono state molto incoraggianti le valutazioni dell'ampia gamma di programmi di formazione al lavoro avviati negli anni sessanta e settanta.

Le valutazioni dei programmi sociali ci dicono che prendere persone che non hanno lavorato, o hanno usato droghe, o sono diventate criminali, e attraverso una qualche forma di istruzione e di formazione renderle lavoratori competenti inseriti nella forza-lavoro, è estremamente difficile. Le loro qualifiche iniziali sono modeste, anche se non è chiaro perché esse lo siano quando esiste un sistema di istruzione costoso, gratuito e obbligatorio. La disponibilità delle opportunità per recuperare quest'insuccesso iniziale nell'acquisire le competenze necessarie è evidente se ci rechiamo in qualsiasi quartiere abitato da persone di basso reddito: la molteplicità dei programmi — per la droga, per l'alfabetizzazione, per le gravidanze, per impedire la gravidanza, per l'istruzione di vario genere — è impressionante, e dà seriamente a pensare che il problema non stia nelle opportunità. Abbiamo detto sopra che la povertà ora appare strettamente legata al «comportamento», un termine vago. Si potrebbe aggiungere un altro termine vago, il «carattere», ma sembra che appunto di questo si tratti. Uno studio dei datori di lavoro riferisce:

Sembra che i nuovi lavoratori poco qualificati incontrino un successo limitato sul lavoro, non solo perché sono sprovvisti delle competenze di base e delle conoscenze specifiche relative al tipo di lavoro, ma anche perché mancano loro l'affidabilità, la maturità e la motivazione. Queste caratteristiche comportamentali sono molto più importanti per i datori di lavoro di quanto venisse riconosciuto nel passato (...) insieme alle competenze legate all'istruzione, come la capacità di leggere e di fare calcoli (...) i datori di lavoro attribuiscono un grande valore alle abilità comportamentali e cognitive come l'affidabilità, la motivazione, la maturità e la capacità di apprendere. Le competenze legate al lavoro specifico vengono da ultime nella graduatoria dei requisiti richiesti dai datori di lavoro, perché la maggior parte di questi sono disposti a fornire una formazione ai nuovi assunti che abbiano le qualifiche accademiche e le caratteristiche comportamentali di base (The Urban Institute, 1990)<sup>1</sup>.

C'è ancora un terzo fattore che contribuisce al cambiamento negli atteggiamenti verso la povertà tra l'epoca dell'ottimismo a metà degli anni sessanta e oggi: si tratta del cambiamento nella composizione della classe «povera», e in generale della popolazione a cui sono destinate le nuove

proposte di politica sociale miranti a ridurre il numero dei poveri o a migliorarne le condizioni. A metà degli anni sessanta, i poveri americani, individuati come obiettivo dalla guerra alla povertà, appartenevano in larga misura a qualche minoranza, ma vi erano anche molti poveri rurali, un gran numero di anziani, e un numero considerevole di lavoratori indigenti. Tutti questi gruppi erano in notevole misura rappresentativi della popolazione americana in generale: la povertà rurale come conseguenza del declino delle industrie estrattive, della perdita di importanti funzioni economiche nelle piccole città, o dell'insediamento in terreni agricoli poco coltivabili, e toccava tanto i bianchi quanto i neri, come anche la povertà della vecchiaia o le conseguenze della scarsa qualificazione o il mutamento nelle sorti di diversi settori manifatturieri. Era importante nei programmi per la povertà degli anni sessanta, per ragioni politiche, sottolineare che questi programmi erano per tutti gli americani.

Vi è stato un notevole cambiamento dopo la metà degli anni sessanta. I forti aumenti delle prestazioni di previdenza sociale (vecchiaia) e la creazione di un programma di prestazioni integrative agli anziani con una previdenza sociale nulla o insufficiente hanno ridotto la proporzione degli anziani poveri. I cambiamenti nella composizione delle famiglie e nell'illegittimità riferiti sopra hanno fatto aumentare in modo notevole la proporzione dei poveri nei nuclei familiari con una donna capofamiglia e analogamente la proporzione dei poveri in età infantile: si tratta del fenomeno ben noto e ampiamente discusso della «femminizzazione della povertà». Questi cambiamenti aumentano la proporzione dei poveri che sono neri e ispanici (in particolare portoricani, in minor misura messicano-americani — la povertà non è caratteristica dei cubani, mentre gli altri gruppi latino-americani si situano tra i cubani, che sono quelli nelle migliori condizioni economiche, e i portoricani, che sono quelli che stanno peggio). La povertà rurale naturalmente esiste ancora, ma il destino della Virginia occidentale, che ha avuto un'influenza così forte su John F. Kennedy quando fece la campagna per la candidatura democratica a presidente in quello stato decisivo, come lo era allora per lui, contro Hubert Humphrey, non esercita molta influenza sulla coscienza nazionale. E piuttosto l'*underclass*, per lo più di neri e di ispanici, concentrata nelle grandi città, che viene in mente ora quando si pensa alla povertà. Lo sforzo di mostrare la povertà come un problema generale di tutti gli americani incontrerebbe meno successo ora che negli anni sessanta.

Anche la tesi secondo cui la povertà, visto che tocca più pesantemente i neri e gli ispanici, sarebbe la conseguenza del razzismo e del pregiudizio americani, e richiederebbe quindi uno sforzo speciale a favore di questi gruppi da parte dell'intera comunità, è meno efficace oggi che alla metà

degli anni sessanta. Prima di tutto, la protezione legale dei gruppi contro i pregiudizi e la discriminazione è oggi molto più forte che negli anni sessanta, prima che venissero promulgate la legge sui diritti civili (*Civil Rights Act*) e quella sui diritti elettorali (*Voting Rights Act*). In secondo luogo, la presenza effettiva e visibile del pregiudizio e della discriminazione è notevolmente diminuita nella popolazione americana, come mostrano dai sondaggi dell'opinione pubblica, dalla presenza di neri in ruoli pubblici chiave nella politica e dai mass media, e dall'esperienza comune ordinaria della vita quotidiana. In terzo luogo, la politica americana relativa all'immigrazione, riformata radicalmente alla metà degli anni sessanta, porta agli Stati Uniti ogni anno più di seicentomila nuovi immigrati tutti, eccetto una piccola parte asiatici, ispanici, o caraibici, e in modo preponderante di razza non europea. Ciò costituisce non soltanto una prova quotidiana del carattere non discriminatorio dal punto di vista razziale della vita americana, ma fornisce anche una testimonianza regolare del fatto che esiste l'opportunità di uscire dall'indigenza e che la povertà e i problemi sociali non sono il destino inevitabile dei gruppi di minoranza non bianchi negli Stati Uniti. Gli immigrati sono di ambienti molto eterogenei, con risorse diverse per quanto riguarda l'istruzione e il capitale, ma molti sono poveri. La loro esperienza mostra che il duro lavoro e una vita familiare stabile rendono possibile sollevarsi dalla povertà negli Stati Uniti. La nuova ondata di immigrati ha suscitato molte perplessità relative all'impatto che essa potrà avere sui gruppi di minoranza a basso reddito negli Stati Uniti, ma quale che sia questo impatto, molto discusso e non chiaramente dimostrabile, è, credo, molto più importante l'influenza dell'esperienza degli immigrati sulla percezione pubblica delle difficoltà che devono affrontare i «non bianchi» negli Stati Uniti. Per quanto cruda possa apparire l'osservazione, «loro ce la fanno, perché non ce la puoi fare tu?», per quanto essa possa ignorare problemi come la selettività degli immigrati, il complesso retaggio di trecento anni di schiavitù e di persecuzione sulla minoranza nera, l'influsso particolare del colonialismo a Portorico, e per quanta sia l'efficacia con cui i sociologi possono spiegare la ragione per cui immigrati recenti neri dei Caraibi o immigrati ispanici sono in migliori condizioni nella città di New York dei neri e dei portoricani nati sul posto, il fatto è che queste differenze esistono, e hanno un'incidenza sull'opinione pubblica (si veda Glazer, 1988).

### 3. *La globalizzazione come causa dell'underclass?*

Il discorso sull'*underclass* americana, la cui presenza sembra minare ulteriormente gli sforzi volti a collegare gli Stati Uniti più strettamente con i welfare state avanzati dell'Europa, procede per lo più separatamente rispetto al discorso sulla «globalizzazione», il nuovo termine che è venuto a indicare l'aumento dei flussi di investimenti, di beni, di servizi e di persone attraverso le frontiere nazionali. Ci sono però, ovviamente, collegamenti tra il problema dell'*underclass* e queste tendenze globali, anche se l'*underclass* è generalmente vista come un fenomeno unicamente americano, da spiegare con la storia razziale unica degli Stati Uniti, come anche, secondo altri, con il ritardo americano nel fornire una gamma completa di prestazioni sociali. Ci si può chiedere se l'origine dell'*underclass* sia essa stessa conseguenza di questi cambiamenti, e in particolare di due, che sono racchiusi nel termine globalizzazione: il primo cambiamento che ho in mente è l'aumento del flusso di prodotti industriali verso gli Stati Uniti, con gravi conseguenze per le nostre industrie manifatturiere; il secondo è l'aumento del flusso di immigrati, con conseguenze potenzialmente gravi per alcuni gruppi di lavoratori americani indigeni.

Il primo cambiamento ha portato a una riduzione radicale nell'occupazione in lavori semiqualeficati sindacalmente protetti a causa della concorrenza sempre più forte dei produttori del Giappone, della Corea del Sud, di Taiwan, della Germania e di altri paesi sviluppati e in via di sviluppo. Questa concorrenza ha notevolmente ridotto l'occupazione nell'industria automobilistica e in quella della fabbricazione dell'acciaio e in altre importanti industrie manifatturiere. Queste industrie hanno attratto grosse ondate di immigrati, neri e bianchi, dal sud negli anni venti, e, dopo la depressione, hanno continuato ad attrarli fino agli anni sessanta. Esse fornivano lavori buoni e ben pagati a milioni di persone prive di un'istruzione avanzata o di qualifiche molto sviluppate. Sotto la pressione della concorrenza, queste industrie hanno ridotto radicalmente la loro forza-lavoro attraverso la «ristrutturazione» e il «ridimensionamento», il che ha rovinato città come Detroit, Gary, Cleveland e altre con una popolazione nera di grosse proporzioni. Certo si può ragionevolmente sostenere che la globalizzazione, in questa manifestazione, abbia eliminato i posti di lavoro di un gran numero di lavoratori poco qualificati e poco istruiti, distruggendo la loro opportunità di mantenere una famiglia, aumentando la pressione sul welfare, incoraggiando l'aumento della criminalità e sia quindi in larga misura responsabile del cambiamen-

to nelle condizioni di ampi strati della classe inferiore e lavoratrice americana. Questo ha imposto ai programmi del welfare state un onere al quale, nella loro variante americana, essi non sono semplicemente stati in grado di far fronte.

C'è del vero in questa tesi. È una parte della tesi di William Julius Wilson (1987) in *The Truly Disadvantaged*: il gruppo dei maschi «matrimonabili» (the «*male marriageable pool*») si è ridotto radicalmente, per la diminuzione dei posti di lavoro ben pagati nel centro delle città, l'incremento della criminalità e il conseguente aumento del numero di uomini giovani in prigione. Questi, insieme con altri fattori chiave, in particolare il ritiro della classe media e della classe lavoratrice stabile, bianca e nera, dal centro delle città alla periferia, e il declino del modello tradizionale di famiglia imperniato sul ruolo di un capofamiglia maschio, hanno prodotto la situazione di *underclass* che riscontriamo nei centri urbani decaduti e poveri (*inner cities*).

Tuttavia c'è qualcosa che fa pensare che la spiegazione non sia del tutto soddisfacente, ed è il fatto che l'*underclass* è diventata quasi altrettanto cospicua in città come New York, Boston e Washington, che non hanno mai fornito posti di lavoro nell'industria pesante al pari delle città del Midwest. Inoltre, mentre queste città hanno sofferto gravemente negli anni settanta e all'inizio degli anni ottanta, durante la maggior parte degli anni ottanta si è avuto un boom nel nordest che sembra aver avuto un effetto molto ridotto sull'*underclass*. Nonostante tassi di disoccupazione molto bassi l'*underclass*, in tutte le sue manifestazioni, durante il periodo di prosperità degli anni ottanta è aumentata tanto quanto durante il periodo di ripetute recessioni degli anni settanta. Una delle difficoltà del tipo di politica del mercato del lavoro attivo prediletta da Harold Wilensky, che ha avuto effetti così positivi in Svezia e in altri paesi, è costituita dai problemi sociali che affliggono i destinatari di tali programmi. Coloro che elaborano i programmi di formazione al lavoro negli Stati Uniti si preoccupano molto di più di come far venire a lezione o al lavoro gli aspiranti, di come tenerli lontani dalla droga, dalle gravidanze indesiderate e dalla prigione di quanto avvenga nel contesto meno problematico dell'Europa. Questo è certamente il messaggio dello studio condotto da Ken Auletta (1982) su di un programma intensivo di formazione al lavoro riferito nel suo *The Underclass*, e nulla da allora induce a pensare che il messaggio sia esagerato.

C'è però un secondo impatto potenziale della globalizzazione sui problemi dei gruppi a basso reddito e dell'*underclass* ed è l'influenza dell'immigrazione sulle opportunità di occupazione dei lavoratori americani meno qualificati. L'andamento e il volume dell'immigrazione verso gli

Stati Uniti sono cambiati notevolmente dopo una revisione radicale della legge sull'immigrazione nel 1965, che ha abbandonato le quote nazionali che favorivano i paesi dell'Europa nordoccidentale, ha reso possibile un'espansione dell'immigrazione dall'Asia e dai Caraibi e ha anche accolto un'immigrazione più estesa dall'America Latina. L'immigrazione, che era in media di trecentotrentamila persone all'anno negli anni sessanta, è salita a quattrocentomila all'anno negli anni settanta, a seicentomila negli anni ottanta e, a causa dei recenti cambiamenti nella legge, salirà ulteriormente negli anni novanta. Si ritiene di solito che la grande migrazione dal sud al nord durante la prima guerra mondiale e negli anni venti sia stata incoraggiata non solo dalle necessità della guerra e dalla prosperità degli anni venti, ma dal fatto che l'immigrazione dall'Europa, fonte tradizionale di manodopera per l'industria americana, fu ridotta notevolmente dalla guerra e dalle restrizioni all'immigrazione negli anni venti. Le nuove esigenze di manodopera durante la seconda guerra mondiale e il boom del dopoguerra incoraggiarono grandi ondate di ulteriore immigrazione dal sud e da Portorico, che divenne territorio degli Stati Uniti e la cui popolazione poté quindi spostarsi senza restrizioni. Se la forte riduzione dell'immigrazione europea ha offerto opportunità ai neri del sud e ai portoricani, non era ragionevole pensare che l'espansione dell'immigrazione dopo la metà degli anni sessanta, in questo caso dall'Asia e dall'America Latina, avrebbe contribuito a danneggiare gli immigrati precedenti, di solito poco istruiti e poco qualificati?

I nuovi immigrati hanno spesso ricevuto una formazione professionale o hanno un'esperienza imprenditoriale (questo vale soprattutto per gli immigrati asiatici), ma molti hanno istruzione e qualifiche modeste (ciò vale per gli immigrati messicani, la corrente singola più grande). Non è irragionevole vedere la maggior parte degli immigrati come concorrenti dei lavoratori americani poco qualificati e a basso reddito, dal momento che anche gli immigrati molto istruiti e professionalmente qualificati spesso devono accettare lavori poco pagati che non richiedono alte qualifiche, per ragioni di barriere linguistiche o di altra natura. Mentre il volume globale dell'immigrazione può non apparire grande rispetto alla popolazione numerosa degli Stati Uniti — è più ridotto, rispetto alla popolazione, dell'immigrazione in Canada o in Australia — la nuova immigrazione americana è concentrata a livello regionale, favorendo le coste est e ovest, nonché il Texas e la Florida; si concentra in alcune città principali, e quindi può benissimo avere gravi conseguenze per le popolazioni poco qualificate, come gli ispanici (messicani nel sudest, portoricani a New York e nel nordest) e i neri nati negli Stati Uniti.

Si può immaginare l'effetto di questa concentrazione quando si

considera che il 15 per cento di tutti gli immigrati si stabilisce nella città di New York, in cui vive solo il 3 per cento della popolazione statunitense, e una percentuale altrettanto sproporzionata si stabilisce nella California meridionale, nell'area metropolitana di Los Angeles. La città di New York, con un numero di abitanti intorno ai sette milioni e mezzo, ha accolto negli ultimi due decenni ottanta o novantamila immigrati all'anno. Si può immaginare che l'impatto dell'immigrazione sia notevole.

La questione di come valutare questo flusso di immigrazione è complicata. Sono stati effettuati studi, ad esempio, sull'impatto dell'immigrazione sui programmi sociali locali e nazionali – sanità, istruzione, welfare, previdenza sociale. Si tratta di un impatto negativo (più spese) o positivo (più entrate)? Il vantaggio può derivare dal fatto che la popolazione immigrata, per lo più in età lavorativa, contribuisce alla previdenza sociale, ma non è nel complesso abbastanza anziana da ricevere da essa pensioni di vecchiaia; i costi nascono dal maggior numero di figli iscritti a scuola, dal maggior uso delle strutture ospedaliere e, per alcuni gruppi, da un maggior ricorso al welfare. Se sorgono problemi fiscali a causa dell'immigrazione, si potrebbe capire che ci sia una resistenza da parte del contribuente a mantenere o a estendere tali programmi, con danno alla popolazione a basso reddito. Il problema della stesura di un bilancio è complicato dal fatto che i contributi di previdenza sociale vanno al governo federale, mentre i costi dell'istruzione sono statali e locali; i costi sanitari e di welfare sono separati. Non sembra, in generale, che i costi sociali sotto questo aspetto siano eccessivi (Simon, 1989, 17 e cap. III; Muller ed Espenshade, 1985, 142-44; Borjas, 1990, capp. III e IV).

La questione più importante è però quella dell'impatto dell'immigrazione sui lavoratori nativi, ai quali possono subentrare immigrati disposti a lavorare per salari inferiori, o con orari più pesanti, e che possono essere più resistenti all'organizzazione sindacale e più timorosi (specie se clandestini) nei confronti dei datori di lavoro. Ci sono stati tentativi di misurare l'effetto dell'immigrazione, confrontando gli stati e le zone ad alta e a bassa immigrazione e vedendo se ci sono differenze nella disoccupazione e nei salari dei nativi di determinati gruppi specifici – neri, ispanici, bianchi. Non sono state rilevate, almeno con i modelli econometrici usati, significative influenze<sup>2</sup>.

Thomas Bailey e Roger Waldinger hanno svolto studi più approfonditi su determinate industrie e mercati del lavoro. Si può concludere da questi studi che gli immigrati spesso sviluppano nicchie specifiche per l'occupazione, per cui non entrano in concorrenza diretta con i lavoratori indigeni; può anche accadere che essi, attraverso l'offerta di lavoro a basso salario, mantengano industrie che altrimenti si trasferirebbero semplicemente

all'estero o scomparirebbero senza la manodopera immigrata. Ma questo non vuol dire che non ci possa essere una concorrenza diretta. Sotto questo aspetto l'immigrazione può benissimo aver contribuito in una certa misura al nostro problema di underclass, non tanto fornendo reclute all'underclass, perché gli immigrati nel complesso mostrano un profondo attaccamento al mercato del lavoro e in generale manifestano meno il comportamento che caratterizza l'underclass, quanto rendendo difficile trovare un lavoro agli ispanici e ai neri nativi con un basso livello di istruzione e di qualifiche, in quanto forniscono una forza-lavoro più disponibile, laboriosa e docile<sup>3</sup>.

Si può però anche adottare una visione più generale dell'impatto della globalizzazione sul welfare state americano, una visione che combini gli effetti del movimento degli investimenti, della produzione industriale e della manodopera in un quadro più ampio. Saskia Sassen (1988), nel suo studio su Los Angeles e New York, elabora questo quadro complesso. Così, le esportazioni di capitale dalle nazioni più avanzate (come gli Stati Uniti, che fino agli anni ottanta, quando il flusso degli investimenti si invertì rendendoli un importatore netto di capitale, esportava capitale) sconvolgono o per lo meno modificano l'economia dei paesi in via di sviluppo: le piantagioni di prodotti tropicali e di materie prime e le fabbriche che usano manodopera locale a basso costo rivoluzionano le modalità locali dell'agricoltura e della vita familiare, allontanano uomini e donne dai loro villaggi tradizionali, allentano i legami familiari e rendono la popolazione più predisposta all'emigrazione. Le importazioni dai paesi stranieri con manodopera a basso costo entrano in concorrenza con i prodotti delle industrie americane, provocando una diminuzione nei salari della manodopera, indebolendo i sindacati; un ulteriore indebolimento di questi ultimi deriva dalla concorrenza proveniente dai nuovi immigrati dei paesi in via di sviluppo, strappati ai loro costumi tradizionali dai mutamenti originati dagli investimenti nei loro paesi natali. La città americana diventa un luogo di specialisti con salario elevato nelle industrie finanziarie e di altro genere che servono agli investimenti, e di manodopera di servizio a basso costo, spesso fornita dagli immigrati. Le fasce di reddito medio della manodopera ben pagata sono spinte fuori, in conseguenza della concorrenza esercitata dalle industrie fornite di capitale, dai loro propri datori di lavoro alla ricerca di manodopera di minor costo all'estero. Ed è possibile aggiungere ulteriori particolari a questo quadro (Sassen, 1988).

Mentre si possono discutere i dettagli dell'ampio quadro delineato da Saskia Sassen (ad esempio, gli investimenti americani sono andati di solito a paesi con un livello di sviluppo altrettanto elevato, il che non ha dato

luogo a molti immigrati), l'impatto potenziale dei processi di globalizzazione sul welfare state altamente sviluppato sembrerebbe grave. Così, Robert Kuttner sostiene che nessun welfare state può più costituire un'isola a sé stante, che paga alti salari e fornisce prestazioni elevate alla sua manodopera. Nelle condizioni attuali questa manodopera è potenzialmente in concorrenza con la manodopera di tutto il mondo, manodopera che può avere retribuzioni molto basse, che può essere mal organizzata e ricevere poche prestazioni di welfare sociale<sup>4</sup>. Questa, direi, è anche la tesi di Robert Reich (1991), nel suo libro, *The Work of Nations*. Il welfare state, in base a questa tesi, può essere stato un fenomeno che nella sua forma più sviluppata poteva esistere solo in quel periodo di prosperità tra la seconda guerra mondiale e gli anni settanta, un breve «intermezzo» nel quale l'investimento sviluppato era protetto dalla forte concorrenza ad opera dei nuovi stati in via di sviluppo. Questi in seguito sono stati forniti di capitale e di formazione attraverso investimenti da parte dell'investimento sviluppato, e il welfare state si trova ora in difficoltà a mantenere le sue prestazioni. Il thatcherismo e il reaganismo possono benissimo essere il prodotto di grandi forze storiche piuttosto che di un'ideologia elaborata spontaneamente nei rispettivi paesi. E questo ci riporta alla situazione dell'*underclass americana*: i suoi problemi, e le difficoltà nell'affrontarli con strumenti adeguati di politica sociale, possono benissimo essere conseguenza in parte delle tendenze globali, ma quali che ne siano le cause, l'*underclass* in crescita mina gli sforzi tendenti a portare a compimento il welfare state americano.

#### 4. *Quali prospettive per la politica sociale negli Stati Uniti*

La politica sociale naturalmente è rivolta a tutti, non solo ai poveri. Tuttavia uno degli aspetti principali a cui essa si è indirizzata è sempre stata la persistenza della povertà, e i suoi obiettivi sono stati il miglioramento della condizione dei gruppi a basso reddito e la creazione di una comunità in cui tutti fossero protetti da un minimo stabilito dall'assicurazione sociale o da misure nazionali di sostegno per le persone non raggiunte dalle politiche di assicurazione sociale. La politica sociale rivolge quindi l'attenzione agli strati inferiori della distribuzione dei redditi. Quando questi sono visti come collegati al resto della comunità da problemi e da pericoli comuni, da un comportamento, da una storia nazionale e da un carattere etnico e razziale comune — tutti fattori che contribuiscono a concepire la nazione come una «famiglia» — allora abbiamo una maggior motivazione a creare un sistema comune di politica

sociale che protegga tutti. Negli Stati Uniti, le cose si sono sviluppate al punto in cui questo senso di comunanza, che tante persone hanno faticato a creare negli anni sessanta, è stato sottoposto a profonde sollecitazioni. Esso è stato messo a dura prova, come ho suggerito, dalla presenza crescente di un comportamento disfunzionale come fonte importante di povertà e di miseria negli Stati Uniti; dai deboli effetti delle politiche attuate negli anni sessanta e settanta per ridurre la povertà e suscitare comportamenti che portassero all'inserimento regolare nel mercato del lavoro e dall'esperienza diversa degli immigrati negli Stati Uniti, che ha contribuito a isolare più di prima la popolazione in difficoltà. Tutti questi fattori ci portano a pensare ai poveri non semplicemente come alla fascia inferiore di una distribuzione del reddito, ma come a un gruppo diverso, l'*underclass*.

In effetti, ci troviamo ora in un periodo di limitate aspettative e di scarsa creatività per quanto riguarda le politiche che potrebbero far fronte ai nostri problemi. C'è un progetto che consiste nel colmare una grossa lacuna nella nostra rete di politiche sociali e su cui qualsiasi persona ragionevole potrebbe essere d'accordo: si tratta della creazione di un sistema di assicurazione sanitaria che fornisca una copertura universale. L'esistenza di un sistema distinto di rimborso delle spese sanitarie per i poveri lascia i quasi-poveri senza protezione, e ha l'effetto negativo di punire quelli che lasciano il welfare per assumere lavori retribuiti e che rendono economicamente indipendenti — scoraggiando così molti dal farlo. Ci sono naturalmente problemi in un sistema in cui l'assistenza sanitaria è fornita a livello nazionale, ma vi è l'esempio di un sistema funzionante nel vicino Canada, e quali che siano i problemi (e sappiamo che sono gravi) nel controllare i costi, questo è il grande progetto che rimane da attuare nella politica sociale americana e la cui realizzazione sarebbe senza dubbio positiva. Per il resto, siamo in genere in alto mare. I nostri problemi sono gravi, rendono la vita nelle grandi città squallida e rischiosa, ma è estremamente difficile capire che cosa si debba fare.

Negli anni settanta, mentre continuavamo ad ampliare le nostre politiche sociali, un'importante guida che ci indicava dove stavamo andando e in quale direzione muoverci era costituita dal rapporto annuale della Brookings Institution, *Setting National Priorities*. Esso prendeva come base per la sua analisi il bilancio del presidente, che era diventato un esame dei nostri problemi nazionali e di una serie di proposte di azione sulle questioni principali. La pubblicazione giunse a un termine nel 1983: sotto il presidente Reagan, il bilancio diventò uno strumento piuttosto diverso. A seguito dell'enorme deficit, il bilancio ha iniziato a proporre solo tagli, non più nuove spese. A causa anche di altri sviluppi — le battaglie

con il Congresso, nelle mani di un partito di opposizione, che politicizzava anche più del necessario il processo di adozione del bilancio, nonché la creazione di un Ufficio del bilancio del Congresso che effettua proprie analisi sistematiche della politica nazionale — le ragioni che giustificavano la pubblicazione del rapporto vennero meno, ed essa fu abbandonata nel 1983 (un altro grosso progetto, quello del «cambiamento delle priorità nazionali» — *Changing Domestic Priorities* — dell'Urban Institute, ha invece effettuato un monitoraggio del declino della politica sociale negli anni di Reagan) (Palmer e Sawhill, 1982 e 1984).

La Brookings Institution, dopo un intervallo di qualche anno, ha pubblicato nel 1990 un nuovo volume: *Setting National Priorities: Policy for the Nineties*. Colpisce ed è indicativo il fatto che grandi argomenti di politica sociale riguardanti i poveri siano semplicemente scomparsi: le uniche questioni interne affrontate sono l'assistenza sanitaria e l'istruzione. Nell'assistenza sanitaria, ci sono ancora cose da fare; nell'istruzione, si nota la speranza di superare i problemi che non sono stati assolutamente risolti dalla riforma del welfare, dai programmi di formazione al lavoro, da quelli antidroga e anticriminalità a tante altre iniziative. Possiamo anche vedere nell'istruzione la possibilità di colmare quelle lacune nella formazione della forza-lavoro americana rivelate in modo così marcato dalle tendenze globali. Come scrive il curatore, Henry J. Aaron:

Questo libro non affronta problemi nazionali critici come la tossicodipendenza, l'*underclass* e la crescente disuguaglianza dei redditi. Questi problemi possono attenuarsi se l'America cresce rapidamente al suo interno, conduce una concorrenza efficace all'estero, e reagisce in modo vivace all'ambiente militare e diplomatico in evoluzione, se i suoi bambini apprendono tanto quanto i bambini degli altri paesi, e se il suo sistema di assistenza sanitaria serve tutti a un costo totale ragionevole (...) Questi problemi sono gravi, ma pensiamo che un attacco sostenuto, vigoroso, e forse costoso sarà possibile solo quando il popolo americano nel suo complesso godrà di uno standard di vita in miglioramento e riacquisterà la sua fiducia che la nazione possa far fronte alle sfide all'interno e all'estero (Aaron, 1990).

Dopo due anni di amministrazione Bush «più gentile e generosa», sono state esplorate nuove iniziative nel campo generale della povertà, ma non sarà intrapresa nessuna azione: l'unica iniziativa importante di politica interna di Bush è l'intensificazione della guerra alla droga. Gli stati che hanno cercato di assumersi il compito, dopo che questo era stato abbandonato dal presidente Reagan, e che servono come pionieri in nuove iniziative di politica sociale — il Massachusetts sotto il governatore Michael Dukakis, lo stato di New York sotto il governatore Mario Cuomo — si trovano ora essi stessi in gravi difficoltà finanziarie perché il nordest

è stato colpito dalla recessione o da una quasi-recessione. C'è scarsa richiesta da parte del popolo americano di nuove iniziative di politica interna. Esso è notevolmente indifferente a una maggiore uguaglianza come obiettivo per guidare la politica pubblica<sup>5</sup>.

Di conseguenza, la società e il welfare state americani, anche se alcune fra le caratteristiche che li contraddistinguono (come la fede nel libero mercato, l'impegno nei confronti della libera impresa) progrediscono nel mondo, rimangono piuttosto diversi. Ho riassunto le condizioni che caratterizzano il welfare state americano e che lo rendono tale, qualche anno fa: il federalismo, che indebolisce il ruolo nazionale nello stabilire la politica sociale; la varietà etnica e religiosa, che rende più ampio il ruolo del volontarismo e dell'azione privata; il problema razziale, con tutte le sue complessità, che ha contraddistinto la società americana fin dalle sue origini; una forte tendenza all'individualismo; un atteggiamento positivo nei confronti delle istituzioni autonome, non statali, indipendenti, compreso il settore rivolto al profitto. Queste condizioni prevalgono ancora, alcune anche in forma più marcata di qualche anno fa. Se i poveri devono essere aiutati, se l'*underclass* deve essere ridotta, sarà attraverso i loro sforzi sorretti, si spera, da nuove istituzioni autonome. Se riusciremo a mantenere la buona fortuna di un'economia forte, ora minacciata da molti nuovi sviluppi, forse i prossimi vent'anni vedranno un'alleggerimento di questo fardello caratteristico della società americana.

<sup>1</sup> Il testo riferisce su Yudd e Smith Nightingale (1990).

<sup>2</sup> Per un riassunto di questi studi, si veda Bailey, (1987, 5) e Borjas (1990).

<sup>3</sup> Per ulteriori riferimenti su questo si vedano Waldinger (1987); Bailey (1987); Bouvier e Briggs, Jr. (1988); Bouvier e Martin (1985). La questione è considerata in maggior dettaglio in Glazer (in corso di stampa).

<sup>4</sup> Osservazioni fatte da Robert Kuttner in una conferenza sul volume *Dual City: Restructuring New York*, a cura di John Hull Mollenkopf e Manuel Castells, New York, Russell Sage Foundation, 1991, tenuta alla Russell Sage Foundation a New York, 23 marzo 1991.

<sup>5</sup> Dionne (1990, A1): l'articolo riferisce che un sondaggio internazionale che chiedeva se sia responsabilità del governo ridurre le differenze di reddito tra le persone ad alto reddito e quelle a basso reddito ha dato la percentuale di gran lunga più bassa di intervistati d'accordo negli Stati Uniti: 29 per cento, rispetto alla percentuale successiva più bassa, la Svizzera, 43 per cento, e l'Australia, 44 per cento.

*Riferimenti bibliografici*

- Aaron, Henry J. (a cura di), *Setting National Priorities: Policy for the Nineties*, Washington, (DC), The Brookings Institution, 1990.
- Auletta, Ken, *The Underclass*, New York, Random House, 1982,
- Bailey, Thomas R., *Immigrant and Native Workers: Contrasts and Competition*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1987.
- Blanchflower, Davide Freeman, Richard, *Going Different Ways: Unionism in the United States and Other Advanced OECD Countries*, Working Paper 3342, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 1989.
- Borjas, George, *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, New York, Basic Books, 1990.
- Bouvier, Leon F. e Briggs, Vernon M., Jr., *The Population and Labor Force of New York: 1990-2050*, Washington, (DC), Population Reference Bureau, 1988.
- Bouvier, Leon F. e Martin, Philip, *Population Change and California's Future*, Washington, (DC), Population Reference Bureau, 1985.
- Brookings Institution, *Setting National Priorities*, Washington, Brookings Institution, 1971-1976, 1978-1980, 1982-1984.
- Dionne, E.J., «Loss of Faith in Egalitarianism Alters U.S. Social Vision» in «The Washington Post», 30 aprile 1990, p. A1.
- Ellwood, David T., *Poor Support*, New York, Basic Books, 1988.
- Glazer, Nathan, *The Limits of Social Policy*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1988, originariamente in R. Rose e R. Shiratori (a cura di), *The Welfare State East and West* cit.
- «The New Immigration and the American City», in D. L. Horowitz (a cura di), *Immigration and Integration: American and French Experience* cit.
- «The New New Yorkers» in P. D. Salins (a cura di), *New York Unbound*, New York, Basil Blackwell, 1988.
- Horowitz, Donald L. (a cura di), *Immigration and Integration: American and French Experience* (titolo provvisorio), New York, New York University Press, in corso di stampa.
- Hulle Mollenkopf, John e Castells, Manuel (a cura di), *Dual City: Restructuring New York*, New York, Russell Sage Foundation, 1991.
- Marmor, T., Mashaw, J.L. e Harvey, P.L., *America's Misunderstood Welfare State*, New York, Basic Books, 1990.
- Moynihan, Daniel P., «Families Falling Apart» in *Society*, 5, XXVII, luglio/agosto 1990.

- Muller, Thomas ed Espenshade, Thomas J., *The Fourth Wave. California's Newest Immigrants*, Washington (DC), The Urban Institute Press, 1985.
- Murray, Charles, *Losing Ground. American Social Policy, 1950-1980*, New York, Basic Books, 1984.
- Palmer, John L. e Sawhill, Isabel V. (a cura di), *The Reagan Experiment*, Washington (DC), The Urban Institute, 1982.
- *The Reagan Record*, Washington (DC), The Urban Institute, 1984.
- Phillips, Kevin, *The Emerging Republican Majority*, New Rochelle, Arlington House, 1969.
- *The Politics of Rich and Poor: Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*, New York, Random House, 1990.
- Reich, Robert B. *The Work of Nations: Capitalism in the 21st Century*, New York, A. A. Knopf, 1991.
- Rose, Richard e Shiratori, Rei (a cura di), *The Welfare State East and West*, New York, Oxford University Press, 1986.
- Salins, Peter D. (a cura di), *New York Unbound*, New York, Basil Blackwell, 1988.
- Sassen, Saskia, *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridgeshire-New York, Cambridge University Press, 1988.
- Simon, Julian L., *The Economic Consequences of Immigration*, Cambridge, Basil Blackwell, 1989.
- Sonenstein, F. L. Pleck, J. H., e Ku, L. C., *Patterns of Sexual Activity among Adolescent Males*, Washington (DC), The Urban Institute Publications Office, 1990.
- Troy, Leo, «Is the U.S. Unique in the Decline of Private Sector Unionism?» in *Journal of Labor Research*, primavera 1990.
- The Urban Institute, *Changing Domestic Priorities*, Washington (DC), The Urban Institute, 1982-1986.
- *Policy and Research Report*, estate 1990.
- Waldinger, Roger, «Changing Ladders and Musical Chairs: Ethnicity and Opportunity in Post-Industrial New York» in *Politics and Society*, 4, XV, 1987.
- Wilson, William Julius, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- Yudd, Regina e Smith Nightingale, Demetra, *The Availability of Information for Defining and Assessing Basic Skills Required for Specific Occupations*, Washington (DC), The Urban Institute Publications Office, maggio 1990.

# Il Giappone e il welfare state europeo: convergenza o competizione?

*Rei Shiratori*

## 1. *La via giapponese al welfare state*

In questo mondo le cose buone non hanno necessariamente avuto inizio da buone intenzioni. Così la prima concezione sistematica moderna del welfare state nel mondo sorse in Gran Bretagna come uno sforzo cosciente del governo conservatore di mobilitare la classe operaia britannica garantendo un livello «minimo nazionale» di sicurezza in una società che stava per entrare in guerra. In Giappone, la prima politica di welfare introdotta dal governo centrale fu la legge per la salvezza dei poveri nel 1874, sei anni dopo che il Giappone si era riaperto alla civiltà occidentale. L'intenzione sottostante a tale legge era però quella di garantire una riserva stabile di manodopera di buona qualità e in buona salute. Allo stesso modo l'istituzione in Giappone del Ministero della Sanità e dell'assistenza sociale nel 1938 e l'introduzione del sistema pensionistico pubblico nel 1944 furono dovute in gran parte all'intenzione militarista di reclutare soldati sani e forti per la guerra.

Ogni ricordo del legame perverso tra le ammirevoli realizzazioni del welfare state e le dubbie intenzioni che ne erano alle origini fu quasi completamente cancellato dalla mente dei giapponesi dopo la fine della seconda guerra mondiale. Lo sviluppo di politiche di welfare in Giappone dopo la fine della guerra fu provocato e attivamente incoraggiato dalle autorità d'occupazione, energiche promotrici di una completa democratizzazione della società giapponese. La nuova costituzione, che fu stesa originariamente dalle autorità d'occupazione e promulgata nel novembre del 1946, stabiliva chiaramente nel suo articolo 25 che «tutti devono avere il diritto di conservare gli standard minimi della vita sana e civile» e che «in tutte le sfere della vita, lo stato deve fare ogni sforzo per la promozione e l'estensione delle prestazioni e della previdenza sociale e della salute pubblica». Nello stesso anno, furono promulgate la legge per l'assistenza nazionale e la legge sull'assistenza ai giovani. Nel 1947 furono introdotti il primo schema pubblico di assicurazione contro la disoccupazione e lo

schema di assicurazione contro gli infortuni industriali per i lavoratori dipendenti.

Tabella 1 *Schema cronologico dello sviluppo della sicurezza sociale in Giappone, 1874-1984.*

---

1874	Legge per la salvezza dei poveri
1921	Introduzione dell'assicurazione di malattia per i dipendenti, entrata in vigore nel 1925
1929	Legge per la tutela dei poveri, entrata in vigore nel 1932; l'assistenza ai poveri diventa obbligatoria per le autorità locali
1938	Istituzione del Ministero della Sanità e dell'assistenza; introduzione dell'assicurazione di malattia per i lavoratori autonomi; introduzione delle pensioni di vecchiaia, invalidità e reversibilità
1944	Istituzione dell'assicurazione pensionistica per i dipendenti (Kosei Nenkin)
1946	Legge per l'assistenza nazionale; legge sull'assistenza ai giovani
1947	Promulgazione della nuova costituzione; nella costituzione è specificato il diritto alla salute e a un minimo decoroso di vita; istituzione dell'assicurazione contro la disoccupazione; istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni industriali
1948	Legge sull'assistenza agli handicappati; istituzione del Consiglio per la sicurezza sociale
1951	Legge sui servizi sociali
1952	Legge per i malati e i feriti di guerra
1953	Istituzione dell'assicurazione di malattia per i lavoratori avventizi
1954	Riforma dell'assicurazione pensionistica per i dipendenti (Kosei Nenkin)
1958	Nuova assicurazione di malattia, estesa a tutti i giapponesi
1959	Riforma dell'assicurazione pensionistica per i dipendenti
1961	Introduzione della pensione sociale (Fukushi Nenkin) per le persone non coperte dall'assicurazione pensionistica per i dipendenti o da altri schemi pubblici; legge sull'assistenza sociale agli anziani
1969	Assistenza medica alle persone anziane, dai sessantacinque anni in poi, gratuita a Tokyo
1971	Legge sugli assegni familiari
1973	Riforma dell'assicurazione nazionale malattia; l'assistenza medica diventa gratuita a livello nazionale dai settant'anni in poi, eccetto che per le persone abbienti
1975	L'assicurazione contro la disoccupazione diventa un sistema di assicurazione dell'occupazione
1983	Introduzione dell'assicurazione malattia per gli anziani; reintroduzione di un piccolo contributo dei pazienti
1984	Riforma dell'assicurazione sanitaria per i lavoratori dipendenti; i pazienti devono pagare il 10 per cento dei costi medici entro un limite massimo di trentacinquemila yen al mese

---

Il welfare divenne un ideale politico della nuova epoca nel periodo dell'occupazione e fu accettato unanimemente dalla popolazione insieme all'idea di «democrazia», anche se rimase un ideale e non fu pienamente realizzato nella vita quotidiana dei cittadini. Quando fu fondato il partito liberaldemocratico nel novembre del 1955 come partito conservatore unificato, esso stabilì fermamente nel suo programma che il proprio obiettivo era quello di «istituire un welfare state in Giappone»; da allora il partito è rimasto al potere. D'altro lato, il partito socialista giapponese che venne istituito nel novembre del 1955 indicava come proprio obiettivo programmatico la realizzazione di un sistema socialista in Giappone. Il partito socialista giapponese non è mai stato al potere. Al contrario dell'esperienza politica dell'Europa occidentale, il welfare state è stato un obiettivo politico propagandato più dai conservatori che dai socialisti.

Ciò ha fatto sì che sia il governo sia le imprese private abbiano investito senza esitazioni una buona parte della ricchezza prodotta per migliorare lo standard di benessere durante l'epoca di rapida crescita del Pnl negli anni sessanta e anche dopo la fine di tale periodo, concluso nel 1973. Il rapporto della spesa per il welfare rispetto al Pnl totale, che era del 5 per cento nel 1960, era salito al 14 per cento nel 1983<sup>1</sup>. Il governo Tanaka (dal luglio 1972 al dicembre 1974), il più attivo nel promuovere una rapida crescita del Pnl, fu anche quello che aumentò maggiormente il bilancio nazionale per il welfare, anche se dovette far fronte all'embargo sul petrolio e alla fine del periodo di crescita accelerata del Pnl nel 1973. Il fatto che il welfare state fosse l'obiettivo dei conservatori consentì il progresso del welfare in Giappone anche nel 1973 e successivamente.

Tanaka affermò ufficialmente che gli obiettivi del suo governo sarebbero stati «in primo luogo, la ricostruzione dell'economia, poi la realizzazione del welfare e, in terzo luogo, l'espansione degli investimenti sociali». Quest'ordine di successione sollevò aspre critiche da parte di coloro che sostenevano che il welfare doveva essere accelerato contemporaneamente alla ricostruzione dell'economia e anche in caso non vi fosse alcuna crescita economica. La crescita economica non conduce automaticamente al progresso del welfare, anche se può essere molto difficile mantenere la crescita economica in un qualsiasi paese se il governo e/o i settori privati non promuovono attivamente il progresso del benessere della popolazione a un certo stadio. In effetti, Tanaka decise di aumentare il bilancio nazionale per il welfare persino nell'anno fiscale 1974, in cui il Giappone sperimentò temporaneamente una crescita negativa dell'economia. Considerando che il governo del partito liberaldemocratico in Giappone sta ora cercando di aumentare gli investimenti sociali in aree come i parchi e le zone di ricreazione delle grandi città, l'impopolare

programma del ministro Tanaka — «in primo luogo, la ricostruzione dell'economia, poi la realizzazione del welfare e, in terzo luogo, l'espansione degli investimenti sociali» — descrive effettivamente il percorso seguito dal Giappone per realizzare uno standard di welfare nella società pari a quello di altri paesi progrediti.

## 2. *Struttura socioeconomica e sistema di welfare*

Consideriamo le caratteristiche dell'esperienza giapponese nello sviluppo di un sistema di welfare nel contesto dell'attuale cambiamento della struttura sociale giapponese. Il Giappone appartiene al gruppo di quei paesi che si sono industrializzati piuttosto tardi in confronto non solo alla Gran Bretagna o alla Francia ma anche alla Germania e alla Svizzera. Il governo ha esercitato nell'industrializzazione un ruolo anche più importante in Giappone che in altri paesi europei.

A causa del rapido e pieno sviluppo del settore privato dalla fine della guerra, il ruolo del settore pubblico non è però statisticamente più ampio che negli altri paesi industrializzati. Il rapporto tra le spese del governo centrale giapponese e il Pnl era del 15,3 per cento nell'anno fiscale 1988, mentre era del 22,3 per cento negli Stati Uniti, del 27,3 in Gran Bretagna nello stesso anno e del 34,4 in Italia nel 1987.

In realtà, il governo centrale ha svolto un ruolo piuttosto importante attraverso la direzione amministrativa. Se qualcuno vuole fondare una casa di cura privata per anziani su base commerciale, è assolutamente necessario che ottenga il permesso dal Ministero della Sanità e dell'assistenza e che si adegui a una serie di regolamenti governativi e di disposizioni amministrative. Il ruolo del governo in Giappone nel settore sociale non è quello di fornire direttamente servizi assistenziali e trasferimenti come nei paesi scandinavi, anche se il governo centrale rimane il maggior fornitore di servizi e di trasferimenti assistenziali. Il compito del governo centrale è piuttosto quello di pianificare e coordinare le prestazioni sociali. Se consideriamo le caratteristiche della società giapponese in relazione alla politica di welfare, notiamo: *a)* la natura omogenea della nazione, *b)* lo standard elevato di istruzione e *c)* il tasso molto basso di criminalità.

Molti lavoratori manuali stranieri sono attualmente impiegati in Giappone a causa della scarsità di manodopera e dei salari elevati. Dato che il governo giapponese non permette l'ingresso nel paese di semplici lavoratori manuali stranieri, non si conosce esattamente il numero di quelli che vivono in Giappone. Questa politica governativa crea molti gravi proble-

Tabella 2. *Spese del governo centrale negli Stati Uniti, in Giappone e in alcuni paesi riferite a parametri significativi del bilancio statale, 1988 (valori assoluti in valuta nazionale e valori in percentuale).*

		Spese	Avanzo o disavanzo	Rapporto spese/Pnl %	Rapporto avanzo o disavanzo / spese %	Debito pubblico (fine 1988)	Rapporto debito pubblico/ Pnl %
Stati Uniti (miliardi di dollari)	1980	590,9	-73,8	22,1	-12,5	930,2	34,0
	1988	1.064,0	-155,1	22,3	-14,6	2.684,4	55,2
Giappone (miliardi di yen)	1980	43.405	-13.535	17,7	-31,2	95.001	38,8
	1985	53.005	-11.320	16,5	-21,4	163571	50,9
	1988	56.700	-8.841	15,3	-15,6	210.246	56,6
Gran Bretagna (milioni di sterline)		125.391	4347	27,3	3,5	197.295 <sup>a</sup>	46,9 <sup>a</sup>
Italia <sup>a</sup> (miliardi di lire)		334.782	-52.685	34,4	-15,7	798539 <sup>a</sup>	82,1 <sup>a</sup>
Francia (miliardi di franchi)		1.162	-84	—	-7,2	1279 <sup>a</sup>	24,2 <sup>a</sup>
Germania Rft (milioni di marchi)		275374	-35.992	13,0	-13,1	475.169	22,4

<sup>a</sup> 1987.

Fonte: Bank of Japan, 1989.

mi per il welfare, dato che tutti i lavoratori manuali stranieri sono considerati illegali e di conseguenza non possono godere di nessuna prestazione sociale. Il numero totale di stranieri che sono entrati in Giappone nel 1985 è di 2.260.000. Gli asiatici rappresentavano il 51,7 per cento e ammontavano a 1.168.254. Gli stranieri che vivevano in Giappone nonostante i loro visti di ingresso fossero scaduti ammontavano a circa centomila. Gli stranieri arrestati perché impiegati illegalmente sono stati 5.385 nel 1988: di questi, i filippini erano 3.698, i thailandesi 1.019 e i cinesi 272. Si stima che il numero totale di lavoratori manuali stranieri impiegati in Giappone sia in realtà compreso fra duecento e quattrocentomila individui.

Oltre a questi stranieri circa ottocentomila coreani, taiwanesi e cinesi vivono in Giappone come residenti permanenti. Questi residenti stranieri permanenti sono persone già residenti in Giappone alla fine della seconda guerra mondiale o loro discendenti. Attualmente essi sono trattati quasi alla pari dei giapponesi sotto ogni aspetto assistenziale, almeno in termini legali. Anche considerando questi ottocentomila residenti stranieri permanenti, si può dire che il Giappone sia un paese ancora notevolmente omogeneo in termini di razza.

Queste caratteristiche di omogeneità razziale hanno causato però, come ho accennato, un atteggiamento pigro e negativo da parte del governo giapponese per quanto riguarda il miglioramento delle condizioni di welfare degli stranieri e il pieno riconoscimento dei diritti umani agli stranieri che vivono in Giappone. Poiché tutti i lavoratori manuali stranieri sono immigrati clandestini, essi talvolta aggrediscono e derubano i loro compagni stranieri, perché sanno che le vittime non si rivolgeranno alla polizia. Si stima che il tasso di criminalità tra i residenti stranieri in Giappone sia sette volte maggiore di quello dei giapponesi. Per la stessa ragione, non è raro che questi lavoratori stranieri clandestini siano fortemente sfruttati dai datori di lavoro in Giappone. Poiché ci si aspetta che l'economia giapponese resti in buone condizioni per il prossimo futuro e poiché i livelli salariali in Giappone sono circa trenta volte maggiori di quelli del Bangladesh e sessanta volte maggiori di quelli cinesi, si prevede che in futuro entrerà in Giappone un numero maggiore di lavoratori asiatici. Considerando che la maggior parte di tali immigrati saranno lavoratori manuali, potrebbe risultare quasi impossibile per il governo giapponese dedicarsi a migliorare le condizioni economiche e di welfare dei giapponesi senza prendere in considerazione le situazioni economiche di altri paesi asiatici.

L'elevato livello di istruzione della società giapponese consente al governo di portare avanti qualunque tipo di politica, compresa quella di welfare, in modo efficiente senza difficoltà. È questa la ragione per cui il Giappone ha potuto superare due volte le crisi energetiche nel modo più efficace tra i paesi maggiormente industrializzati e continuare a promuovere la politica del welfare state. Forse questa è anche la causa del basso tasso di criminalità in Giappone (si veda la tab. 3). L'alto livello di istruzione è il fattore che più di ogni altro ha contribuito ai successi economici degli anni sessanta, al rapido miglioramento del sistema di welfare, specialmente dopo il 1973 e nonostante le condizioni economiche difficili, e alla stabilità politica e sociale.

La distribuzione relativamente ugualitaria della ricchezza durante il governo conservatore (specialmente negli anni sessanta e durante i primi

Tabella 3. *Tassi di criminalità e di arresti negli Stati Uniti, in alcuni paesi europei e in Giappone (valori in percentuale rispetto a centomila abitanti e ogni cento reati), 1987<sup>a</sup>.*

	Tasso di criminalità per 100.000 abitanti			
	Omicidio	Stupro	Rapina	Furto
Stati Uniti	8,3	37,4	212,7	4.940,3
Repubblica federale tedesca	4,3	8,6	46,0	4.564,6
Francia	4,1	5,8	86,9	3.502,7
Regno Unito <sup>b</sup>	5,5	11,1	65,4	5.821,2
Giappone	1,3	1,5	1,5	1.116,3
	Tasso di arresti per 100 reati			
Stati Uniti	70,0	52,9	26,5	17,7
Repubblica federale tedesca	94,0	71,2	47,5	27,8
Francia	93,0	85,6	25,5	16,3
Regno Unito <sup>b</sup>	81,5	83,1	21,3	29,3
Giappone	98,0	87,4	78,2	60,2

<sup>a</sup> A causa delle differenze nelle definizioni dei reati date da ogni paese, i confronti fra i paesi possono non essere perfetti.

<sup>b</sup> Solo Inghilterra e Galles.

Fonte: Agenzia nazionale di polizia, Giappone.

anni settanta) è un altro fattore che ha reso possibile uno stabile sviluppo del sistema di welfare. Nonostante i gravi problemi delle città e dell'inquinamento verificatisi negli anni settanta e il forte aumento del prezzo dei terreni, il governo conservatore ha potuto sopravvivere soddisfacendo la popolazione con il miglioramento sostanziale del suo tenore di vita attraverso la redistribuzione ugualitaria della ricchezza prodotta dalle politiche di rapida crescita economica, come «la politica del doppio reddito» avviata nel 1960. Lo strumento principale della redistribuzione ugualitaria della ricchezza è stato l'elevato tasso di progressività delle imposte sui redditi. Anche dopo l'introduzione nel 1989 di un sistema indiretto di «tasse sul consumo», l'imposta giapponese sul reddito è tuttora una delle più ugualitarie tra i paesi industrializzati (si vedano la tab. 4 e la fig. 1).

Il sistema di occupazione a vita, tipicamente giapponese, a sua volta ha contribuito a generare stabilità sociale e a promuovere il benessere dei dipendenti. Dal fatto che l'economia giapponese è stata in condizioni relativamente buone in questi trent'anni, non possiamo dedurre in modo conclusivo l'effetto dell'occupazione a vita nell'assicurare la stabilità della società nel suo complesso. E comunque consuetudine generale delle imprese giapponesi non licenziare i propri dipendenti anche se si trovano

Tabella 4. *Aliquote dell'imposta sul reddito in Giappone, negli Stati Uniti e nel Regno Unito secondo lo stato civile, 1989<sup>a</sup> (valori in percentuale).*

Redditi annuali <sup>b</sup>	Stato civile <sup>c</sup>	Aliquote		
		Giappone	Stati Uniti (New York)	Regno Unito
Y3.000.000 (US\$23.077; £13.274)	C	7,4	15,6	20,1
	2F	0,8	8,4	17,3
Y5.000.000 (US\$38.462; £22.124)	C	10,2	23,2	22,2
	2F	5,2	13,2	20,4
Y7.000.000 (US\$53.846; £30.973)	C	14,1	26,9	27,3
	2F	8,5	18,0	25,4
Y 10.000.000 (US\$76.923; £44.248)	C	20,0	30,2	31,1
	2F	14,4	23,1	29,8
Y20.000.000 (US\$153.846; £88.496)	C	34,7	32,8	35,6
	2F	31,7	30,3	34,9
Y50.000.000 (US\$384.615; £221.239)	C	50,2	32,9	38,2
	2F	48,8	32,9	38,0

<sup>a</sup> Comprende le imposte a livello nazionale e locale.

<sup>b</sup> US\$ 1,00 = Y 130; £ 1,00 = Y 226.

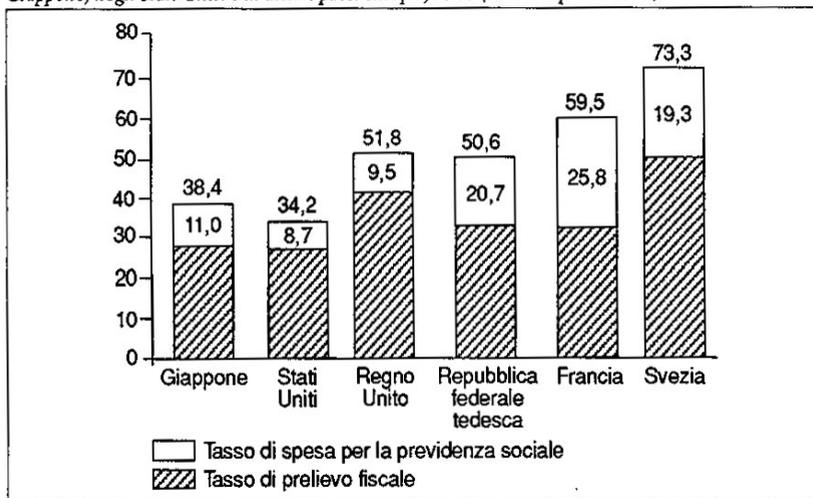
<sup>c</sup> C = celibe; 2F = coniugato con due figli.

Fonte: Ministero delle Finanze, Giappone.

in pessime condizioni finanziarie. Tutt'al più esse possono «mettere a riposo» i propri dipendenti per qualche tempo, pur continuando ad assicurare loro circa l'80 per cento del salario. E anche una strategia comune delle imprese giapponesi trasferire i loro dipendenti temporaneamente in altre fabbriche della stessa società o nelle altre società dello stesso gruppo. Ad esempio, la Società Mitsubishi per l'industria pesante ha trasferito più di quarantamila dipendenti alla Società Mitsubishi della malta durante la recessione nel settore dell'acciaio.

L'occupazione a vita contribuisce a migliorare la qualità del lavoro nell'industria. Poiché ci si aspetta che i dipendenti rimangano nella stessa società per tutta la vita, le imprese formano o istruiscono volentieri i loro dipendenti per aumentare la produttività. Molte società hanno istituito scuole secondarie e alcune finanziano in modo considerevole diverse istituzioni scolastiche di livello superiore. La Società nipponica dei telefoni e dei telegrafi manda ogni anno duecento suoi dipendenti diplomati

Figura 1. Tassi di prelievo fiscale e di spese per la previdenza sociale rispetto al reddito nazionale in Giappone, negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei, 1986 (valori in percentuale).



\* Anno fiscale 1987.

Fonte: Ministero delle Finanze, Giappone.

di scuola secondaria all'Università di Tokai perché ottengano lauree in ingegneria, in legge o in direzione aziendale. E anche consuetudine delle società giapponesi costruire case di abitazione, attrezzature ricreative in luoghi di villeggiatura, impianti sportivi e ospedali per i dipendenti.

Questo modo di fornire welfare ai dipendenti è possibile solamente poiché le imprese godono di un'ampia fiducia da parte dei propri dipendenti. Si può anche notare che il livello di tassazione relativamente basso del Giappone può essere mantenuto soltanto se si continua a contare sul settore privato per la fornitura di servizi assistenziali anche di fronte al previsto invecchiamento della popolazione. La funzione delle imprese private e delle famiglie come fornitrici di servizi assistenziali dovrà essere rafforzata se il governo giapponese vuole evitare un rapido aumento degli oneri fiscali per finanziare i costi del welfare state nella «società di anziani» che si avrà all'inizio del secolo XXI.

### 3. Pressioni per il cambiamento

Se confrontiamo il Giappone con altre società fortemente industrializzate<sup>2</sup> usando il concetto di *welfare mix*, notiamo senz'altro che il sistema giapponese ha contato per la fornitura dei servizi assistenziali più sul

settore privato e sulle famiglie che sul settore pubblico. Tale politica è, in un certo senso, naturale per il governo conservatore giapponese, se si considerano la sua ideologia e anche le caratteristiche della società giapponese. È questo il motivo per cui i livelli di tassazione e i livelli di spesa per la sicurezza sociale rispetto al reddito nazionale sono ancora bassi in Giappone anche se questo paese ha conseguito uno standard di welfare quasi uguale a quello dei paesi scandinavi e della Gran Bretagna.

Non si può affermare, però, che il Giappone possa mantenere il presente livello di benessere senza alcun cambiamento della politica attuale. Il futuro riserva infatti una serie di preoccupanti problemi: il primo è la trasformazione molto rapida della società giapponese da una società di giovani a una società di anziani. È vero che quasi tutte le società altamente industrializzate del mondo sono società di anziani, con l'eccezione degli Stati Uniti. Il problema in Giappone è però la velocità di transizione senza precedenti. Il tasso di natalità del Giappone è del 10,8 per mille abitanti ed è quasi il più basso del mondo. D'altra parte, la speranza di vita alla nascita è la più alta del mondo. È inevitabile dunque che il Giappone sarà una delle società più anziane nel prossimo futuro (si vedano la tab. 5 e la fig. 2).

I più importanti schemi del welfare state sociale in senso stretto sono quelli pensionistici e quelli sanitari. La quota di persone anziane (di sessantacinque anni e oltre) in Giappone era del 10,2 per cento nel 1985, mentre si prevede che sarà del 16,2 nel 2000 e del 23,5 nel 2020. L'aumento di persone anziane significa un aumento di coloro che beneficiano di pensioni. Contemporaneamente si deve tener conto della relativa diminuzione di coloro che contribuiscono agli schemi pensionistici, data la costante diminuzione del tasso di natalità. L'aumento di persone anziane non significa soltanto un aumento del numero di persone malate, ma anche un forte incremento dei costi per malato. In Giappone, il costo medio per il malato di età superiore ai settant'anni è di 461.000 yen, cioè 3,67 volte maggiore del costo medio di tutte le generazioni e 5 volte superiore al costo di un malato al di sotto dei sessantanove anni. Si prevede che la percentuale della spesa per la previdenza sociale aumenterà dall'11 per cento del reddito nazionale nel 1986 al 51,8 nel 2020, a legislazione immutata.

Nello stesso tempo, anche un'altra importante fonte di servizi assistenziali, cioè la famiglia, è in transizione. E ora un fenomeno comune in Giappone che le coppie recentemente sposate vivano per loro conto, separate dai genitori. La percentuale dei matrimoni va diminuendo ed è in aumento quella dei divorzi, anche se quest'ultima è ancora bassa in confronto ai paesi europei (si veda la tab. 6).

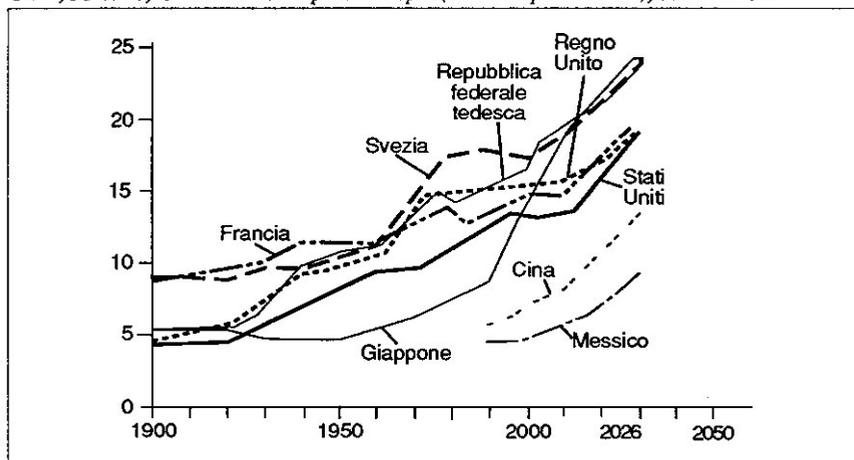
Tabella 5. *Speranza di vita alla nascita per maschi e femmine in Giappone, Stati Uniti, Australia, Unione Sovietica, Cina e in alcuni paesi europei (attesa di vita in numero di anni).*

		Maschi	Femmine
Giappone	1960	65,32	70,19
	1970	69,31	74,66
	1988	75,54	81,30
Islanda	1985-86	75,04	80,38
Svezia	1987	74,16	80,15
Norvegia	1987	72,75	79,55
Australia	1985	72,32	78,76
Stati Uniti	1987	71,50	78,30
Francia	1986	71,52	79,70
Regno Unito <sup>a</sup>	1983-85	71,80	77,74
Repubblica federale tedesca	1985-87	71,81	78,37
Unione Sovietica	1985-86	64,15	73,27
Cina	1985-90	67,98	70,94

<sup>a</sup> Solo Inghilterra e Galles.

Fonte: Ministero della Sanità e del benessere, Giappone; Onu, vari anni.

**Figura 2. Quota di ultrasessantacinquenni sul totale della popolazione in Giappone, Stati Uniti, Messico, Cina e in alcuni paesi europei (valori in percentuale), 1900-2025<sup>a</sup>.**



<sup>a</sup> In base a Onu, *World Population Prospects, Estimates and Projections as Assessed in 1988*. Le cifre per il Giappone sono basate sulle informazioni tratte dai censimenti della popolazione e sulle stime dell'Istituto dei problemi della popolazione.

Fonte: Ministero della Sanità e del benessere, *Latest Demographic Statistics*.

Tabella 6. *Matrimoni e divorzi in Giappone, negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei 1988<sup>a</sup> (valori in percentuale).*

	Matrimoni	Divorzi		Matrimoni	Divorzi
Giappone	5,8	1,26	Svezia	5,2	2,27 <sup>c</sup>
Stati Uniti	9,7	4,80 <sup>b</sup>	Repubblica federale tedesca	6,5	2,10 <sup>d</sup>
Regno Unito	6,7	3,20 <sup>d</sup>	Francia	4,9	1,95 <sup>d</sup>

<sup>a</sup> Percentuale annuale per 1.000 abitanti.

<sup>b</sup> 1987.

<sup>c</sup> 1986.

<sup>d</sup> 1985.

Fonte: Onu, 1989; Ministero della Sanità e del benessere, Giappone.

La diminuzione del tasso di natalità significa che l'onere per i figli, se essi decidono di prendersi cura dei genitori nelle loro famiglie, è destinato a crescere. Il sistema di valori delle giovani generazioni sta anch'esso cambiando. Le giovani generazioni non aspirano più a vivere con i genitori nella stessa casa; non considerano più dovere dei figli prendersi cura direttamente dei genitori e aiutarli finanziariamente, anche se la vecchia generazione desidera vivere con i figli nella stessa casa. Secondo un'indagine demoscopica condotta dal Ministero della Sanità e dell'assistenza sociale, il 58 per cento di coloro che hanno sessant'anni o più desiderano vivere con i figli in Giappone, mentre il rapporto è del 21 per cento in Francia, del 13 in Germania occidentale, del 9 per cento in Gran Bretagna e del 6 per cento negli Stati Uniti (*White Paper of Welfare 1983*).

Il cambiamento nella struttura dell'occupazione è a sua volta destinato ad accelerare il crollo della famiglia tradizionale (si veda la tab. 7). I lavoratori nel settore primario rappresentavano il 48,3 per cento del totale nel 1950, mentre sono scesi al 7,9 nel 1988. Il cambiamento nella struttura dell'occupazione ha provocato un forte afflusso di popolazione dalle aree rurali alle grandi città che si affacciano sul Pacifico. Generalmente solo i giovani si spostano nelle città, mentre gli anziani cercano di rimanere nelle loro vecchie case nelle aree rurali.

Dati questi sviluppi il Giappone non può più contare sui sistemi familiari tradizionali per migliorare lo standard di welfare. Può ancora contare sulle imprese private come importanti fornitrici di servizi assistenziali: ma anche le imprese private cercheranno gradualmente di limitare i propri oneri sociali, in conseguenza dei crescenti problemi creati dalla concorrenza nella comunità economica internazionale. In tal senso, il Giappone ha urgenza di trovare un nuovo modello di suddivisione degli oneri di welfare tra il governo, le famiglie, le comunità locali e le imprese private. Dato che la struttura sociale e industriale della società

Tabella 7. *Struttura dell'occupazione in Giappone, negli Stati Uniti e in alcuni paesi europei, 1988<sup>a</sup> (valori assoluti in migliaia; composizione in percentuale).*

		Totale occupati	Composizione		
			Primario	Secondario	Terziario
Giappone	1950	35.626	48,3	21,9	29,8
	1960	43.716	30,2	28,0	41,8
	1970	52.042	17,4	35,1	47,5
	1980	55.360	10,4	34,8	54,8
	1988	60.110	7,9	33,6	58,5
Stati Uniti <sup>b</sup>		109.597	2,9	26,6	70,5
Repubblica federale tedesca <sup>c</sup>		25.971	5,1	40,5	54,4
Francia <sup>c</sup>		21.280	7,0	29,4	63,6
Regno Unito		22.104	1,4	28,4	70,2
Italia <sup>c</sup>		20.986	10,3	32,0	57,7

<sup>a</sup> La definizione dei settori varia a seconda del paese.

<sup>b</sup>1986.

<sup>c</sup> 1987.

Fonte: Bank of Japan, 1970, 1975 e 1989.

giapponese è cambiata, e dato che il Giappone non può più godere della prosperità e del pieno impiego mentre altri paesi registrano deficit commerciali e disoccupazione, è assolutamente necessario per il Giappone rivedere e ristrutturare il proprio modello di welfare state.

#### 4. *Verso un nuovo welfare mix*

In quasi tutte le società altamente industrializzate del mondo la struttura di classe ha subito un cambiamento fondamentale a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. La tradizionale forma triangolare «a piramide» (pochi ricchi al vertice, molti poveri alla base) si è gradatamente trasformata in un forma romboidale: grazie al welfare state buona parte della nuova ricchezza prodotta da economie in crescita è stata infatti redistribuita dall'alto verso il basso, trasformazione che in Giappone è stata particolarmente marcata.

Il risultato del trasferimento costante di ricchezza dall'alto verso il basso è stata l'ascesa della classe inferiore al livello della classe media. La maggioranza della popolazione, che era situata alla base della piramide fino agli anni cinquanta, si colloca ora al centro del rombo in tutti i paesi fortemente industrializzati. E questa la ragione per cui quasi tutti i partiti poli-

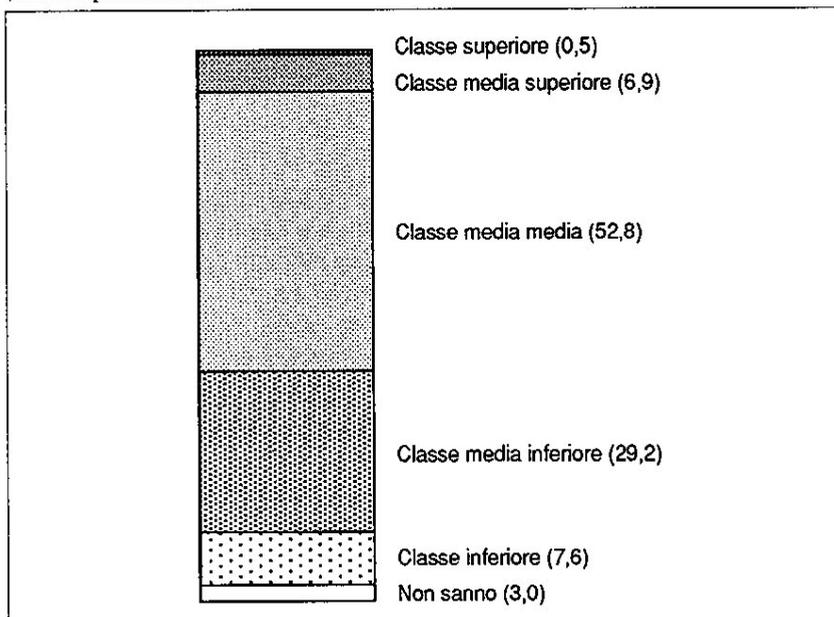
tici in questi paesi si danno da fare per realizzare gli interessi delle classi medie, specialmente quando tali paesi usano sistemi di libere elezioni.

Tuttavia, le società a forma di rombo presentano alcuni problemi. Innanzitutto, poiché la maggioranza di coloro che appartengono alle nuove classi medie originariamente si trovava alla base della piramide, queste categorie sono le più preoccupate di perdere la propria posizione attuale. Esse difendono strenuamente gli interessi acquisiti e non nutrono sentimenti di solidarietà nei confronti dei gruppi che si trovano attualmente in ultima posizione e che sono diventati ora la minoranza nella società. Quando scorgono incertezze nel futuro, le varie categorie della nuova classe media diventano più egoiste e quasi reazionarie. Poiché esse costituiscono la maggioranza della società in ogni paese, nessun governo democratico può ignorare i loro interessi. La democrazia, che ha funzionato bene in direzione redistributiva nelle vecchie società di forma triangolare, non può funzionare nella stessa direzione in queste società di forma romboidale. Se procediamo secondo la democrazia, si realizzeranno soltanto gli interessi egoistici della nuova classe media che costituisce la maggioranza e si trascureranno gli interessi della minoranza povera della popolazione. La democrazia non può attuare la giustizia sociale in queste società a forma di rombo.

Il cambiamento della struttura sociale dalla forma triangolare a quella romboidale è stato estremamente drastico e completo in Giappone, perché il Giappone ha registrato una crescita prolungata tra le più brillanti e ha nel contempo introdotto aliquote impositive progressive tra le più ripide. Non è quindi strano che il 98,5 per cento della popolazione consideri di appartenere alla classe media e che il 52,8 per cento ritenga di appartenere alla «classe media media» (si veda la fig. 3).

Queste considerazioni possono aiutarci a comprendere le attuali difficoltà del welfare state e suggeriscono al contempo alcuni spunti per individuare possibili soluzioni. Quando il rapporto Beveridge delineò l'impalcatura del welfare state nel 1942 presentando alla classe operaia inglese il concetto di un «minimo nazionale», garantito dal governo, tale proposta era applicabile alla maggioranza della popolazione, perché a quel tempo la maggioranza di essa era povera. Da allora non abbiamo smesso di considerare come compito del welfare state quello di fornire prestazioni alla maggioranza della popolazione. Se la struttura della società non è più di forma triangolare ma romboidale, però, può non essere necessario prendere in considerazione la fornitura di servizi sociali a tutti. Dovremmo prestare maggiore attenzione ai poveri o agli handicappati, che sono ora minoranze. Non è necessario persistere in un sistema di assistenza sanitaria gratuita a tutte le persone anziane di sessantacinque

Figura 3. *Percezione della classe di appartenenza da parte delle famiglie giapponesi, maggio 1988 (valori in percentuale).*



anni o più. È indispensabile rivedere tutte le politiche di welfare tenendo conto dei cambiamenti della struttura sociale. Facendo questo, potremo forse ridurre fortemente l'onere finanziario dei servizi assistenziali specialmente nel Giappone, che sta diventando una società di anziani a una velocità senza precedenti.

Non è senza una ragione che quasi tutti i paesi industrializzati adottano ora sistemi di imposizione indiretta come l'Iva o le imposte sui consumi. Nelle società a forma triangolare era impossibile procurarsi la maggioranza del reddito nazionale utilizzando il sistema di imposizione indiretta. L'adozione di un sistema di imposizione indiretta su larga scala avrebbe inevitabilmente causato instabilità politica. Peraltro è ora possibile, per la maggioranza dei cittadini, pagare imposte indirette con le quali garantire il «minimo nazionale» a coloro che si trovano al fondo della società e che sono ora una minoranza.

Nello stesso tempo, dovremmo apprezzare maggiormente il ruolo dei gruppi informali che sono situati tra il settore pubblico e quello privato nei welfare state. Il settore pubblico può fornire prestazioni su larga scala in modo uguale ai poveri. Però il settore pubblico può essere molto inefficiente e costare di più. Il settore pubblico non può infatti andare

incontro alle diverse esigenze individuali in una società moderna. Il settore privato non fornirà servizi assistenziali in modo uguale a tutti, perché cercherà di ricavare qualche tipo di profitto: esso può però essere più efficiente nel fornire servizi assistenziali e soddisfare i beneficiari più del settore pubblico. Può essere utile considerare le istituzioni e i sistemi che potrebbero collocarsi tra il settore pubblico e quello privato.

Se gli ospedali sono gestiti da istituzioni governative e le case di cura per persone anziane sono fondate e gestite da imprese private, può essere una buona cosa istituire case di cura fondate da imprese private, che abbiano strutture sanitarie gestite da organizzazioni governative. In questo caso le strutture sanitarie potrebbero essere utilizzate anche da persone esterne, cioè da residenti locali. Può essere anche bene che venga creato un terzo settore da parte dell'amministrazione locale, combinando il capitale privato con i fondi pubblici. Questi tipi di istituzioni intermedie sono necessarie e possibili, sia perché i settori privati diventano finanziariamente potenti, sia perché essi necessitano di qualche tipo di assicurazione da parte del governo per investire il loro capitale in servizi assistenziali. Questo modo di pensare è necessario perché l'abisso tra l'efficienza del settore pubblico e quella del settore privato è così grande.

Forse, per superare le difficoltà di fronte alle quali ci troviamo ora nel welfare state, dobbiamo coordinare con la massima urgenza i vari fornitori di servizi assistenziali così da venire incontro alle esigenze diversificate di società notevolmente complicate e collegate tra loro. È importante sapere che le necessità nel campo dei servizi assistenziali sono attualmente così diversificate che nessun settore da solo può soddisfare le esigenze dei cittadini. È necessario mobilitare tutte le istituzioni, dal governo centrale alle imprese private, dalle famiglie ai gruppi volontari, e coordinarle per fornire i servizi assistenziali nel modo più efficace.

##### 5. *Una prognosi ottimista*

È un fatto che i paesi stanno diventando sempre più interdipendenti su scala globale. Non è più possibile al Giappone, come ho spiegato sopra, godere di un avanzo commerciale in modo unilaterale, mentre altri paesi soffrono di un notevole deficit. Il Giappone non può godere in modo egoistico di prosperità e piena occupazione mentre altri paesi asiatici soffrono di un tasso di inflazione elevato e di un alto tasso di disoccupazione. Il Giappone dovrà accettare lavoratori manuali provenienti dai paesi asiatici. Forse l'ambiente economico internazionale che circonda il Giappone diventerà sempre più difficile nel prossimo futuro.

È certo che la competitività internazionale del Giappone nell'economia diminuirà in modo sostanziale.

Nello stesso tempo, come ho spiegato nelle pagine precedenti, la stessa società giapponese sta cambiando. Essa sta diventando una società di anziani in tempi abbreviati. Diminuisce la funzione delle comunità locali e delle famiglie come fornitrici di servizi assistenziali. La classe media in crescita continua a restare aggrappata agli interessi acquisiti in modo molto egoistico e non è disponibile ad accettare l'aumento dell'onere finanziario per migliorare lo standard delle prestazioni sociali. Conoscendo tutti questi fattori dovremmo concludere che è impossibile per il Giappone mantenere il modello di welfare edificato negli ultimi decenni e un elevato livello di prosperità?

La mia risposta è molto ottimista: sono convinto che il Giappone possa ancora continuare a sviluppare il proprio standard di welfare nonostante tutti i fattori sfavorevoli prima menzionati. In primo luogo, anche se l'economia giapponese deve rallentare il suo ritmo di crescita, essa è ancora in condizioni relativamente buone in confronto ad altri paesi industrializzati. Il tasso di crescita medio del Giappone tra il 1985 e il 1989 è stato del 4,5 per cento, mentre è stato del 2,7 in Germania, del 3,5 in Gran Bretagna e del 3,1 in Italia. Il tasso di disoccupazione nel 1988 era del 2,5 per cento, mentre era del 7,3 in Germania, dell'8,4 in Gran Bretagna e del 10,1 in Francia.

In secondo luogo, l'economia giapponese sembra possedere un'elevata capacità di sopravvivenza in tutte le situazioni internazionali. È un fatto ben noto che il Giappone è quasi del tutto privo di risorse energetiche nel suo territorio; per questo motivo, però, il Giappone ha fatto notevoli sforzi per diversificare le proprie fonti di energia. Durante la crisi del Golfo nel 1991, solo il 12 per cento del petrolio totale importato è venuto a mancare a causa della guerra.

In terzo luogo, il fatto che i paesi asiatici che circondano il Giappone siano tra i paesi a più alta crescita economica può essere un fattore favorevole quando si considera il futuro dell'economia giapponese. In quarto luogo, l'alto livello tecnologico del Giappone sarà di notevole aiuto se l'economia di questo paese dovesse soffrire realmente per il cambiamento del clima economico internazionale. Si può anche dire che la tecnologia giapponese non è militare ma civile nelle sue origini, ed è perciò applicabile a un'ampia varietà di settori dell'industria.

È poi una circostanza favorevole il fatto che nel welfare state giapponese ci siano pochi gruppi con solidi interessi acquisiti in specifici schemi o programmi. Il pieno sviluppo del welfare state giapponese è avvenuto solo dopo il completamento del periodo di rapida crescita del Pnl nel

1973. Non esiste alcun solido legame tra un particolare gruppo o classe e un particolare settore del welfare.

Il fatto che il valore «welfare» sia unanimemente apprezzato differenzia completamente la situazione giapponese da quella dei paesi europei. Il partito liberaldemocratico conservatore e le imprese private sono tra i promotori più attivi delle politiche di welfare. Forse è però lo standard di istruzione tradizionalmente alto in Giappone l'elemento che consente di effettuare previsioni ottimistiche sul futuro. La capacità spontanea di adattamento dei giapponesi è una delle più preziose risorse della società giapponese, quella che ha consentito al Giappone di superare con successo le crisi energetiche del passato. Ciò che è necessario è che il Giappone non sfrutti costantemente il cambiamento dell'ordine economico internazionale per trarne maggiore profitto, ma porti un contributo attivo a creare un ordine economico mondiale stabile, nel quale tutte le nazioni, compreso il Giappone, possano beneficiare del progredire del welfare attraverso attività economiche stabili.

<sup>1</sup>Tutte le cifre in questo articolo sono citate da Keizai Koho Center (a cura di, 1990).

<sup>2</sup>Forse l'unico libro disponibile sul welfare state giapponese in lingua inglese è Rose e Shiratori (a cura di, 1986).

### *Riferimenti bibliografici*

Bank of Japan, *Comparative International Statistics*, 1970.

— *Comparative International Statistics*, 1975.

— *Comparative International Statistics*, 1989.

Keizai Koho Centre (a cura di), *Japan 1990; An International Comparison*, Tokyo, Keizai Koho Center, 1990.

Onu, *Demographic Yearbook*, Onu, anni vari.

— *Monthly Bulletin of Statistics*, luglio 1989.

Rose, Richard e Shiratori, Rei (a cura di), *The Welfare State East and West*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1986.

# Economia politica globale e welfare: un commento conclusivo

*Susan Strange*

## 1. *L'organizzazione del sistema mondiale*

Desidero iniziare con alcuni commenti sulla nozione di «sistema di welfare». I politologi, immagino, pensano che un sistema di welfare consista nei beni e nei servizi forniti dallo stato a determinate persone e classi della società. Di qui il termine *welfare state*, a indicare uno stato che cerca di provvedere ai cittadini che esso considera abbiano bisogno che il diritto a beni e servizi sia redistribuito sotto l'autorità dello stato. Nell'economia politica internazionale non esiste alcun governo mondiale, alcuno stato mondiale che possa adempiere a tale compito. Un *international political economist* tende perciò a pensare a un sistema di welfare in un modo molto più ampio e disaggregato. Il sistema mondiale consiste, in realtà, di due forme di organizzazione: un sistema politico di stati e un sistema economico di mercati non regolamentati, semiregolamentati e controllati, in breve, un'economia mondiale che è ora prevalentemente un'economia di mercato mondiale. Ognuno di questi sistemi, più o meno indipendentemente, distribuisce beni e servizi in forme diverse. L'economia di mercato tende, come vogliono i mercati, a favorire alcuni con il diritto a beni e servizi assai più di quanto favorisca altri. L'operatore di Wall Street gode di maggiori diritti, «ha più *entitlements*», nel linguaggio di Amartya Sen, del contadino del Bangladesh. La redistribuzione che ha luogo *al di fuori* del sistema di mercato proviene da varie fonti: alla vecchia madre del contadino del Bangladesh provvede la famiglia; all'operatore di Wall Street che si ammala provvede una compagnia di assicurazioni, oppure il suo datore di lavoro. È vero che chi provvede in modo prevalente al welfare nella maggior parte dei paesi industrializzati (eccettuati forse gli Stati Uniti) è il governo o enti da esso istituiti. Ma se ci mettiamo ad analizzare le fonti di welfare in un'economia politica globale, troviamo che esse sono più numerose, che la loro importanza relativa varia notevolmente da un paese all'altro e che le fonti non statali in molti paesi sono di gran lunga più importanti di quelle statali.

Quanto al sistema di stati (il sistema politico internazionale) il suo

ruolo complessivo come fonte centrale di diritto al welfare è minimo. Uno sguardo ai rapporti annuali sullo sviluppo mondiale della Banca mondiale mostrerà che il flusso di fondi da parte degli enti multilaterali è soltanto una frazione molto piccola del totale. Esso è minimo in confronto agli aiuti esteri bilaterali, da uno stato a un altro, ed è ben dimostrato che gli aiuti esteri bilaterali, se non sono motivati da ragioni di politica estera, si preoccupano della promozione dell'esportazione da parte del creditore più che del soddisfacimento delle esigenze umane fondamentali dal lato del beneficiario.

Il fatto è che, nel sistema politico internazionale, lo stato opera in modo molto disuguale nel fornire welfare. Ad esempio, vi sono alcuni paesi africani poveri nei quali il governo provvede assai poco al welfare come esso è inteso, diciamo, in Scandinavia. La redistribuzione di welfare viene effettuata in maniera regressiva, non progressiva, e i beni, i diritti e i privilegi vanno agli amici e parenti del capo dello stato. Una gran parte del welfare totale redistribuito può venire dall'estero, da vari programmi di aiuti esteri bilaterali o da enti internazionali come la Banca mondiale. Studi recenti hanno mostrato molto chiaramente che anche qui i benefici degli aiuti finiscono al gruppo dominante o a una élite di affari a esso collegata. Come afferma senza illusioni uno studio sull'aiuto al Bangladesh, «Il paese è così povero che l'aiuto è l'unico obiettivo disponibile» (Thomson, 1991), intendendo che spillar denari ai fondi degli aiuti esteri era l'unica via per i pochi privilegiati di diventare ricchi, o più ricchi. Il pericolo è forse minore quando l'aiuto proviene da enti internazionali non governativi come l'Oxfam o il *Save the Children Fund*. Per il resto, i malati e gli anziani contano sulla famiglia estesa, sulle organizzazioni religiose e in alcuni casi sulla comunità locale.

Tali sistemi di welfare sono molto più simili a quelli di varia fonte dell'Europa medievale, per il fatto che molte persone bisognose non ricevono assolutamente alcuna assistenza; ma nella varietà di fonti di welfare sono anche più simili agli Stati Uniti contemporanei che alle società europee attuali. Ad esempio, negli Stati Uniti, gli abitanti di Salt Lake City si rivolgeranno più alla chiesa mormone che al governo di Washington per le prestazioni assistenziali; nei quartieri poveri di alcune città dell'est, gli ebrei conteranno più sulla loro comunità che sull'autorità locale. Ovunque negli Stati Uniti le compagnie di assicurazione svolgono un ruolo sociale in quanto raccolgono un tributo (sotto forma di premi) in anticipo e versano denaro in seguito al momento della morte o del bisogno. Le imprese degli Stati Uniti sono anch'esse attori importanti nel fornire il diritto a beni e servizi. Come i sistemi africani a partito unico, una gran parte della redistribuzione per decisione dei capi può essere regres-

siva, verso gli abbienti piuttosto che verso gli indigenti. Agli alti dirigenti vengono date opzioni azionarie, l'iscrizione a circoli sportivi, i servizi di autisti e giardinieri, di cuochi e baristi, per non parlare di buonuscite e liquidazioni «dorate». I dipendenti di livello inferiore godono di attrezzature sportive o di altri vantaggi accessori. E in alcuni posti come Minneapolis la città riscuote una percentuale volontaria dei profitti aziendali di imprese locali da destinare alla galleria d'arte, al teatro o all'orchestra cittadini. In Giappone c'è anche la consuetudine che i grandi giornali sostengano tutte queste fonti di welfare culturale e possiedano e finanzino anche squadre di calcio o di baseball.

Così, in questa prospettiva più ampia, l'eccezionalità del sistema di welfare degli Stati Uniti appare meno evidente. Inoltre, non è così eccezionale il fatto che questo paese non riesca a fornire welfare ad alcuni gruppi svantaggiati della società. Gli svizzeri hanno costantemente escluso gli zingari, e senza giungere al punto della soluzione finale nazista per questi ultimi, non li hanno incoraggiati a sopravvivere come tali, arrivando al punto di nascondere bambini zingari in orfanotrofi svizzeri. Allo stesso modo i giapponesi hanno trattato i coreani, anche quelli nati in Giappone, così come gli *ainus* di Hokkaido, come non persone. È solo in epoca relativamente recente che il governo del Queensland ha fatto grossi sforzi per fornire servizi assistenziali decorosi agli aborigeni australiani. E se New York ha i suoi vagabondi e le sue straccione, anche Londra ha una massa crescente di barboni che dormono sulle soglie delle case, molti dei quali sono ex ricoverati di manicomi statali che hanno dovuto chiudere alcuni reparti in seguito a tagli sulle spese. La condizione dei detenuti delle prigioni britanniche, inoltre, è una macchia scandalosa sulla reputazione di un paese che soleva vantarsi di essere stato il pioniere del welfare state «dalla culla alla tomba», con l'espressione di Beveridge.

Né gli americani sono gli unici a incorporare l'industria dell'assicurazione privata nel sistema nazionale di welfare. Anche in Europa, lo stato richiede che gli automobilisti paghino un'assicurazione privata contro gli incidenti d'auto che causino danni a terzi. Tutto, in realtà, è solo una questione di grado. Non posso quindi accettare l'affermazione contenuta nel contributo di Glazer (si veda sopra, pp. 205 e segg.) che il sistema di *quasi-welfare* degli Stati Uniti sia una cosa tanto eccezionale.

E neppure, come *political economist*, posso essere d'accordo con l'affermazione piuttosto determinista che dove gli Stati Uniti guidano, altri presto seguiranno. Anche Myles (si veda sopra, pp. 120 e segg.) pone lo stesso interrogativo quando si chiede se la globalizzazione consente la persistenza di differenze nei sistemi di welfare nazionali e, se è così, dove stanno portando tali sistemi le attuali tendenze di cambiamento.

## 2. *Gli effetti della globalizzazione*

Questo mi porta alla seconda parola chiave di questo volume: «globalizzazione». Che cosa significa veramente? È una parola come «interdipendenza», che spesso sottende una dipendenza fortemente asimmetrica — di cui si è molto abusato nel giornalismo popolare, e persino da parte di studiosi che dovrebbero adottare distinzioni più precise di linguaggio. Si usano spesso in modo molto generico espressioni come «villaggio globale», «comunicazioni globali» (anche se ci sono molte parti del pianeta ancora non collegate al sistema), e «globalizzazione dei gusti del consumatore», per citare solo alcuni esempi di concetti piuttosto imprecisi.

Se «globalizzazione» significa qualcosa, deve certamente significare un processo dinamico. Essa deve riferirsi a certi cambiamenti strutturali nell'economia politica globale, cambiamenti che alterano in modo significativo la gamma di opzioni aperte ai governi nazionali, alle imprese commerciali, alle classi sociali, alle generazioni (compresa la posterità), ai due sessi e ai singoli individui a seconda della loro posizione particolare in quell'economia politica globale.

Analisti diversi descriveranno tali cambiamenti in modi diversi. Ma vi è certamente un grado abbastanza alto di consenso sul fatto che uno di questi cambiamenti è quello nel sistema bancario e finanziario internazionale, in cui il capitale ha acquistato un alto livello di mobilità, a tal punto che gran parte di esso sfugge al controllo dei governi nazionali, compreso persino quello degli Stati Uniti. Un altro cambiamento strutturale percepito a livello generale, di cui chiunque al di sopra dei trent'anni è fortemente consapevole, è la rapidità crescente del cambiamento tecnologico che ci introduce a nuovi materiali, nuovi processi di produzione e nuovi prodotti.

Entrambi questi cambiamenti hanno fortemente influenzato quella che chiamerei la struttura produttiva globale, spesso anche definita, in modo meno preciso, la nuova divisione internazionale del lavoro. La mobilità del capitale e della tecnologia ha dato luogo a un cambiamento rivoluzionario in ciò che si produce, dove e da chi. Tutti i tipi di beni — automobili, articoli sportivi, dolci e biscotti, personal computer portatili, birra, semiconduttori, T-shirts, persino i fiori — sono sempre più spesso realizzati per la vendita su un mercato mondiale, non semplicemente su un mercato locale o nazionale. La produzione è situata all'estero per meglio strappare quote di mercato ai concorrenti. Il risultato è che nel 1985 la produzione internazionale (cioè il volume di merci e servizi prodotti al di fuori della sede nazionale dell'impresa) ha superato per la

prima volta il volume del commercio internazionale. E questo, a sua volta, significa che le imprese transnazionali responsabili di questo cambiamento rivoluzionario nella struttura della produzione sono arrivate a svolgere un ruolo molto più importante nelle strutture dell'economia politica mondiale. Il loro potere decisionale è maggiore nella struttura finanziaria, nel sistema di comunicazione globale e sulla direzione della ricerca scientifica e tecnologica. Esso è anche maggiore per quanto riguarda i modelli commerciali, nei quali una quota crescente di quello che viene chiamato, in modo fuorviante, commercio internazionale è in realtà un commercio interaziendale nel quale i beni e i servizi vengono «scambiati» attraverso le frontiere nazionali da settori diversi della stessa società transnazionale.

Questo si riflette anche in quella che chi scrive, come *international political economist*, vede come la struttura di welfare dell'economia politica globale. E noto che le decisioni di queste imprese transnazionali sull'ubicazione della produzione sono influenzate in parte dall'interesse a evitare le imposte. Sotto questo aspetto, esse sono in posizione molto più vantaggiosa delle imprese puramente nazionali al fine di minimizzare il loro contributo alle entrate governative. Esse possono costituire una holding in un paradiso fiscale e possono insediare la loro compagnia di assicurazione in un piccolo stato che non indaga troppo accuratamente su come sono gestiti i premi. Modificando i prezzi all'interno del gruppo o quelli delle concessioni, esse possono spostare i profitti in modo da esser soggette al pagamento del minimo di imposte. Per quanto le riguarda, questo è un comportamento perfettamente onesto, aperto, razionale. Nel caso delle compagnie petrolifere, si tratta di un comportamento che è stato effettivamente reso possibile e persino incoraggiato dai governi, a cominciare dagli Stati Uniti (negli anni cinquanta, il governo degli Stati Uniti concesse alle compagnie petrolifere di detrarre le «royalties» pagate a stati del Medio Oriente per concessioni nei campi petroliferi dalle tasse dovute agli Stati Uniti). Eppure tale comportamento contribuisce certamente in modo sostanziale ai problemi fiscali di ogni welfare state, dagli Stati Uniti all'Australia, dalla Svezia all'Olanda.

Vi sono buone ragioni per come probabile che la scarsità di gettito fiscale che già colpisce i governi e indirettamente danneggia i loro sistemi di welfare vada verso un peggioramento e non un miglioramento. Infatti, come mostrano chiaramente gli sviluppi recenti, tutti i governi, quelli locali e regionali così come quelli nazionali, si stanno ora rendendo conto di essere in concorrenza con altri governi per i favori delle imprese transnazionali. Sono come corteggiatori in un villaggio, che competono tra loro per i favori delle ragazze più belle e/o più ricche. I favori che le imprese transnazionali possono offrire sono necessari agli stati nella loro

reciproca concorrenza. Essi sono l'accesso al capitale, l'accesso alle più recenti tecnologie e — non certo il minore — l'accesso ai mercati. Uno stato ha bisogno di tutti questi elementi per mantenere la crescita economica attraverso fondate esportazioni sui mercati mondiali. Il futuro dei partiti politici al potere dipende sempre più dalla loro capacità di stabilire le giuste alleanze con le imprese transnazionali più prospere, che esse abbiano la loro sede nel paese o che siano straniere, che esse siano europee, americane o giapponesi.

La mia affermazione che la globalizzazione, se significa qualcosa, significa l'incidenza prevalente del cambiamento strutturale sulle economie e sulle società nazionali, induce a pensare che ci sia un interrogativo a monte di quello sollevato dal capitolo introduttivo di Ferrera. La domanda era quali cambiamenti stessero investendo i sistemi di welfare nazionali. Ma per rispondere a questo interrogativo, ci si deve prima chiedere quali cambiamenti strutturali globali si stiano ripercuotendo sulle società nazionali. Questi ultimi sono le variabili che intervengono tra i sistemi globali dei mercati e le esigenze percepite nella società di qualche tipo di sistema di welfare.

Sarei propensa a sostenere che i cambiamenti strutturali ai quali ho fatto riferimento brevemente stiano producendo nuove classi o gruppi di «vincitori» e nuove classi e gruppi di «perdenti». In altre parole, che il welfare venga ridistribuito globalmente per l'interazione tra le imprese transnazionali (comprese naturalmente le banche) e i governi. Si tratta di una questione veramente fondamentale che merita molte ricerche più serie, ricerche non limitate a un solo paese o a una sola classe sociale. Sono stati fatti utili studi sulle implicazioni per il welfare dell'amministrazione (o piuttosto cattiva amministrazione) internazionale del debito estero, considerando i detentori di attività liquide nei paesi debitori come «vincenti» e i detentori di attività fisse come «perdenti». Esiste già una letteratura radicale che parla della periferia-nel-centro e del centro-nella-periferia a proposito del personale direttivo privilegiato delle ditte straniere. Una cosa è ormai chiara. Il cambiamento strutturale ha causato un aumento di disparità tra gli stati definiti come sviluppati, quelli definiti a sviluppo recente (Nics) e quelli ancora definiti come meno sviluppati (Ldcs). La disparità non sta solo nel funzionamento, ma anche nella disponibilità e nella distribuzione dei diritti — in breve, nei modelli di welfare.

### 3. *Convergenza o divergenza?*

Arrivo così, in modo indiretto, al tema della convergenza. Io metterei fortemente in questione l'affermazione che ci sia qualcosa di inerente al cambiamento strutturale che tende a produrre risposte convergenti. All'opposto, quella che osservo è piuttosto una crescente divergenza. Si confrontino, ad esempio, la Polonia e l'Ungheria e le conseguenze in termini di welfare delle loro diverse risposte al cambiamento. Oppure si confrontino Malesia e Myanmar, Argentina e Australia. La scarsità del gettito fiscale è, forse, un fattore comune. Ma è solo uno fra i tanti.

E non trovo nulla di sorprendente in questo. La storia, come Toynbee ha faticosamente mostrato, riguarda sfide e risposte, alcune vittoriose, altre catastrofiche. Per prendere solo un esempio recente — l'aumento del prezzo del petrolio nel 1970 — osserviamo che le società e i loro governi hanno risposto in modi molto diversi. Gli Stati Uniti, dopo aver istituito l'Agenzia internazionale per l'energia (*International Energy Agency*) quale organizzazione per gli interessi dei consumatori di petrolio destinata a diminuire la loro vulnerabilità rispetto ai produttori di petrolio, hanno poi trovato la capacità di rispondere a livello nazionale sia finanziando una riserva strategica di petrolio veramente consistente, sia aumentando il prezzo del petrolio per indurre al risparmio di energia, un'operazione frustrata dalla resistenza del Congresso. I giapponesi e la maggior parte dei governi europei non si sono trovati altrettanto in difficoltà. Sebbene, quindi, l'intenzione alla base dell'idea di Dore (citata nell'introduzione di Ferrera) fosse di usare il sistema di un accordo internazionale per imporre certe norme sociali in nome di una comunità mondiale, io non penso che l'esperienza storica sia molto favorevole alla sua proposta; infatti, il caso dell'Ilo da lui citato come un esempio non va in realtà a sostegno della tesi. I documenti testimoniano abbastanza chiaramente, io penso, che alla base del sostegno dei governi membri per la costituzione dell'Ilo c'era in primo luogo la paura che la rivoluzione bolscevica del 1917 si diffondesse all'Europa occidentale e centrale. La Lega delle Nazioni doveva essere vista come espressione di una preoccupazione di natura sociale e non puramente politica e di sicurezza. Ma in definitiva, e nonostante l'impegno e gli sforzi di Albert Thomas e dei suoi collaboratori a Ginevra, le Convenzioni dell'Ilo sulle condizioni di lavoro per i minatori, o per i marinai, ad esempio, ebbero in realtà pochissime conseguenze per entrambi i gruppi di lavoratori o per le loro famiglie. Senza un ispettorato, e senza alcun mezzo di costrizione sovranazionale, le convenzioni potevano essere ignorate e dimenticate impunemente.

Esse non raggiunsero neppure l'effetto, ricercato dai datori di lavoro degli stati membri, di migliorare le condizioni di lavoro e i salari in quei paesi dove erano così bassi che la manodopera a buon mercato costituiva una minaccia di concorrenza per gli industriali europei.

I problemi sollevati dai contributi di questo volume mi sembrano fortemente pertinenti e importanti per i dirigenti di imprese, di proprietà dello stato o di privati, per i funzionari governativi, specialmente quelli che si occupano di questioni sociali e, non ultimi, per i sociologi. Tali problemi, e le risposte suggerite, confermano solo, però, la mia convinzione che la politica, l'economia e la sociologia comparate possono essere studiate in modo sicuro e valido solo nel contesto dell'economia politica internazionale, a sua volta in rapida evoluzione.

#### *Riferimenti bibliografici*

Thomson, P., *Foreign Aid in Bangladesh*, University of London, tesi di dottorato, inedita, 1991.

## Bibliografia

- Aaron, Henry J. (a cura di), *Setting National Priorities: Policy for the Nineties*, Washington, (DC), The Brookings Institution, 1990.
- Aglietta, Michel, *A Theory of Capitalist Regulation*, London, New Left Books, 1979.
- Alapuro *et al.* (a cura di), *Small States in Comparative Perspective*, Oslo, University Press, 1985.
- Alber, Jens, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt, Campus, 1982, tr. it. *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- «Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America, and Japan» in *European Sociological Review*, 3, IV, 1988.
- Albo, Greg, «Training with jobs? Dilemmas of Canadian employment policy» in *Studies in Political Economy*, di prossima pubblicazione.
- Alestalo, M. *et al.*, «Structure and Politics in the making of the Welfare State: Finland in Comparative Perspective» in Alapuro *et al.* (a cura di), *Small States in Comparative Perspective* cit.
- Allardt, Erik, «The Civic Conception of the Welfare State in Scandinavia» in R. Rose e R. Shiratori (a cura di), *The Welfare State East and West* cit.
- Amin, Ash e Robins, Kevin, «Not Marshallian Times», Newcastle upon Tyne, Università di Newcastle upon Tyne, Centro per gli Studi Urbani e Regionali, testo inedito, 1990.
- Audretsch, D. B., Sleuwaegen, L. e Yamawaki, H. (a cura di), *The Convergence of International and Domestic Markets*, Amsterdam, North-Holland, 1989.
- Auer, Peter e Büchtemann, Christoph F., «Arbeitsrechtliche De-Regulierung durch Erleichterung befristeter Arbeitsverträge? Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich» in *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, 38, 1989.
- Auletta, Ken, *The Underclass*, New York, Random House, 1982.
- Balley, Thomas R., *Immigrant and Native Workers: Contrasts and Competition*, Boulder (Col.), Westview Press, 1987.

- Baldwin, Peter, *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1990.
- Bank of Japan, *Comparative International Statistics*, 1970.
- *Comparative International Statistics*, 1975.
- *Comparative International Statistics*, 1989.
- Banting, Keith, «The welfare state and inequality in the 1980s» in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 3, XXIV, 1987.
- Bardach, Eugene e Kagan, Robert A., *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*, Philadelphia, Temple University Press, 1982.
- Beck, Ulrich, *Risikogesellschaft. Auf dem Wegeineine andere Moderne*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1986.
- Bell, Daniel, *The End of Ideology*, New York, Fore Press, 1960.
- *The Cultural Contradictions of Capitalism*, New York, Basic Books, 1976.
- «The World and the United States in 2013» in *Daedalus*, estate 1987.
- Bendix, Reinhard, *Work and Authority in Industry*, Berkeley, University of California Press, 1956.
- Blackburn, McKinley e Bloom, David, «Changes in the distribution of family incomes in Canada and the United States», relazione all'incontro della Canadian Economics Association, Victoria (BC), maggio 1990.
- Blackburn, Phil, Coombs, Rod e Green, Kenneth, *Technology, Economic Growth, and the Labour Process*, London, Macmillan, 1985.
- Blanchflower, Davide Freeman, Richard, *Going Different Ways: Unionism in the United States and Other Advances OECD Countries*, Working Paper 3342, Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, 1989.
- Bluestone, Barry e Harrison, Bennett in Aa.Vv., *The Deindustrialization of America*, New York, Basic Books, 1982.
- Borjas, George, *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, New York, Basic Books, 1990.
- Bouvier, Leon F. e Briggs, Vernon M., Jr., *The Population and Labor Force of New York: 1990-2050*, Washington (DC), Population Reference Bureau, 1988.
- Bouvier, Leon F. e Martin, Philip, *Population Change and California's Future*, Washington (DC), Population Reference Bureau, 1985.
- Brookings Institution, *Setting National Priorities*, Washington (DC), Brookings Institution, 1971-76, 1978-80, 1982-84.
- Bryant, Ralph C., Henderson, D. W., Holtham, G., Hooper, P. e Symansky, S.

- (a cura di), *Empirical Macroeconomics for Interdependent Economies*, Washington (DC), Brookings Institution, 1988, 2 voll.
- Bryden, Kenneth, *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada*, Montreal, McGill-Queen's University Press, 1974.
- Büchtemann, Christoph F., «More Jobs Through Less Employment Protection? Evidence from West Germany» in *Labour. Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 3, inverno 1989.
- «Employment Protection and “De-Regulation”: The West German Experience» in C. F. Büchtemann *et al.* (a cura di), *Employment Protection, Job Security, and Labor Market Behaviour. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Cornell (NY), ILR Press, 1991.
- Buda, Dirk, *Auf dem Weg zum europäischen Betriebsrat*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1991 (Reihe Eurokolleg 6).
- Cameron, David, «On the Limits of the Public Economy» in *Annals*, 459, gennaio 1982.
- «Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society» in J. H. Goldthorpe (a cura di), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* cit.
- Cameron, Duncan (a cura di), *The Fore Trade Papers*, Toronto, James Lorimer, 1986.
- Canadian Council on Social Development, *Proposals for Discussion. Phase One – Income Security Reform, Work and Income in the Nineties (Win)*, Working Paper 8, agosto 1987.
- Cecchini, Paolo *et al.*, *The European Challenge. 1992: The Benefits of a Single Market*, Aldershot, Wildwood House, 1988.
- Cerny, P. G., *The Changing Architecture of Politics*, London, Sage, 1990.
- Clark, Jon, «New Technology and Industrial Relations» in *New Technology, Work, and Employment*, 1, IV, primavera 1989.
- Cohen, Stephen e Zysman, John, *Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy*, New York, Basic, 1987.
- Collier, David e Messick, Richard E., «Prerequisites versus diffusion: testing alternative explanations of social security adoption» in *American Political Science Review*, 1, LXXIV, 1975.
- Contractor, F. J. e Lorange, P., *Cooperative Strategies in International Business*, Lexington (Mass.), D. C. Heath, 1988.
- Côté, Michel, «The labour force: into the '90s» in *Perspectives on Labour and Income*, primavera 1990.

- Courchene, Thomas, *Social Policy in the 1990s. Agenda for Reform*, Scarborough (Ontario), Prentice Hall, 1987.
- Crouch, Colin e Heath, Anthony (a cura di), *Social Reform and Social Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- Dahrendorf, Ralph, *The New Liberty*, London, Routledge Kegan, 1975.
- Dale, R., *The Myth of Japanese Uniqueness*, London, Croom Helm, 1986.
- Davis, Mike, *Prisoners of the American Dream*, London, Verso, 1986.
- Deutsch, Karl W., *Nationalism and Social Communication*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1953.
- «From the National Welfare State to the International Welfare System» in W. J. Mommsen, *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, cit.
- Dionne, E. J., «Loss of Faith in Egalitarianism Alters U.S. Social Vision» in «The Washington Post», 30 aprile 1990, p. A1.
- Dore, R., *Flexible Rigidities. Industrial Policy and Structural Adjustment in Japan 1970-1980*, London, Athlone, 1986.
- *Taking Japan Seriously. A Confucian Perspective on Leading Economic Issues*, London, Athlone Press, 1987, tr. it. *Bisogna prendere il Giappone sul serio*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- «Rigidities in the Labour Market» in *Government and Opposition*, 4, 1988.
- Dosi, G., Tyson, L. A. e Zysman, J., «Trade, Technologies, and Development: a Framework for Discussing Japan» in C. Johnson, L. A. Tyson e J. Zysman, *Politics and Productivity* cit.
- Drache, D. e Gerzler, M. (a cura di), *In the New Era of Global Competition. State Policy and Markets*, Montreal-Knigston, McGill-Queen's University Press, 1991.
- Drucker, Peter, «Schumpeter and Keynes» in *Forbes Magazine*, 23 maggio 1983.
- Dyson, Kenneth (a cura di), *Local Authorities and New Technologies: the European Dimension*, London, Croom Helm, 1988.
- Economic Council of Canada, *Legacies: Twenty Sixth Annual Review*, Ottawa, Ministry of Supply and Services, 1989.
- Eisenstadt, Shmuel e Ahimeir, O. (a cura di), *The Welfare State and Its Aftermath*, Totowa (NY), Barnes and Noble Books, 1985.
- Ellwood, David T., *Poor Support*, New York, Basic Books, 1988.
- Elsenhans, Hartmut, «Absorbing Global Surplus Labor» in *The Annals*, 492, 1987.

- Emerson, M., *What Model for Europe?*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1988, tr. it. *Quale modello per l'Europa?*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Emerson, Rupert I., *From Empire to Nation*, Boston, Beacon Press, 1960.
- Erikson, Robert *et al.* (a cura di), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, New York, M. E. Sharpe, 1987.
- Esping-Andersen, Gösta, *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton (NY), Princeton University Press, 1985.
- *Politics against Markets*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1985.
- *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- «The three political economies of the welfare state» in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26, 1989.
- Esping-Andersen, Gösta e Kolberg, Jon Eivind, «Welfare States and Employment Regimes» in J. E. Kolberg (a cura di), *The Welfare State as Employer* cit.
- Evans, Peter, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- Evans, Robert, «Universal health care in the year 2000» in *Canadian Public Policy*, XIII, giugno 1987.
- Ferrera, Maurizio, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Firenze, Le Monnier, 1981.
- *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie pluraliste*, Bologna, Il Mulino, di prossima pubblicazione.
- «Europa liberale o Comunità assistenziale?» in *Biblioteca della Libertà*, 114, 1991.
- «Italy» in P. Flora (a cura di), *Growth to Limits* cit.
- «La logica delle scelte pubbliche: il caso delle politiche distributive» in G. Urbani (a cura di), *Dentro la Politica* cit.
- «Le vie dell'Europa: la politica sociale» in *Relazioni Internazionali*, 18, 1992b.
- (a cura di), «L'Europa Comunitaria secondo Jacques Delors» in *Evidenza Europa*, 1, Milano, Ispi/Cismec, 1990.
- Finlayson, Ann, *Whose Money Is It Anyway? The Showdown on Pensions*, Markham (Ontario), Penguin, 1988.
- Flora, P., «Solution or Source of Crisis? The Welfare State in Historical Perspective» in W. J. Mommsen (a cura di), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany* cit., tr. it. «Soluzione o fonte di crisi? Il welfare state in prospettiva storica» in M. Ferrera, *Lo stato del benessere* cit.

- «On the History and current problems of the welfare state» in S. Eisenstadt e O. Abimeir (a cura di), *The Welfare State and Its Aftermath* cit.
- *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II* Berlin, Walter de Gruyter, 1986, 2 voll.
- Flora, Peter e Alber, J. «Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Europe» in P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America* cit.
- Flora, Peter S. e Heidenheimer, Arnold J. (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick (NJ), Transaction Books and the HIWED Project, 1981, tr. it. *Lo sviluppo del welfare state in Europa e America*, Bologna, Il Mulino, 1983.
- Fox Piven, Frances e Cloward, Richard A., in «Welfare State Politics in the United States», relazione al First All-European Dialogue on Social Policies, Helsinki, marzo 1990.
- Friedland, Roger e Robertson, Sandy, *Beyond the Marketplace. Rethinking Economy and Society*, Aldine Press, 1990.
- Friedmann, R. R., Gilbert, N. e Scherer, M. (a cura di), *Modern Welfare States*, New York, New York University Press, 1987.
- Gaarder, Andreas, «Mot 1992 – skatteharmonisering og makrookonomiske konsekvenser for Norge», NUPI-Rapport 129, luglio 1989, Oslo.
- Gershuny, Jonathan e Miles, Ian, *The New Service Economy*, London, Frances Pinter, 1983.
- Gilpin, R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987, tr. it. *Politica ed economia delle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Glazer, Nathan, *The Limits of Social Policy*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1988, originariamente in R. Rose e R. Shiratori (a cura di), *The Welfare State East and West* cit.
- «Welfare and “Welfare” in America» in R. Rose e R. Shiratori (a cura di), *The Welfare State East and West* cit.
- «The New New Yorkers» in P. D. Salins (a cura di), *New York Unbound* cit.
- «The New Immigration and the American City», in D. L. Horowitz, (a cura di), *Immigration and Integration* cit.
- Gloppen, Siri e Kuhnle, Stein, «Velferd og skatteutgifter» in *Aftenposten*, 29 agosto 1989.
- Goldthorpe, John, «The End of Convergence: Corporatist and Dualist Tendencies in Modern Western Societies» in Id., (a cura di), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* cit.

- (a cura di), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 1985.
- Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1986.
- «The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics» in *International Organization*, 4, MOGI, autunno 1978.
- Gower, David, «Labour force trends: Canada and United States» in C. McKie e K. Thompson (a cura di), *Canadian Social Trends* cit.
- Groy, Grattan, «Social policy by stealth» in *Policy Options*, 11, II, 1990.
- Grimm, Dieter (a cura di), *Staatsaufgaben*, Berlin, Walter de Gruyter, in corso di pubblicazione.
- Hadenius, Axel, *A Crisis of the Welfare State? Opinions about Taxes and Public Expenditure in Sweden*, Stockholm, Almqvist and Wiksell International, 1986.
- Hanratty, Maria e Bank, Rebecca, «Down and out in North America: Recent trends in poverty in Canada and the United States», relazione al convegno della Canadian Economics Association, maggio 1990.
- Harrop, Jeffrey, *The Political Economy of Integration in the European Community*, Aldershot, Edward Elgar, 1989.
- Hawley, Amos H. (a cura di), *Societal Growth: Processes and Implications*, New York, Free Press-Mc Millan, 1979.
- Heclo, Hugh, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- «Towards a New Welfare State?» in P. S. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America* cit.
- Hirsch, Joachim e Roth, Roland, *Das neue Gesicht des Kapitalismus*, Hamburg, Eva, 1985.
- Hood, Neil e Vahlne, Jan-Erik (a cura di), *Strategies in Global Competition*, London, Croom Helm, 1988.
- Horowitz, Donald L. (a cura di), *Immigration and Integration: American and French Experience* (titolo provvisorio), New York, New York University Press, 1992.
- Hovdum, Anders, Kuhnle, Stein e Stokke, Liv (a cura di), *Visjoner om velferdsamfunnet*, Bergen, Alma Mater, 1990.
- Hughes, K.S., «The Changing Dynamics of International Technological Competition» in D. B. Audretsch, L. Sleuwaegen e H. Yamawaki (a cura di), *The Convergence of International and Domestic Markets* cit.

- Hulle Mollenkopf, John e Castells, Manuel (a cura di), *Dual City: Restructuring New York*, New York, Russell Sage Foundation, 1991.
- Inoguchi, T. e Okimoto, D. I., *The Political Economy of Japan*, Stanford, Stanford University Press, 1987-88, 2 voll.
- Jallade, Jean-Pierre, «The globalisation of the economy and the welfare state», relazione al First All-European Dialogue on Social Policies, Helsinki, marzo 1990.
- (a cura di), *The Crisis of Redistribution in European Welfare States*, London, Trentham Books, 1988.
- Jenson, Jane, «“Different” but not “exceptional”: Canada’s permeable fordism» in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 26, 1989.
- Jessop, Robert, «Fordism and Post-Fordism: a Critical Reformulation» in *Lancaster Regionalism Group Working Paper*, 41, 1991.
- «Veränderte Staatlichkeit: Changes in Statehood and State Projects» in D. Grimm (a cura di), *Staatsaufgaben* cit.
- Jessop, Robert, Bonnett, Kevin, Bromley, Simon e Ling, Tom, «Thatcherism and Hegemony: reply to Hal» in *New Left Review*, 153, 1984.
- Jessop, Bob, Nielsen, Klaus e Pedersen, Ove K., «Structural Competitiveness and Strategic Capacities: Rethinking the State and International Capital», relazione alla Conferenza di Eape e Sase, Stockholm, 16-19 giugno 1991.
- Johnson, C., Tyson, L. A. e Zysman, J., *Politics and Productivity: the Real Story of why Japan works*, New York, Ballinger, 1989.
- Johnson, Harry, «Political Economy Aspects of International Reform» in *Journal of International Economics*, 11, 1972.
- Jordan, Bill, *The State. Authority and Autonomy*, Oxford, Blackwell, 1985.
- Kahn, Alfred e Kamenman, Sheila, «Social assistance: an eight-country overview» in *The Journal*, 8, 1983-84.
- Kalecki, M., «Political Aspects of Full Employment» in *Political Quarterly*, XIV, 1943.
- Kamppeter, Werner, *The Distribution of Production and Incomes in the World Economy. An Explanation Based on Differential Rent Theory*, relazione al seminario di ricerca dell’Institute of Economics, Yokohama National University, 19 gennaio 1987.
- Katz, Lawrence F., «Efficiency Wage Theories: A Partial Evaluation» in *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1985.
- Katzenstein, Peter, *Small States and World Markets*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1985.

- Keizai Koho Center (a cura di), *Japan 1990; An International Comparison*, Tokyo, Keizai Koho Center, 1990.
- Kelman, S. J., *Regulating America, Regulating Sweden*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1981.
- Keohane, Robert e Nye, Joseph (a cura di), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971.
- *Power and Independence*, Boston (Mass.), Little Brown, 1977.
- *Power and Interdependence*, Glenview (Ill), Scott Foresman-Little Brown, 1989.
- Keynes, John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, New York, Harcourt, Brace, and World, 1964.
- Kohl, Jürgen, «Trends and Problems in Postwar Public Expenditure Development in Western Europe and North America», in P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America* cit.
- Kolberg, Jon Eivind (a cura di), *The Welfare State as Employer*, New York, M. E. Sharpe, 1988.
- Kosaka, M., *Japan's Choices*, London, Pinter, 1989.
- Kuebler, Friedrich (a cura di), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1985.
- Kuhnle, Stein, «Den skandinaviske velferdsmodell: Skandinavisk? Velferd? Modell?» in A. Hovdum, S. Kuhnle e L. Stokke (a cura di), *Visjoner om velferds-samfunnet* cit.
- Kuttner, Bob, «The declining middle» in *The Atlantic Monthly*, luglio 1983.
- Kuznets, Simon, *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*, New Haven, Yale University Press, 1966.
- Lange, P., «The Politics of the Social Dimension» in A. Sbragia, *Euro-Politics* cit.
- Lange, Peter e Garrett, Geoffrey, «The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974 - 80» in *Journal of Politics*, 47, agosto 1985.
- Lehmbruch, Gehrard e Schmitter, Philippe C. (a cura di), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, Sage Publications, 1982.
- Levy, Frank, *Dollars and Dreams: The Changing American Income Distributions*, New York, W. V. Norton, 1988.
- Lindblom, C. E., *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York, Basic Books, 1977.

- Lingle, Christopher, «The EC Social Charter, Social Democracy and Post-1992 Europe» in *West European Politics*, 1, XIV, 1991.
- Listhaug, Ola, «Velferdsstat og veljarar: komparative funn» in A. Hovdum, S. Kuhnle e L. Stokke (a cura di), *Visjoner om velferdsamfunnet* cit.
- Lodge, Juliet, «Social Europe: fostering a People's Europe» in Id. (a cura di), *The European Community and the Challenge of the Future* cit.
- (a cura di), *The European Community and the Challenge of the Future*, London, Pinter Publishers, 1989.
- Loveman, Gary e Tilly, Chris, «Good jobs or bad jobs: what does the evidence say» in *New England Economics Review*, gennaio-febbraio 1988.
- Luhmann, Niklas, *Political Theory in the Welfare State*, Berlin, Walter de Gruyter, 1990.
- Mahon, Rianne, «Adjusting to win? The new Tory training initiative» in *How Ottawa Spends*, Ottawa, Carleton University Press, 1990.
- «Post-fordism, Canada and the FTA: some issues for labour» in D. Drache e M. Gerzler (a cura di), *In the New Era of Global Competition* cit.
- Mansilla, H. C. F., «Informelle Wirtschaft und die Verfestigung von Unterenwicklung. Der Fall Bolivien» in *Vierteljahresberichte – Problems of International Cooperation*, 124, 1991.
- Marmor, T., Mashaw, J. L. e Harvey, P. L., *America's Misunderstood Welfare State*, New York, Basic Books, 1990.
- Marshall, Thomas H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1950.
- McKie, Craig e Thompson, Keith (a cura di), *Canadian Social Trends*, Toronto, Thompson, 1990.
- Mishra, Ramesh, *The Welfare State in Crisis*, Brighton, Harvester, 1984.
- *The Welfare State in Capitalist Society*, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 1990.
- Mitchell, B. R., *European Historical Statistics 1750-1975*, New York, «Facts on File», 1981<sup>2</sup>.
- *International Historical Statistics: The Americas and Australasia*, Detroit, Gale Research Co., 1983.
- Möller, Carola, *Flexibel in die Armut. Empirische Untersuchung und theoretische Verortung prekärer Arbeitsverhältnisse*, Hamburg, Hamburger Institut für Sozialforschung, 1988.
- Mommsen, W. J., *The Emergence the Welfare State in Britain and Germany*, London, Croom Helm, 1981.

- Moynihan, Daniel P., *The Politics of a Guaranteed Income*, New York, Random House, 1983.
- «Families Falling Apart» in *Society*, 5, XXVII, luglio/agosto 1990.
- Muhr, Gerd, «1992: the Social Aspects» in *Labour and Society*, 1, XV, 1990.
- Muller, Thomas ed Espenshade, Thomas J., *The Fourth Wave. California's Newest Immigrants*, Washington, (DC), The Urban Institute Press, 1985.
- Münz, R. e Wintersberger, H., «The Making of the Austrian Welfare State» in R. R. Friedmann, N. Gilbert e Scherer, M. (a cura di), *Modern Welfare States* cit.
- Murakami, Y., «The Japanese Model of Political Economy» in T. Inoguchi e D. I. Okimoto, *The Political Economy of Japan* cit., vol. I.
- Murray, Charles, *Losing Ground. American Social Policy, 1950-1980*, New York, Basic Books, 1984.
- Myles, John, *Old Age in the Welfare State. The Political Economy of Public Pensions*, edizione riveduta, Lawrence (KA), University of Kansas Press, 1989.
- «Decline or impasse? The current state of the welfare state» in *Studies in Political Economy*, 26, 1988.
- «Postwar capitalism and the extension of Social Security into a retirement wage» in M. Weir, A. Arloff e T. Skocpol, *The Politics of Social Policy In the United States* cit.
- «The Expanding Middle: Some Canadian Evidence on the Deskilling Debate» in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 3, XXV, 1988.
- States, labour markets and life cycles» in R. Friedland e S. Robertson, *Beyond the Marketplace* cit.
- Myles, John, Picot, Garnett e Wannell, Ted, «Wages and Jobs in the Eighties: Changing Youth Wages and the Declining Middle» in *Research Paper*, 17, Analytical Studies Branch, Statistics Canada, Ottawa, 1988.
- Mytelka, L., «The Political Economy of Strategic Partnering. Working Paper» in *Investment Canada*, novembre 1987.
- O'Connor, Julia, «Convergence or divergence?: change in welfare effort in OECD countries 1960-1980» in *European Journal of Political Research*, 16, 1988.
- O'Grady, John, «Labour market policy and industrial strategy after the Free Trade Agreement: The policy debate in Ontario», relazione alla Industrial Relations Research Association, Buffalo, maggio 1990.
- Ocse, *L'Etat Protecteur en Crise*, Paris, Ocse, 1981.

- *The Welfare State in Crisis*, Paris, Ocse, 1981.
- *Social Expenditure, 1960-1990*, Paris, Ocse, Social Policy Studies, 1985.
- *Financing and Delivering Health Care*, Paris, Ocse, 1987.
- *Reforming Public Pensions*, Paris, Ocse, 1988.
- *Social Expenditure Trends and Demographic Developments*, Paris, Ocse, 1988.
- *The Future of Social Protection*, Paris, Ocse, 1988.
- *OECD in Figures*, supplemento, in *The Oecd Observer*, 158, giugno/luglio, 1989.
- «Social Expenditure: Erosion or Revolution?» in *The Oecd Observer*, 126, gennaio 1984.
- Offe, Klaus, *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984.
- Ohmae, Kenichi, *The Borderless World*, New York, Harper and Row, 1990.
- Onu, *Demographic Yearbook*, Onu, anni vari.
- *Monthly Bulletin of Statistics*, luglio 1989.
- Palmer, John L. e Sawhill, Isabel V. (a cura di), *The Reagan Experiment*, Washington (DC), The Urban Institute, 1982.
- *The Reagan Record*, Washington (DC), The Urban Institute, 1984.
- Panitch, Leo, «Trade unions and the capitalist state» in *New Left Review*, 125, 1981.
- Perrin, Guy, «Reflections of fifty years of social security» in *International Labour Review*, 99, 1969.
- Pestoff, Victor, «The Demise of the Swedish Model and the Rise of Organised Business as a Major Political Actor», relazione alla Conferenza di Eape e Sase, Stockholm, 16-19 giugno 1991.
- Petrella, Riccardo, «Technology and the Firm» in *Technology Analysis and Strategic Management*, 2, II, 1990.
- Pfaller, Alfred, *Europäischer Binnenmarkt und Arbeitnehmerrechte. Chancen, Bedrohungen, Strategien*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1990 (Reihe Eurokolleg 4).
- «The Changing North-South Division of Labour. Promises, Threats and EC Policy Options» in *Kyklos*, 1, XXXIX, 1986.
- «Are the Western Welfare States Still Competitive?» in *Intereconomics*, 3, XXIII, 1987.

- «Welfare State and Competitiveness: Mostly False Alarm», relazione al convegno *Globalization and the Future of the Social Contract*, Louvain-la-Neuve, 29-31 marzo 1990.
- Pfaller, Alfred, Gough, Ian e Therborn, Göran, «The Issue» in A. Pfaller, I. Gough e G. Therborn (a cura di), *Can the Welfare State Compete?* cit.
- (a cura di), *Can the Welfare State Compete? A Comparative Study of Five Advanced Capitalist Countries*, London, Macmillan, 1992.
- Phillips, Kevin, *The Emerging Republican Majority*, New Rochelle, Arlington House, 1969.
- *The Politics of Rich and Poor: Wealth and the American Electorate in the Reagan Aftermath*, New York, Random House, 1990,
- Picot, Garnett, *Canada's Industries: Growth in Jobs Over Three Decades*, Ottawa, Statistics Canada, 1986.
- Picot, Garnett, Myles, John e Wannell, Ted, «Good jobs/bad jobs and the declining middle: 1967-86» in *Research Paper*, 28, Analytical Studies Branch, Statistics Canada, Ottawa, 1990.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York, Farrar & Rhinehart, 1944.
- Porter, Michael E., *The Competitive Advantage of Nations*, London, Macmillan, 1990.
- Premier's Council Report, *People and Skills in the New Global Economy*, Ottawa Province of Ontario, 1990.
- Priore, Michael e Sabel, Charles, *The Second Industrial Divide*, New York, Basic Books, 1984.
- Przeworski, Adam, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1985.
- Quadagno, Jill, «Nixon's Failed Family Assistance Plan» in *American Sociological Review*, 55, 1990.
- Rainwater, L., Rein, M. e Schwartz, J., *Income Packaging and the Welfare State: A Comparative Study of Family Income*, Oxford, Clarendon Press, 1986.
- Reich, Robert B., *The Work of Nations: Capitalism in the 21st Century*, New York, A. A. Knopf, 1991.
- «As the world turns» in *The New Republic*, 1, maggio 1989.
- Rhodes, M., «The Social Dimension of the Single European Market: National versus Transnational Regulation» in *European Journal of Political Research*, 19, 1991.

- Rosanvallon, Pierre, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 1984.
- Rose, Richard, «On the Priorities of Government» in *European Journal of Political Research*, 3, IV, 1976.
- Rose, Richard e Shiratori, Rei (a cura di), *The Welfare State East and West*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1986.
- Rossi, G. e Donati, P. (a cura di), *Welfare State: problemi e alternative*, Milano, F. Angeli, 1984.
- Rowgowski, Ronald, *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- Ruggie, John Gerard, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order» in *International Organization*, XXXVI, 1982.
- Ruggie, Mary, «The paradox of liberal interventionism: health policy and the American welfare state», relazione al convegno dell'American Sociological Association, Atlanta, agosto 1988.
- Rugman, Alan M. e Verbeke, Alain, *Global Corporate Strategy and Trade Policy*, London, Routledge, 1990.
- Sabel, Charles, «The Re-emergence of Regional Economies», Discussion Paper, FS 189-3, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin, 1989.
- Salins, Peter D. (a cura di), *New York Unbound*, New York, Basil Blackwell, 1988.
- Sassen, Saskia, *The Mobility of Capital and Labor. A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1988.
- Sawhill, Isabel, «The underclass: an overview» in *Public Interest*, estate 1989.
- Sbragia, A., *Euro-Politics*, Washington (DC), The Brookings Institution, 1991.
- Scharpf, Fritz, *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt a. M., Campus Verlag, 1987.
- «The Political Economy of Inflation and Unemployment in Western Europe: An Outline», Wissenschaftszentrum Berlin, International Institute of Management, Discussion paper, IIM/LMP, 1981.
- «Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and West Germany (1973-1982)», Wissenschaftszentrum Berlin, International Institute of Management, Discussion paper, IIM/LMP 83-20, 1983.

- Schmidt, Manfred G., «Does Corporatism Matter? Economic Crisis, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s» in G. Lehbruch e P. C. Schmitter (a cura di), *Patterns of Corporatist Policy-Making* cit.
- Simon, Julian L., *The Economic Consequences of Immigration*, Cambridge, Basil Blackwell, 1989.
- Sohns, Reinhold (a cura di), *Social Concertation and Economic Policy: an International Dialogue*, Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1989.
- Sonenstein, F. L., Pleck, J. H., e Ku, L. C., *Patterns of Sexual Activity among Adolescent Males*, Washington (DC), The Urban Institute Publications Office, 1990.
- Spiro, S. E. e Yuchtman-Yaar, E. (a cura di), *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, New York, Academic Press, 1983.
- St. Meld, *Lantidsprogrammet, 1986-89* [II programma governativo a lungo termine, 1986-89], 83, 1984-85.
- *Lantidsprogrammet, 1990-93* [II programma governativo a lungo termine, 1990-93], 4, Stockholm, 1988-89.
- Standing, Guy, «Labour Flexibility and Flexibility in Social Security» in *Labour and Society*, 1985.
- «European unemployment, insecurity and flexibility: a social dividendsolution», Working paper 23, Organizzazione Internazionale del Lavoro, Ginevra, 1989.
- Sti Review, «Science, Technology and Competitiveness» in *STI Review*, 1, autunno 1986.
- Storper, Michael e Scott, Allen J., «The Geographical Foundations and Social Regulation of Flexible Production Complexes» in J. Wolch e M. Dear (a cura di), *Territory and Social Reproduction* cit.
- Straubhaar, Thomas, «International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience» in *Journal of Common Market Studies*, 1, XXVII, settembre 1988.
- Streek, Wolfgang, «Neue Formen der Arbeitsorganisation im internationalen Vergleich» in *Wirtschaft und Gesellschaft*, 4, XIII, 1987.
- Streek, W. e Schmitter, P.C., «Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order» in Id. (a cura di), *Private Interest Government* cit.
- (a cura di), *Private Interest Government*, London, Sage, 1983.
- Strom, Kaare, «Scandinavia and the Future of European Integration», Milano, Ispi, 1991.

- Sumiko, Iwao (a cura di), «The Japanese: portrait of change» in *Japanese Echo* special issue, 1988.
- Tarschys, Daniel, «Den offentlige revolusjonen- og etterpø?» in A. Hovdum, S. Kuhnle e L. Stokke (a cura di), *Visjoner om velferdssamfunnet* cit.
- Teague, P., *The European Community: the Social Dimension*, London, Kegan Paul, 1989.
- «Constitution or Regime? The Social Dimension of the 1992 Programme» in *British Journal of Industrial Relations*, 1989.
- Teague, P. e Grahl, J., «The European Community Social Charter and Labour Market Regulation» in *Journal of Public Policy*, 2, 1991.
- The Urban Institute, *Changing Domestic Priorities*, Washington (DC), The Urban Institute, 1982-86.
- *Policy and Research Report*, estate 1990.
- Therborn, Göran, *Why Some People Are More Unemployed Than Others*, London, Verso, 1986.
- Therborn, Göran e Roebroek, Joop, «The Irreversible Welfare State» in *International Journal of Health Services*, 3, XVI, 1986, pp. 319-38.
- Thomson, P., *Foreign Aid in Bangladesh*, London, University of London, tesi di dottorato, Medita, 1991.
- Tilly, Chris, Bluestone, Barry e Harrison, Bennett, «What is making American wages more unequal?» in *IRRA 39 'b Annual/ Proceedings*, 1987.
- Titmuss, Richard M., «The Social Divisions of Welfare» in *Essays Ltd.*, 1963.
- Triffin, Robert, *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press, 1960.
- Troy, Leo, «Is the U.S. Unique in the Decline of Private Sector Unionism?» in *Journal of Labor Research*, primavera 1990.
- United Nations Centre on Transnational Corporations, *Transnational Corporations in World Development*, New York, 1988.
- Urbani, G. (a cura di), *Dentro la Politica*, Milano, Edizioni del Sole-24 Ore, 1992.
- Uttley, Stephen, *Technology and the Welfare State*, London, Unwin Hyman, 1991.
- Vaccarini, Italo, «Le riflessioni della sociologia germanica sul Welfare State», in G. Rossi e P. Donati (a cura di), *Welfare State* cit.
- Vonortas, Nicholas S., «Emerging Patterns of Multinational Enterprise Operations in Developed Market Economies: Evidence and Policy» in *Review of Political Economy*, 2, II, 1990.

- Waldinger, Roger, «Changing Ladders and Musical Chairs: Ethnicity and Opportunity in Post-Industrial New York» in *Politics and Society*, 4, XV, 1987.
- Wallerstein, Immanuel, *The Modern World Systems*, New York, The Academic Press, 1974.
- Weir, Margaret, Orloff, Ann e Skorpol, Theda, *The Politics of Social Policy In the United States*, Princeton (NJ), Princeton University Press, 1988.
- Weisskopf, T. E., «The Effect of Unemployment on Labor Productivity: an International Comparative Analysis» in *International Review of Applied Economics*, 2, I, 1987.
- Wilensky, Harold L., *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, University of California Press, 1975.
- *The «New Corporatism», Centralization, and the Welfare State*, London-Beverly Hills, Sage Publications, Contemporary Political Sociology Series, 1976.
- *Tax and Spend: The Political Economy and Performance of Rich Democracies*, in corso di pubblicazione.
- «Democratic Corporatism, Consensus, and Social Policy: Reflections on Changing Values and the “Crisis” of the Welfare State» in *The Welfare State in Crisis: An Account of the Conference on Social Politics in the 1980s*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development, 1981.
- «Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare State Development», in P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *The Development of Welfare States in Europe and America* cit.
- «Political Legitimacy and Consensus: Missing Variables in the Assessment of Social Policy», in S. E. Spiro e E. Yuchtman-Yaar (a cura di), *Evaluating the Welfare State* cit.
- «Nothing Fails Like Success: The Evaluation Research Industry and Labor Market Policy» in *Industrial Relations*, 24, inverno 1985.
- «Active Labor-Market Policy: Its Content, Effectiveness, and Odd Relation to Evaluation Research» in C. Crouch e A. Heath (a cura di), *Social Reform and Social Policy* cit.
- «The Great American Job Creation Machine In Comparative Perspective», relazione alla UCLA/UCB Institutes of Industrial Relations Conference on Employment Issues, 1991.
- Wilensky, Harold L. e Lawrence, Anne T., «Job Assignment in Modern Societies: A Re-examination of the Ascription-Achievement Hypothesis» in A. H. Hawley (a cura di), *Societal Growth. Processes and Implications* cit., pp. 202-48.

- Wilensky, Harold L. e Lebeaux, C.N., *Industrial Society and Social Welfare*, Free Press-Macmillan, 1958, edizione ampliata 1965.
- Wilensky, Harold L., Luebbert, Gregory M., Hahn, Susan R. e Jamieson, Adrienne M., *Comparative Social Policy: Theories, Methods, Findings, Research Monograph Series 62*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1985.
- Wilensky, Harold L. e Turner, Lowell, *Democratic Corporatism and Policy Linkages: The Interdependence of Industrial, Labor Market, Incomes and Social Policies in Eight Countries*, Research Monograph Series 69, Berkeley, Institute of International Relations, University of California, 1987.
- Wilson, William Julius, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*, Chicago, University of Chicago Press, 1987.
- Wolch, Jennifer R., *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, The Foundation Center, 1990.
- Wolch, Jennifer e Dear, Michael (a cura di), *Territory and Social Reproduction*, London, Allen and Unwin, 1988.
- Wolfson, Michael, «Inequality and polarization: Is there a disappearing middle class in Canada?» in *Proceedings of the Statistics Canada Symposium of Data in Time*, ottobre 1989.
- Yudd, Regina e Smith Nightingale, Demetra, *The Availability of Information for Defining and Assessing Basic Skills Required for Specific Occupations*, Washington (DC), The Urban Institute Publications Office, maggio 1990.
- Zacher, W., «Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts» in F. Kuebler (a cura di), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität* cit.
- Zysman, J., «Us Power, Trade and Technology» in *International Affairs*, 1, 1991.

## Nota sugli autori

Maurizio Ferrera è professore associato di scienza dell'amministrazione alla facoltà di Scienze politiche dell'Università di Pavia.

Robert Gilpin è Dwight D. Eisenhower Professor alla Princeton University e associato di facoltà del Center of International Affairs a Princeton.

Harold L. Wilensky è docente di scienza politica al dipartimento di scienza politica e research sociologist all'Istituto di relazioni industriali della University of California a Berkeley.

Robert Jessop è docente e direttore del dipartimento di sociologia alla Lancaster University in Inghilterra.

Richard Rose è direttore del centro studi di politica pubblica alla University of Strathclyde a Glasgow. Al momento si occupa della mass response al cambiamento economico, politico e sociale nelle società postcomuniste dell'Europa centrale e orientale.

Alfred Pfaller lavora come consulente free-lance a Bonn e a Bruxelles. In precedenza ha diretto il gruppo di ricerca sull'economia e politica internazionali nell'istituto di ricerca della Fondazione Friedrich Ebert di Bonn.

Claus Offe è docente di scienza politica e sociologia e con direttore del Centro ricerche per le politiche sociali all'Università di Brema.

Stein Kuhnle è docente di politica comparata al dipartimento di politica comparata all'Università di Bergen in Norvegia; è inoltre direttore di ricerca del Welfare State Research Programm (1988-93) del Norwegian Council for Applied Social Science Research.

John Myles è docente di sociologia e direttore del Pepper Institute on Aging alla Florida State University di Tallahassee e docente di sociologia alla Carleton University di Ottawa.

Nathan Glazer è docente di pedagogia e sociologia alla Harvard University; è inoltre condirettore della rivista *The Public Interest*.

Rei Shiratori è docente di scienza politica e rettore del dipartimento di scienza politica ed economia della Tokai University; è inoltre presidente del Board of Trustees all'Institute for Political Studies in Japan di Tokyo.

Susan Strange è docente di relazioni internazionali e direttore della European Policy Unit allo European University Institute di Firenze.

*Studi e ricerche*

Volumi già pubblicati:

*Abitare il pianeta. Futuro demografico, migrazioni e tensioni etniche.*

Volume I, Marcello Pacini, Aristide R. Zolberg, Antonio Golini *et al.*, *Il Mondo Arabo, l'Italia e l'Europa.*

Volume II, Thomas Espenshade, S. Philip Morgan, Gian Carlo Blangiardo *et al.*, *Usa, Urss e aree asiatica e australe.*

*Vincenzo Cesareo (a cura di), L'icona tecnologica. Immagini del progresso, struttura sociale e diffusione delle innovazioni in Italia.*

*Valori, scienza e trascendenza.*

Volume I, Achille Ardigò e Franco Garelli, *Una ricerca empirica sulla dimensione etica e religiosa fra gli scienziati italiani.*

Volume II, Evandro Agazzi, Sebastiano Maffettone, Gerard Radnitzky *et al.*, *Un dibattito sulla dimensione etica e religiosa nella comunità scientifica internazionale.*

*Fondazione Giovanni Agnelli, Il futuro degli italiani. Demografia, economia e società verso il nuovo secolo.*

*Claus-Dieter Rath, Howard Davis, Fratwois Gallon, Gianfranco Bettetini e Aldo Grasso (a cura di), Le televisioni in Europa.*

Volume I, *Storia e prospettive della televisione in Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia.*

Volume II, *I programmi di quarant'anni di televisione in Germania, Gran Bretagna, Francia e Italia.*

*Fondazione Giovanni Agnelli, Manuale per la difesa del mare e della costa.*

*Institute of Southeast Asian Studies (a cura di), Il Sud-est asiatico nell'anno del serpente. Rapporto 1989 sulla situazione sociale, politica ed economica dell'area.*

- Sergio Conti e Giorgio Spriano (a cura di), *Effetto città. Sistemi urbani e innovazione. prospettive per l'Europa degli anni novanta.*
- Albert Bastenier e Felice Dassetto, John Rex et al., *Italia, Europa e nuove migrazioni.*
- Erminio Borlenghi (a cura di), *Città e industria verso gli anni novanta. Sistemi urbani e impresa a Torino, Genova, Verona, Bologna, Firenze, Napoli, Bari, Catania, Milano e Roma.*
- Isaiah Berlin, Amartya Sen, Vittorio Mathieu, Gianni Vattimo e Salvatore Veca, *La dimensione etica nelle società contemporanee.*
- Vincenzo Cesareo (a cura di), *La cultura dell'Italia contemporanea. Trasformazione dei modelli di comportamento e identità sociale.*
- Maria Luisa Bianco, Federico D'Agostino e Marco Lombardi, *Il sapere tecnologico. Diffusione delle nuove tecnologie e atteggiamenti verso l'innovazione a Torino, Napoli e Milano.*
- Giancarlo Rovati, *Un ritratto dei dirigenti italiani.*
- Giuliano Urbani, Norberto Bobbio, Gian Maria Capuani e Giannino Piana et al., *L'anziano attivo. Proposte e riflessioni per la terza e la quarta età.*
- Václav Bělohradský, Pierre Kende e Jacques Rupnick (a cura di), *Democrazie da inventare. Cultura politica e stato in Ungheria e Cecoslovacchia.*
- Antonio Golini, Alain Monnier, Olivia Ekert-Jaffé et al., *Famiglia, figli e società in Europa. Crisi della natalità e politiche per la popolazione.*
- Giorgio Brosio e Walter Santagata, *Rapporto sull'economia delle arti e dello spettacolo in Italia.*
- Danièle Hervieu-Léger, Franco Garelli, Salvador Giner e Sebastián Sarasa et al., *La religione degli europei. Fede, cultura religiosa e modernità in Francia, Italia, Spagna, Gran Bretagna, Germania e Ungheria.*
- Pier Francesco Ghetti, *Manuale per la difesa dei fiumi.*
- Maurizio Ferrera (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale. Il welfare statesopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*

*Popolazioni e culture italiane nel mondo*

Volumi già pubblicati:

*Euroamericani.*

Volume I, Marcello Pacini, «Introduzione a “Euroamericani”», Betty Boyd Caroli, Piero Gastaldo, Francis A. J. Ianni *et al.*, *La popolazione di origine italiana negli Stati Uniti.*

Volume II, Francis Korn, Isidoro J. Ruiz Moreno, Ezequiel Gallo *et al.*, *La popolazione di origine italiana in Argentina.*

Volume III, Luis A. De Boni e Rovflio Costa, Lucy Maffei Hutter *et al.*, *La popolazione di origine italiana in Brasile.*

Graziano Battistella (a cura di), *Gli italoamericani negli anni ottanta. Un profilo socioctemografico.*

Rovflio Costa e Luis A. De Boni (a cura di), *La presenza italiana nella storia e nella cultura del Brasile.*

Jean-Jacques Marchand (a cura di), *La letteratura dell'emigrazione. Gli scrittori di lingua italiana nel mondo.*

Stephen Castles, Caroline Alcorso, Gaetano Rando ed Ellie Vasta (a cura di), *Italo-australiani. La popolazione di origine italiana in Australia.*

Fernando J. Devoto, Maria Magdalena C amou e Adda Pellegrino *et al.*, *L'emigrazione italiana e la formazione dell'Uruguay moderno.*

Inoltre la Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli pubblica la rivista semestrale *ALTREITALIE. Rivista internazionale di studi sulle popolazioni di origine italiana nel mondo.*

*Cosmopolis*

Volumi già pubblicati:

Masao Maruyama, *Le radici dell'espansionismo. Ideologie del Giappone moderno.*  
Prefazione di Shuichi Katō.

Ashis Nandy, Ravinder Kumar, Rajni Kothary *et al.*, *Cultura e società in India.*

Shuichi Katō, *Arte e società in Giappone.*

Institute of Southeast Asian Studies (a cura di), *Islam e finanza. Religione musulmana e sistema bancario nel Sud-est asiatico.*

*Guide agli studi di scienze sociali in Italia*

*Volumi già pubblicati:*

Leonardo Morlino (a cura di), *Scienza politica*.

Luigi Bonanate (a cura di), *Studi internazionali*.

Pasquale Coppola, Berardo Cori, Giacomo Corna Pellegrini *et al.*, *Geografia*.

*Quaderni della Fondazione*

Volumi già pubblicati:

Vicente Giuncotti (a cura di), *La bibliografia della letteratura italiana in America Latina.*

Alice Kelildan, Pierre Milza, Falk Pingel, *L'immagine dell'Italia nei manuali di storia negli Stati Uniti, in Francia e in Germania.*

Adelin Fiorato, Laura Lepschy, Hermann Neumeister et al., *L'insegnamento della lingua italiana all'estero. Francia, Gran Bretagna, Germania, Spagna, Canada, Stati Uniti, Argentina, Brasile e Australia.*

Francesco Silva, Marco Gambaro, Giovanni Cesare Bianco, *Indagine sull'editoria. Il libro come bene economico e culturale.*

Mariano D'Antonio (a cura di), *Lavoro e disoccupazione nel Mezzogiorno.*

Maria Pia Bertolucci e Ivo Colozzi (a cura di), *Il volontariato per i beni culturali in Italia.*

Alberto Bramanti e Lanfranco Senn, Sergio Alessandrini et al., *La Padania, una regione italiana in Europa.*

Mahmoud Abdel-Fadil, Nazih Ayubi, Fathallah Oualalou, Abdelbaki Hermassi, *Stato ed economia nel mondo arabo.*

Klaus R. Kunzmann, J. Neill Marshall, Patrice Melé et al., *La capitale reticolare. Il decentramento delle funzioni nazionali: un'esperienza europea e una proposta per l'Italia.*

1993 94 95 96 97 98

0 1 2 3 4 5 6 7 8 9

Finito di stampare il 18 marzo 1993  
dalla Tipolito Subalpina s.r.l. in Torino  
Grafica copertina Image + Communication, Torino

La caduta dei confini economici in Europa, che sta avendo luogo contemporaneamente all'apertura delle economie est-europee, ha determinato una maggior mobilità di merci, ma anche di capitali e di imprese, che scavalcano le frontiere nazionali alla ricerca di condizioni di economicità e competitività. Questi sviluppi hanno indotto molti osservatori a chiedersi se sarà possibile tenere in piedi un'Europa dei diritti sociali, incarnati dal welfare state, in una situazione in cui cambiano così significativamente le dimensioni e le regole del gioco economico. Ma una sfida ancor più grande si profila all'orizzonte: la nascita di un vero mercato mondiale, in cui imprese e stati europei si troveranno a competere con le economie dell'Asia orientale e delle Americhe, caratterizzate da alti livelli di qualificazione umana e tecnologica e da più ridotti livelli di protezione sociale. In questo quadro si possono determinare evoluzioni estremamente diverse. Potremo avere un abbassamento delle garanzie offerte dallo stato sociale, alla ricerca di una maggiore competitività, seguendo la ricetta della Gran Bretagna nell'era Thatcher? Oppure si potrà profilare un'armonizzazione dei diritti della cittadinanza sociale, in cui gli altri paesi si allineeranno gradatamente agli standard europei? O infine l'Europa dovrà cercare di difendere la propria qualità della vita, attraverso forme di protezione, dando vita a una «fortezza Europa» analoga ad altri blocchi economici continentali che stanno profilandosi nelle Americhe e nel Pacifico? Il volume offre strumenti e indicazioni per affrontare questi problemi di grande importanza, attraverso gli scritti inediti di alcuni tra i più qualificati studiosi europei, americani e asiatici, e conferma che su questo terreno si giocherà nei prossimi anni una partita determinante anche per i nostri destini individuali e collettivi.

