

WELFARE STATE OGGI

La crisi dei modelli di solidarietà nel dibattito contemporaneo

di FABIO CITTADINI

La maggior parte degli studiosi è concorde nel ritenere che il *welfare state* stia attraversando un periodo di profonda trasformazione. Una sfida decisiva per il futuro del *welfare state* sembra essere data dalla tendenza alla globalizzazione dell'economia. Il fenomeno dell'elevata mobilità del capitale e la convergenza dei mercati nazionali fino a costituirne uno globale, infatti, è gravido di conseguenze importanti per lo Stato e ancor più per il *welfare state*. La domanda che ci si può porre, dunque, è quale sia il rapporto tra *welfare state* e dimensione sovranazionale.

L'interesse nei confronti dei possibili effetti di questo rapporto sui cittadini ha guidato la stesura del nostro lavoro. Dapprima si è tentato di ripercorrere la storia del *welfare state* per poi cercare di definire cosa esso sia. In seguito si sono analizzate le cause della nascita del *welfare state*, le diverse fasi di sviluppo e i differenti modelli esistenti di *welfare state*. Infine, è stato indagato il rapporto tra *welfare state* e dimensione sovranazionale, presentando le ipotesi di Jessop, Rose e Strange.

1. Il *welfare state*: nascita, definizione e dimensioni

1.1. La nascita del *welfare state*

Il *welfare state*, considerato in prima approssimazione «un sistema tendente a garantire come diritti politici dei cittadini standard minimi delle componenti fondamentali del benessere (reddito, alimentazione, salute, educazione, abitazione)»¹, con il suo obiettivo di accudire i cittadini dalla culla alla tomba, si afferma compiutamente nel secondo dopoguerra. La nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra, delle industrie elettriche e carbonifere, dell'industria siderurgica e del settore dei trasporti, l'introduzione del salario minimo e del servizio sanitario nazionale sono considerati i primi provvedimenti legislativi, posti in essere dal governo

¹ P. COLOMBO, *Stato*, in *Politica. Dizionario*, a cura di L. ORNAGHI, Jaca Book, Milano 1993.

inglese guidato dal laburista Clement Attlee, che hanno dato vita, dopo la fine della seconda guerra mondiale, al *welfare state*. Tuttavia, esso ha avuto origine nei provvedimenti messi in atto da Germania e Regno Unito tra la fine del XIX e l'inizio del XX Secolo.

La Germania, tra il 1870 ed il 1890, varò un insieme di leggi, che passarono alla storia come «leggi antisocialiste», volte a impedire la propaganda di partito e a contrastare l'azione dei sindacalisti. Tale leggi diedero al governo «una coscienza pulita, e lo misero in grado di assumere nei confronti delle classi inferiori e delle loro richieste, l'atteggiamento forte e deciso che si addiceva alle tradizioni degli Hohenzollern»². Tuttavia, all'azione repressiva nei confronti del partito socialdemocratico e dei sindacati socialisti si affiancava una politica di interventismo stabilizzatore, volto a far aderire la classe operaia ai principi della *monarchia sociale*. Il messaggio imperiale del 1881, nel delineare gli orientamenti programmatici della futura legislazione bismarckiana, inaugurava formalmente una stagione di riforma sociale.

Circa venti anni dopo, in Inghilterra, tra il 1906 e il 1911, il governo liberale guidato da Lloyd Gorge avviava un importante ciclo di riforme sociali. Nel 1908 veniva adottato l'*Old Age Pension Act*, che istituiva una pensione statale per tutti gli anziani indigenti e nel 1911 veniva approvato il *National Health Insurance Act* e creata l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, in pieno contrasto con i principi della «filosofia liberale».

Dopo la Grande Guerra, la Germania si dava un nuovo assetto politico-giuridico, approvando la Costituzione di Weimar, in cui si riconoscevano giuridicamente, per la prima volta nella storia, i diritti sociali, la piena legittimazione dell'assistenza come istituzione volta a garantire stabilmente un elevato grado di sicurezza dell'esistenza materiale (anche attraverso l'attiva partecipazione di tutti i soggetti sociali) e soprattutto la formale accettazione del ruolo dei sindacati³.

Gli anni '30, gli anni della crisi finanziaria, sono segnati da tagli all'assicurazione contro la disoccupazione. In Gran Bretagna i sindacati non riuscirono a impedire tagli all'assicurazione contro la disoccupazione, ma poi contribuirono alla destituzione di Rasmay Macdonald e salva-

² O. HINZE, *Die Hohenzollern und ihr Werk: Fünfhundert Jahre vaterländischer Geschichte*, Perey, Berlino 1915, p. 671.

³ Cfr. F. GIROTTI, *Welfare State. Storia, critica e modelli*, Carocci, Roma 1998, p. 188.

rono il *Labour Party*, mentre i sindacati tedeschi, per cercare di sottrarsi alla repressione, adottavano una politica più moderata. Così, non furono in grado di reagire quando il Cancelliere Von Papen, nel 1932, preparò la transizione al nazismo, accusando i suoi predecessori di voler creare una specie di Stato del benessere (*Wohlfahrtsstaat*) che oberava lo Stato di compiti superiori alle sue possibilità. L'anno dopo aver preso il potere, i nazisti svuotarono le casse-malattia patrocinate dai sindacati prima ancora di sciogliere i sindacati e, in seguito, ridussero il problema della disoccupazione dando inizio a una nuova corsa agli armamenti.

In Gran Bretagna l'uso pubblico del termine «*welfare state*» ebbe inizio nel '41, in un momento nel quale la nazione resisteva praticamente da sola alle minacce della macchina bellica tedesca. Mentre Churchill era a capo del governo, l'arcivescovo Temple coniò l'espressione in un tentativo di caratterizzare il radicale contrasto con lo Stato di potenza e di guerra dei nazisti⁴. Sebbene lanciato per sostenere il morale e la disciplina in un periodo di crisi bellica, il termine in seguito venne più strettamente associato ai benefici sociali che i governi democratici speravano di offrire una volta finita la guerra.

Nel dicembre 1942 Beveridge pubblicava il suo rapporto, intitolato *Social Insurance and Allied Services*, in cui si annunciava un programma di azione volto a mobilitare la società intera per sconfiggere i «cinque giganti» che tenevano schiava l'umanità: il bisogno, la malattia, l'ignoranza, la miseria e l'ozio⁵. Fu dopo la pubblicazione di tale rapporto che il termine «*welfare state*» venne sempre più impiegato per indicare un'azione di governo che si poneva di rispettare gli obiettivi sopraccitati. Va tuttavia sottolineato che, sebbene Beveridge abbia legato il suo nome alla creazione del *welfare state*, «egli non amava questo termine e non lo usò mai a causa dei suoi connotati di *Santa Claus* e *brave new world*, preferendo il termine “*social service state*”»⁶. Per tutto il secondo dopoguerra il piano Beveridge costituirà la base ideologica per la promozione di politiche di *welfare* da parte dei governi europei.

⁴ Cfr. *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, a cura di P. FLORA e A.J. HEIDENHEIMER, Il Mulino, Bologna 1993, p. 28.

⁵ Cfr. F. GIROTTI, *Welfare State*, cit., pp. 229-236.

⁶ J. HARRIS, *William Beveridge: A Biography*, Clarendon, Oxford 1977, pp. 369-439.

1.2. Cosa è il *welfare state*?

Ma, più precisamente, che cosa è il *welfare state*? I primi tentativi di definire l'oggetto in questione sono venuti negli anni Sessanta. Asa Briggs, nel 1961, lo definiva così:

Il *welfare state* è uno Stato in cui il potere organizzato è usato deliberatamente (attraverso la politica e l'amministrazione) allo scopo di modificare le forze del mercato in almeno tre direzioni: primo, garantendo a individui e famiglie un reddito minimo indipendentemente dal valore di mercato della loro proprietà; secondo, restringendo la misura dell'insicurezza mettendo individui e famiglie in condizione di fronteggiare certe «contingenze sociali» (per esempio, malattia, vecchiaia e disoccupazione) che porterebbero a crisi individuali e familiari; e terzo, assicurando ad ogni cittadino senza distinzione di classe o *status* i migliori standard disponibili in relazione a una gamma concordata di servizi sociali⁷.

Questa definizione, a ben vedere, risultava essere viziata sotto due aspetti. Il riferimento alla modificazione del libero mercato escludeva i Paesi a economia collettivizzata. Il riferimento, inoltre, tanto a una protezione minima del reddito quanto a un accesso universale a servizi di standard massimo tagliava fuori un buon numero di Paesi occidentali. La definizione sembrava peccare, inoltre, di elevato provincialismo: essendo, infatti, stata pensata in riferimento all'Inghilterra post-Beveridge la sua capacità di «viaggiare tra Paesi» era negata.

Un'altra definizione venne proposta negli anni Ottanta da Goran Therborn, secondo il quale:

Il *welfare state* è uno Stato in cui i trasferimenti monetari alle famiglie – diversi dalle pensioni ai dipendenti pubblici e dagli interessi sui debiti contratti dallo Stato – e/o l'assistenza e l'istruzione di individui diversi dai dipendenti pubblici costituiscono la voce di spesa e l'attività predominante nella routine quotidiana dello Stato e dei suoi dipendenti⁸.

⁷ A. BRIGGS, *The Welfare State in Historical Perspective*, in «European Journal of Sociology», 2/2 (1961), p. 228.

⁸ G. THERBORN, *When, How and Why does a Welfare State become a Welfare State?*, relazione presentata ai *workshops* dell'ECPR, Friburgo, 22-28 marzo 1984, citata in M. FERRERA, *Modelli di solidarietà. Politiche e riforme sociali nelle Democrazie*, Il Mulino, Bologna 1993, p. 46.

Rispetto alle definizioni di Briggs, quella di Therborn appariva più neutrale ed equipaggiata per viaggiare tra diversi contesti: per ogni Paese sviluppato dovrebbe essere possibile accertare la misura in cui le attività menzionate nella definizione siano effettivamente predominanti rispetto ad altre (come per es. difesa, trasporti, ordine pubblico). Il problema era che pochi Paesi avrebbero potuto superare il test, qualificandosi come *welfare states*, e nessuno prima degli anni Settanta.

La parabola definitoria del concetto è giunta a una delle sue tappe conclusive con una successiva proposta di Alber, per il quale:

Il termine *welfare state* designa un insieme di risposte di *policy* al processo di modernizzazione, consistenti in interventi politici nel funzionamento dell'economia e nella distribuzione societaria delle *chances* di vita; tali interventi mirano a promuovere la sicurezza e l'eguaglianza dei cittadini al fine di accrescere l'integrazione sociale di società industriali fortemente mobilitate⁹.

Tale definizione si dimostra capace di viaggiare nello spazio e nel tempo, tiene conto sia delle dimensioni meritocratica sia di quella distributiva delle politiche sociali, fa riferimento sia alle macro-cause (le sfide della modernizzazione) che ai macro-effetti (l'integrazione sociale) e circoscrive opportunamente l'ambito di denotabilità al periodo successivo alla rivoluzione industriale. Tuttavia include alcuni elementi inessenziali: per es. il riferimento alla modernizzazione come causa prima del *welfare state* o il riferimento agli scopi o effetti. Sia le cause sia gli effetti del *welfare state*, invece, devono essere oggetto di specifiche ipotesi per l'accertamento empirico e può essere fuorviante postularli nella definizione. Alber è, poi, salito nella scala di astrazione: la gamma delle possibili risposte di *policy* è assai ampia. Infine, la definizione di Alber sembra peccare di eccessivo «sociologismo», nel senso che lascia del tutto in ombra la dimensione politico-istituzionale del *welfare state*.

Integrando e semplificando, Ferrera propone di modificare la definizione di Alber nel modo seguente:

Il *welfare state* è un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza,

⁹ J. ALBER, *Continuities and Change in the Idea of Welfare State*, in «Politics and Society», 16/4 (1988), p. 456.

assicurazione e sicurezza sociale, introducendo fra l'altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria¹⁰.

2. Il *welfare state*: dai fattori ai modelli

2.1. I fattori dello sviluppo del *welfare state*

Secondo Flora e Heidenheimer tre sono i fattori che possono spiegare l'adozione da parte dei governi occidentali delle prime politiche di *welfare state*: lo sviluppo socioeconomico, la mobilitazione politica della classe operaia e lo sviluppo costituzionale.

Quando si parla di *sviluppo socioeconomico* si fa riferimento a due processi che sono segnali di tale sviluppo: quello dell'urbanizzazione e quello dell'industrializzazione. Entrambi hanno intensificato e generato problemi sociali, portando all'introduzione dei sistemi di assicurazione sociale, particolarmente nel contesto di un'organizzazione capitalistica della produzione¹¹.

La *mobilitazione politica della classe operaia* è considerata la variabile politica principale. Anche qui sono due i processi responsabili della mobilitazione di gran parte della popolazione. Da un lato, la concentrazione della forza lavoro nelle città, nelle industrie e nelle imprese, come conseguenza dell'urbanizzazione e dell'industrializzazione; dall'altro, la crescita delle informazioni e delle aspettative, come conseguenza dell'espansione delle comunicazioni¹². La mobilitazione della classe operaia ha svolto un ruolo di pressione per l'introduzione dei sistemi di assicurazione sociale. Ciò implica che la legislazione sulle assicurazioni sociali rappresentò in parte una difesa contro la mobilitazione della classe operaia. Storicamente si può osservare uno stretto legame tra sviluppo socioeconomico e mobilitazione della classe operaia. Infatti tanto più uno Stato attraversa un periodo di alto sviluppo socioeconomico, tanto più vedrà una classe operaia mobilitata e, di fronte a questa mobilitazione, lo Stato non rimarrà inerte. Non stupisce, dunque, il fatto che Germania e Regno Unito, data la loro nota crescita economica sul finire del XIX Secolo, siano stati

¹⁰ M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, cit., p. 49.

¹¹ Cfr. *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, cit., p. 87.

¹² Cfr. *Ibidem*, pp. 87-88.

tra i primi Stati europei ad aver introdotto politiche di assicurazione sociale.

Lo *sviluppo costituzionale*, l'ultimo dei tre fattori menzionati, si articola in due dimensioni: l'allargamento del diritto di voto, che ha portato all'inclusione dell'intera popolazione sul territorio dello Stato (cioè all'estensione della cittadinanza), e l'istituzione di fatto della responsabilità parlamentare. Queste due variabili hanno creato un ambiente favorevole allo sviluppo del *welfare state*, poiché hanno accresciuto le opportunità per i gruppi economicamente svantaggiati di articolare, aggregare e rappresentare i propri interessi e le proprie domande, e di ottenere, infine, il potere esecutivo¹³.

2.2. Le fasi del *welfare state*

Storicamente si possono riscontrare tre fasi di sviluppo del *welfare state*: una fase di sperimentazione, una fase di consolidamento e, infine, una fase di espansione¹⁴.

La *fase di sperimentazione* iniziò nell'ultimo trentennio del XIX Secolo¹⁵. Essa vide l'emergere di massicce leggi nazionali finalizzate a vari tipi di «avanzamento» sociale. L'esempio più noto, sotto questo profilo, è l'assicurazione sociale. Questa fase si concluse prima della Grande Guerra, durante la quale molti programmi vennero interrotti o riformulati, e in alcuni Paesi durò fino agli inizi degli anni Venti. La sperimentazione si innestò sul tronco delle tradizionali «leggi sui poveri» (le cosiddette *Poor Laws*) che preesistevano in tutte le nazioni occidentali fin dal XVI Secolo¹⁶. Il tentativo di risolvere la «questione sociale» spinse ciascuna delle principali forze politiche, sul finire del XIX Secolo, verso un orientamento di attivismo politico, anche se in versioni differenti. Va sottolineato, infatti, che in questa fase nessun partito può reclamare il diritto esclusivo di genitura del *welfare state*: tutti parteciparono al suo concepimento, anche se alcuni più di altri in tempi diversi. Va inoltre evidenziato che in questa fase gli esperimenti d'intervento vennero considerati come una

¹³ Cfr. R. BENDIX, *Stato nazionale e integrazione di classe*, Laterza, Roma-Bari 1969.

¹⁴ Cfr. J. ALBER, *L'espansione del welfare state in Europa Occidentale: 1900-1975*, in «Rivista italiana di scienza politica», 13/2 (1983), pp. 203-260; queste fasi sono ben evidenziate anche da H. HECLIO, *Verso un nuovo welfare state?*, in *Lo sviluppo del Welfare State in Europa ed in America*, cit., pp. 465-498.

¹⁵ Cfr. *Lo sviluppo del Welfare State in Europa ed in America*, cit., pp. 469-472.

¹⁶ F. GIROTTI, *Welfare State*, cit., pp. 98-102.

«dispensazione», un qualcosa che alcune persone facevano per gli altri: quanti già godevano dei benefici dell'istruzione, aiutavano coloro che non ne godevano¹⁷. Quanti sapevano quali fossero gli standard adeguati di igiene, sanità e abitazione, li comunicavano a coloro che non li conoscevano. L'assicurazione sociale fu un'importante eccezione, in quanto si trattava di un programma in cui gli individui aiutavano se stessi attraverso il pagamento dei premi dell'assicurazione statale. Ma anche in questo caso possiamo trovare qualche tratto di «dispensazione» dal punto di vista sociale. Quasi in nessun contesto vi fu un movimento operaio che diede inizio o fece pressioni per l'istituzione dell'assicurazione sociale. Si trattò di un programma creato da persone che credevano di sapere che cosa fosse bene per gli operai e per le loro famiglie.

La seconda fase, quella del *consolidamento*¹⁸ prese avvio con la Grande Depressione e la Seconda Guerra Mondiale. La sperimentazione lasciò il posto a un insieme più strutturato e consensuale di politiche sociali. Le assicurazioni sociali costituirono il nucleo centrale di questo insieme, ma accanto a esse iniziavano a profilarsi nuovi, seppure vaghi, impegni da parte dello Stato nei confronti dell'occupazione, della casa, dell'istruzione. In termini economici il consolidamento si sviluppò in corrispondenza dell'accettazione dei nuovi principi dell'economia keynesiana e degli obiettivi di pieno impiego da parte delle élites politiche. I tremendi avvenimenti di questo periodo lasciarono dietro di loro una serie di «assunti»: non solo si poteva e si doveva governare l'economia, ma la si doveva guidare verso un obiettivo sociale definito «pieno impiego» o «piena occupazione»; la spesa sociale poteva obbedire a scopi economici come l'aumento della produzione, gli investimenti e una stabile politica fiscale. I medesimi avvenimenti, inoltre, contribuirono a creare consenso intorno a molte promesse politiche della politica sociale. La Depressione tolse ogni fiducia in qualsiasi programma di partito che facesse affidamento sul settore privato per risolvere i problemi sociali. L'intervento dello Stato non divenne soltanto politicamente accettabile, ma largamente sollecitato nelle questioni relative ai problemi sociali e al controllo dell'economia. Quasi tutte le forze politiche avevano partecipato al governo durante il periodo bellico e furono dunque esponenti di ogni pro-

¹⁷ Il carattere «dispensativo» dei primi interventi è messo bene in luce da P. THANE, *Foundations of the Welfare State*, Longman, Londra 1982.

¹⁸ Cfr. *Lo sviluppo del Welfare State in Europa ed in America*, cit., 473-476.

venienza a programmare la ricostruzione postbellica. Non si trattava di decidere se fosse necessario un vasto e permanente insieme di attività statali chiamato *welfare state*; si trattava di decidere come tenerlo insieme e consolidarlo. Tutti gli sforzi fatti dai governi europei su questa linea avevano in comune, sebbene variassero nel contenuto, il rifiuto del vecchio approccio «dispensativo». La politica sociale cessò di essere vista come un atto di *largesse* da parte dei «migliori». Divenne, poi, convinzione generale che le politiche sociali erano utili per tutti e non soltanto per la classe operaia o per un gruppo speciale di poveri «meritevoli». Questa fase ha concretamente prodotto la graduale integrazione di idee e politiche precedentemente sparse in un'affermazione positiva del potere dei governi democratici come *managers* sociali. I risultati di tale consolidamento non furono una soluzione fissa e stabile. Al contrario, ciò che poi si è chiamato «*welfare state*» è stato, politicamente, un amalgama di idee e interessi straordinariamente disparati: il liberalismo «da crociata», con la sua fiducia nelle possibilità dell'avanzamento sociale, nel progresso umano e nell'individualismo laico; il conservatorismo tradizionale, con la sua enfasi paternalistica sulla necessità di salvaguardare le istituzioni e l'ordine sociale contro il mutamento radicale; il socialismo, con la sua fede nella benevolenza del potere statale rispetto alle responsabilità sociali.

La fase di consolidamento terminò alla fine degli anni Quaranta e nei primi anni Cinquanta, quando si passò alla *fase di espansione*¹⁹. Il termine «espansione» sta qui a indicare che la fase più recente rappresenta una crescita avvenuta per lo più all'interno della struttura consolidatasi durante o subito dopo la Depressione e la Seconda Guerra Mondiale. L'indicatore di tale processo di espansione è la spesa sociale: il prelievo fiscale è cresciuto a un ritmo superiore a quello delle risorse economiche e la spesa totale è aumentata ancora più in fretta. Il risultato è stato una crescita dei deficit pubblici. Tra le spese sociali, i trasferimenti statali sono stati la componente a più alto ritmo di crescita. Il punto più importante di questa espansione è il fatto che essa è avvenuta, almeno in Europa occidentale, in un contesto di sviluppo economico sostenuto, senza precedenti. Tale andamento dell'economia non era stato affatto considerato probabile. La struttura di base del *welfare state* (per es. i programmi nazionali di assicurazione sociale e i servizi sociali) si è consolidata proprio nel ricordo delle profonde insicurezze passate e nel timore di inces-

¹⁹ *Ibid.*, pp. 477-486.

santi svolgimenti futuri. Anzi, l'aspettativa di un cattivo andamento dell'economia informò i dibattiti che portarono all'*U.S. Employment Act* e al piano Beveridge. Il periodo di consolidamento fu un periodo di austerità, cioè di razionamenti e di controlli sui prezzi, nella convinzione che la sindrome «*boom and bust*», successiva alla Prima Guerra Mondiale, si sarebbe ripetuta²⁰. Probabilmente è stato questo senso di pericolo e vulnerabilità diffuso che ha fatto apparire gli obiettivi di sicurezza, eguaglianza e libertà del nuovo *welfare state* compatibili con il funzionamento della società e dell'economia.

La crescita economica sostenuta ha facilitato la continua espansione della spesa sociale, ma ha gradatamente e inconsapevolmente minato le premesse sulle quali i politici pensavano di costruire il *welfare state* alla fine della Seconda Guerra Mondiale. Infatti se sono rimasti i pericoli dell'insicurezza sociale, si è ridotta la loro diffusione. Avvenimenti come la Depressione o la Guerra avevano colpito tutti i gruppi sociali; le fluttuazioni in un periodo di crescita generalizzata ha invece toccato solo alcuni settori. La natura stessa del bisogno sociale cui le politiche del benessere rispondevano durante il periodo dell'affluenza era di tipo individualizzato e non più un'esperienza a diffusione collettiva²¹. I problemi della salute o della vecchiaia colpivano ora individui o famiglie isolate e non creavano un senso di esperienza collettiva. In secondo luogo, percepiti in misura minore come una risposta a problemi comuni, i benefici del *welfare state* sono stati visti sempre più come strumento per il calcolo dei differenziali di reddito: a ogni aumento del reddito o del consumo di un gruppo, infatti, altri gruppi si sono affrettati ad avanzare legittime rivendicazioni per tenere il passo. In terzo luogo, la crescita economica ha minato le premesse del *welfare state* attraverso la graduale erosione di quell'impegno politico necessario per realizzare le politiche sociali. La «politica» del *welfare state*, infatti, ha potuto rimanere in letargo fintanto che il motore della crescita economica funzionava: mentre il prezzo politico dei programmi sociali diminuiva, la necessità di creare e mantenere una forte e decisa coalizione politica a sostegno dell'espansione del *welfare state* è andata declinando. Storicamente le varie proposte di politica socia-

²⁰ Cfr. T. MARSHALL, *The Welfare State: a Sociological Interpretation*, in «Archives Européennes de Sociologie», 2/2 (1961), pp. 284-300.

²¹ Cfr. R. ROSE, *Ordinary People in Extraordinary Circumstances*, «Studies in "Public Policy"» 11, Centre for the Study of Public Policy, Glasgow 1977.

le erano state usate dai politici, fin da Bismarck, per risolvere problemi politici, ma l'espansione del periodo di crescita economica ha rimosso in larga misura questo imperativo politico. Le politiche sociali potevano essere viste come risposte a problemi sociali; l'energia spesa per il confronto, il dibattito, la soluzione di problemi politici poteva essere minima.

Come conseguenza, questa fase di espansione ha operato su due livelli. In superficie, i vari programmi e le varie funzioni del *welfare state* sono semplicemente cresciuti con il crescere dell'economia, sebbene a un ritmo più elevato. Ma, più in profondità, le premesse di base della moderna politica sociale venivano gradualmente minate. È emerso un nuovo orientamento nei confronti del *welfare state*: non più fondata su rischi e vulnerabilità diffuse, la sua «etica» si è trasformata in una frammentata elargizione di compensazioni a chiunque non riesca a tenere il passo con gli altri. Invece di coordinare la politica economica e la politica sociale, i *policy-makers* hanno trattato la politica sociale come appendice dello sviluppo economico. Si è dunque verificata una separazione netta: la politica economica doveva occuparsi di accrescere la produzione, la politica sociale doveva tenere il passo e occuparsi di ridistribuire tale produzione in modo da compensare quanti rimanevano indietro. Di qui la crescente importanza assunta dai programmi di trasferimento del reddito. Questa strada è stata politicamente facile, ma pericolosa, perché l'adozione delle varie politiche era giustificata in base alla loro presunta capacità di risolvere i problemi sociali piuttosto che in base alla loro rispondenza a certi valori e, poiché nessuno era in grado di garantire tali soluzioni, pochi gruppi hanno avuto difficoltà nel mostrare che i propri problemi non venivano risolti.

2.3. I modelli di *welfare state*

Richard Titmuss, nel tentativo di classificare i vari modelli di *welfare states*, ne ha elaborato tre, utilizzando come criterio l'onerosità e la complessità degli interventi posti in essere dallo Stato²². A un livello inferiore colloca il cosiddetto *modello residuale*, in cui l'intervento delle pubbliche istituzioni è previsto *ex post*, dove cioè falliscono i canali sociali naturalmente preposti alla soddisfazione dei bisogni essenziali; destinatari dei programmi sono individui in stato di effettiva necessità. A un livello superiore rispetto al primo colloca il modello *meritocratico-redistributivo*, che intende collegare

²² Cfr. R. TITMUSS, *Social Policy. An Introduction*, Allen & Unwin, Londra 1974.

le prestazioni ai livelli di reddito e alla posizione sociale conseguita attraverso il lavoro; tale modello accorda la priorità alla collocazione nel mercato del lavoro e alla *performance* realizzata in ambito lavorativo: le prestazioni di *welfare* vengono a configurarsi sotto un duplice aspetto, quelle cioè di integrazione e quelle di correttivo delle ingiustizie prodotte dal mercato nella remunerazione del lavoro. Solo con il modello *istituzionale-redistributivo*, il terzo, le logiche acquisitive che muovono il mercato e le logiche alla radice della disuguaglianza risultano temperate efficacemente da programmi pubblici di *welfare*; in questo caso il criterio di allocazione delle risorse è definito *ex ante*, sulla base del puro bisogno, e l'obiettivo dei programmi è la libertà dal bisogno, affidato a interventi garantiti a tutti i cittadini.

Differenti sono i tre modelli individuati da Esping-Andersen, che invece utilizza come criterio di classificazione quella che chiama la «capacità di demercificazione», ossia la misura con cui un *welfare state* riesce a sottrarre il cittadino/lavoratore dalla dipendenza del mercato²³. Nel *welfare state* di tipo *liberale*, in cui rientrano – secondo il politologo svedese – l'esperienza storica di Stati Uniti e Inghilterra, il *welfare* è appena tollerato come strumento residuale di stabilizzazione sociale, utilizzato in un primo tempo per il controllo dei poveri e successivamente per integrare i lavoratori industriali a più basso reddito; in entrambi i casi, le classi medie restano escluse. L'ideologia del *welfare liberale* vuole che solo nel mercato individui liberi e autosufficienti cerchino la propria sicurezza, e non ha, pertanto, altra funzione che garantire il rientro nel mercato di chi ha perso l'autosufficienza. Il modello *conservatore-corporativo*, che si incarna nell'esperienza storica della Germania bismarckiana, riflette la tradizione paternalistica e la visione organicistica dell'*Ancien Régime*: il *welfare* viene utilizzato dalle monarchie autoritarie sul finire del XIX Secolo come «antidoto» alla democrazia. Fin dagli esordi, oltre ai lavoratori industriali, questo sistema include anche le classi medie, ma solo per ristabilire le gerarchie di reddito e di potere sociale minacciato dalla lotta di classe. Solo il modello *socialdemocratico*, nell'esperienza storica esemplare dei Paesi scandinavi, prevede la piena inclusione delle classi medie nel *welfare state* su un piano di sostanziale parità con i lavoratori industriali e in un quadro di democrazia sviluppata.

²³ Cfr. G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, New York 1990.

Un'ultima classificazione viene suggerita da Ferrera, che elabora una tipologia dei vari sistemi di *welfare* a partire dalle variazioni di solidarietà in relazione all'ampiezza dei bacini di diffusione dei rischi²⁴. Muovendosi, infatti, dalla definizione di Bodwin del concetto di «solidarietà» come complesso di dinamiche attraverso cui le comunità politiche generano protezione istituzionalizzata²⁵, Ferrera privilegia un peculiare angolo visuale, il *tipo di copertura*, offerto ai destinatari dell'intervento di protezione sociale e la domanda che si pone è: chi è protetto e perché? Su questa base egli distingue due generi di *welfare*: quello universalistico e quello occupazionale. Nel *welfare universalistico* si afferma e consolida un unico bacino di solidarietà capace di abbracciare l'intera popolazione. La modalità di funzionamento di questi tipo di *welfare* è data dalla leva fiscale, la cui prerogativa è quella di attivare flussi redistributivi di tipo verticale dalle fasce di reddito più elevate ai gruppi sociali svantaggiati. Nel *modello occupazionale* coesistono, invece, tanti bacini di rischio quanti sono le categorie dei lavoratori protette da specifici meccanismi assicurativi. Il funzionamento per via contributiva ne costituisce il tratto essenziale e la solidarietà si esplica fundamentalmente all'interno di una stessa categoria di rischio, mediante forme di redistribuzione da giovani ad anziani, da occupati a disoccupati.

3. *Welfare state* e dimensione sovranazionale

3.1. Un *welfare state* «flessibile»

Robert Jessop individua nelle cinque tendenze dell'economia mondiale contemporanea i fattori che possono spingere a «riformare» le attuali strutture dei *welfare states*²⁶. Esse sono:

1. Il rapido sviluppo e la diffusione di nuove tecnologie (come la microelettronica, le telecomunicazioni, la robotica, le tecnologie otti-

²⁴ Cfr. M. FERRERA, *Modelli di solidarietà*, cit., pp. 76-84.

²⁵ Cfr. P. BALDWIN, *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of The European Welfare States 1875-1975*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

²⁶ Cfr. R. JESSOP, *La transizione al postfordismo ed il welfare state postkeynesiano*, pp. 76-80, in *Stato sociale e mercato mondiale: il welfare state europeo sopravviverà alla globalizzazione dell'economia?*, a cura di M. FERRERA, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1993.

che, le biotecnologie) e la loro integrazione e 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 per esempio) situati 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 planetaria.
3. L'elevata internazionalizzazione dei flussi commerciali, industriali e soprattutto finanziari e la conseguente emergenza di mercati virtualmente mondiali, regolati da standard universali.
4. La ristrutturazione spaziale delle attività economiche intorno a tre diversi poli di crescita (Europa, Nordamerica e il *Pacific Rim* ad egemonia nipponica) con qualche segnale di specializzazione complementare tra di essi.
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.

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.

1. Innanzitutto, 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 capitalistiche avanzate devono specializzarsi nelle nuove tecnologie di punta se vogliono mantenere l'occupazio-

zione e la crescita. Gli Stati, dunque, hanno qui un ruolo chiave nel promuovere le capacità innovative, la competenza tecnologia e il trasferimento di tecnologie in modo che il maggior numero possibile di aziende e di settori possano beneficiare delle nuove opportunità create dalle attività di ricerca e sviluppo in particolari rami dell'economia. In alternativa, gli Stati, dato che le nuove tecnologie di punta sono generiche e applicabili a molti diversi campi di produzione, 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, tuttavia, 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.

2. In secondo luogo, dato lo spostamento del paradigma tecno-economico dominante dal fordismo al postfordismo, le funzioni economiche primarie degli Stati vengono ridefinite. Il fordismo era 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 dalle offerte 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. Anche il compromesso di classe associato al *welfare* keynesiano incoraggiava questo modello di intervento economico. Ma la transizione al postfordismo invita a un riorientamento delle funzioni economiche primarie dello Stato. La combinazione, infatti, della recente tendenza fordista verso l'internazionalizzazione e l'enfasi postfordista sulla produzione flessibile hanno 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, sostiene Jessop, possiamo parlare di uno spostamento dal *welfare state* keynesiano al *workfare state* schumpeteriano, principalmente volto a promuovere l'innovazione, a plasmare il ritmo e la direzione del cambiamento tecnologico e a riorganizzare le sue

attività di *welfare* per quanto riguarda la loro incidenza sulla flessibilità del mercato del lavoro e sulla competitività strutturale²⁷.

3. 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. 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. Inoltre, con il procedere dell'internazionalizzazione e della regionalizzazione, l'equilibrio generale delle forze politiche si sposterà, così che lo Stato sarà lacerato da nuovi conflitti e contraddizioni radicati nella tendenziale internazionalizzazione delle forze di classe e nelle divisioni, che sono create da vincoli sempre più complessi che legano Stato ed economia all'interno del mercato mondiale.
4. In quarto luogo, dato che le forme di internazionalizzazione divengono più controverse e conflittuali e le strategie in gara evolvono attorno alle potenze della triade (Europa, America del Nord, Giappone), 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. Accanto alle tendenze verso la globalizzazione e la formazione di economie sovraregionali, si registra, infatti, anche un riemergere di economie regionali e locali all'interno dello Stato nazionale.
5. Infine, data la crescita della globalizzazione del rischio, gli Stati nazionali devono cooperare nella gestione del rischio globale. Alcuni rischi sono, infatti, così grandi che superano la capacità di affrontarli dei singoli Stati nazionali e vanno emergendo enti sopranazionali per farvi fronte. Al tempo stesso, l'azione locale è richiesta per

²⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 81.

fronteggiare le conseguenze dei rischi, quando si verificano, e per tener fede agli impegni assunti.

Tenendo conto di questi cambiamenti nel loro complesso, Jessop ritiene il *welfare state* possa superare l'attuale «crisi»²⁸.

1. In primo luogo, per il noto politologo, è la tecnologia dell'informazione a offrire le opportunità più significative per aumentare la produttività nel settore del *welfare* e renderlo più flessibile. Si prenda per es. l'assistenza sanitaria, i cui sviluppi innovativi comprendono computerizzazione degli archivi, automazione degli uffici, rifornimenti alimentari più efficienti, equipaggiamento per la diagnosi elettronica e per il controllo, diagnostica con l'aiuto del computer, controllo a distanza, uso di laser e simili tecniche chirurgiche; le innovazioni organizzative comportano 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, aumento della tendenza all'introduzione di manager professionisti nella conduzione dei servizi sanitari al posto di esponenti delle professioni mediche. Nell'ambito dell'istruzione, invece, possono essere applicate innovazioni di procedure 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 possono essere applicati nuovi pacchetti didattici per l'istruzione pubblica e per i soggetti sfavoriti sotto l'aspetto educativo oltre a pacchetti didattici abbinati allo svago, per uso domestico. Infine nel campo generale dell'amministrazione della protezione sociale, c'è la possibilità della computerizzazione degli archivi, dell'automazione dei servizi di consulenza e dello snellimento dell'amministrazione stessa. 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.

²⁸ Cfr. *Ibid.*, p. 92.

2. In secondo luogo, si potranno sviluppare nuove norme di consumo che incoraggino 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. Per es. la prevenzione sanitaria (jogging, centri, sportivi, diete e così via) è sempre più «mercantizzata» e costituisce un crescente centro di interesse anche per le industrie di abbigliamento sportivo e dei beni sportivi, delle medicine alternative e delle pubblicazioni.

Jessop, in conclusione, sostiene che 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. Ciò potrebbe quindi consentire un miglioramento della qualità dei servizi senza costi aggiuntivi 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 residuale²⁹.

3.2. *Welfare state* oltre i confini nazionali?

Richard Rose sottolinea che «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»³⁰. Vi è dunque una dimensione internazionale, sottovalutata, che al pari di quella nazionale opera nella produzione del benessere. 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*, secondo Rose, ignorano che la sicurezza contro la guerra, l'invasione e l'occupazione è un problema di sicurezza tanto quanto la sicurezza contro la disoccupazione o la povertà nel periodo della vec-

²⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 93.

³⁰ R. ROSE, *Il welfare state in un'economia internazionale aperta*, p. 129, in *Stato sociale e mercato mondiale*, cit.

chiaia³¹. Gli economisti, inoltre, ritengono che il libero scambio internazionale promuova il *welfare*: si ritiene, infatti, che l'eliminazione delle barriere tariffarie 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 comparato e le imprese multinazionali espandono le proprie attività dove queste sono vantaggiose.

A livello internazionale l'interdipendenza può condizionare in maniera sempre più sensibile le opzioni di governo, anche nel campo del *welfare*³². 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 (come le politiche 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 alle prescrizioni dei vari regimi edificati proprio allo scopo di governare l'interdipendenza. L'attività regolativa di tali 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, sostiene Rose, 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: l'Unione Europea³³. In Europa, infatti, sotto la spinta delle dinamiche dell'integrazione economica (Mercato Comune, Unione economica, Unione monetaria) nonché di un complesso intreccio di sfide endogene ed esogene analoghe, i sistemi di protezione sociale hanno avviato un processo di graduale trasformazione ispirato da principi e criteri in larga misura affini. Questo processo può potenzialmente condurre a una progressiva convergenza qualitativa fra i diversi sistemi di protezione sociale dei Paesi membri dell'Unione. La possibilità, tuttavia, di costruire un'Unione sociale «forte» sembra essere legata alla possibilità di costruire uno Stato europeo «forte». Per il processo di costruzione di un'Unione sociale «forte» occorre sciogliere due

³¹ *Ibid.*, p. 131.

³² Con tale termine si vuole qui indicare l'influenza reciproca di Stati ed economie nazionali gli uni sugli altri e non il semplice scambio di merci e di servizi sul mercato; cfr. R. KEOHANE e J. NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston 1989.

³³ Cfr. R. ROSE, *Il welfare state in un'economia internazionale aperta*, cit., pp. 134-139.

grandi nodi, emersi fin dai primi Trattati: da un lato, che il progresso sociale venga considerato come un conseguenza dello sviluppo economico prodotto dal mercato comune e, dall'altro, che le competenze sociali vengono lasciate agli Stati³⁴.

3.3. Le Tnc: i nuovi *welfare states*?

Susan Strange constata che «le forze impersonali dei mercati mondiali, integrate nel Dopoguerra nella finanza, nell'industria e nel commercio più dall'iniziativa privata che dalle decisioni cooperative dei governi, hanno un potere maggiore degli Stati, ai quali si è soliti attribuire la massima autorità politica sulla società e sull'economia»³⁵. Si assiste, per la Strange, a un sorta di «ritirata dello Stato» di fronte all'incedere della globalizzazione, dovuta all'incapacità dello Stato di garantire quei valori necessari affinché la società possa continuare a esistere: sicurezza, giustizia, libertà, ricchezza. Il declino dell'autorità degli Stati, pertanto, si riflette in una crescente dispersione di autorità sia verso altre associazioni, sia verso enti locali e regionali, e in un'asimmetria sempre maggiore fra Stati più grandi, dotati di potere strutturale, e i più piccoli che ne sono privi³⁶. Il segnale di tale declino è paradossale, se non contraddittorio:

L'intervento dell'autorità statale e delle agenzie dello Stato nella vita quotidiana dei cittadini sembra essere in crescita. Mentre in passato era compito dell'individuo cercarsi lavoro, acquistare beni o servizi cautelandosi nei confronti di eventuali truffe, costruire o abbattere case, prendersi cura delle relazioni familiari e così via, oggi i governi approvano leggi, creano ispettorati e autorità di pianificazione, forniscono servizi per l'impiego, rafforzano la protezione del consumatore contro l'acqua inquinata, il cibo alterato, gli edifici pericolanti o sistemi di trasporto. Se ne trae l'impressione che la vita quotidiana sia sempre meno immune degli interventi e dalle decisioni delle burocrazie governative³⁷.

³⁴ Cfr. M. TELÒ, *Dallo Stato all'Europa*, Carocci, Roma 2004, pp. 193-209.

³⁵ S. STRANGE, *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello Stato e dispersione del potere*, Il Mulino, Bologna 1998, p. 23.

³⁶ Per «potere strutturale», secondo la Strange, bisogna intendere il «potere di scegliere e dare forma alle strutture dell'economia globale entro le quali gli Stati, le loro istituzioni politiche, le loro imprese economiche e i loro lavoratori devono operare», in S. STRANGE, *The Persistent Myth of Lost Hegemony*, in «International Organization», 16/4 (1987), p. 565.

³⁷ S. STRANGE, *Chi governa l'economia mondiale?*, cit., p. 23.

Le cause dell'indebolimento dell'autorità dei governi di tutti gli Stati risiede nei mutamenti nei campi della tecnologia e della finanza, e nell'accelerata integrazione delle economie nazionali in una singola economia di mercato globale di cui si è prima parlato. Sembra di essere di fronte a una totale vittoria del mercato che rende impossibile quel gioco coordinato e dall'equilibrio variabile tra Stato e mercato. Così la Strange:

Il sostanziale fallimento dei governi nel gestire l'economia nazionale, nel garantire l'occupazione e sostenere la crescita economica, nell'evitare squilibri nella bilancia dei pagamenti verso altri Stati, nel controllare il tasso di interesse, non è un problema di incompetenza tecnica, né una debolezza morale o una sprovvedutezza tecnica. Non è in nessun senso una colpa attribuibile a essi o ad altri. Per nessuno di questi fallimenti è legittimo incolpare altri Paesi o altri governi. Essi sono semplicemente vittime dell'economia di mercato³⁸.

Con il passaggio dallo Stato ai mercati, di cui parla la Strange, non sono le imprese a essere multinazionali ma il mercato: si assiste al passaggio da una produzione concepita per, e destinata a un mercato locale o nazionale, a una produzione concepita per, e destinata a un mercato mondiale o a numerosi mercati nazionali. Tale passaggio ha di fatto reso le «Tnc», cioè le imprese transnazionali, attori politici in grado di possedere relazioni politiche con la società civile. Parte del potere esercitato dagli Stati sulla società civile si è trasferito, dunque, nelle mani delle Tnc, che sono diventate, a tutti gli effetti, un'autorità «parallela» che si affianca ai governi nelle decisioni economiche relative alla localizzazione di industrie e investimenti, negli indirizzi per l'innovazione tecnologica, nella gestione delle relazioni sindacali e nell'estrazione fiscale di valore aggiunto.

Ciò ha conseguenze sul *welfare state*. Offrire una rete di garanzie per i soggetti non in grado di sopravvivere con successo in un'economia di mercato – i vecchi e i giovani, i malati e gli invalidi, i disoccupati – è un compito dello Stato. Tale funzione assistenziale dello Stato ha rappresentato la principale ragione dell'espansione delle burocrazie di Stato e dell'aumento della spesa pubblica in proporzione al Pil in molti Paesi. Il governo ha sostanzialmente esteso il proprio intervento sul mercato allo scopo di proteggere il consumatore, l'ambiente naturale, il personale delle fabbriche e altri attraverso una maggiore regolamentazione delle im-

³⁸ *Ibidem*, p. 34.

prese private. Sono questi ampliamenti dell'intervento statale a persuadere molti che il ruolo dello Stato non stia affatto diminuendo. Tuttavia, sottolinea la Strange, per il futuro il problema è se quell'estensione non abbia raggiunto il proprio limite, fintanto che i bilanci statali non consentano più l'aggiunto di nuovi standard di spesa assistenziale e nuove espansioni dell'apparato burocratico per amministrare programmi assistenziali e per dar vita a regolamenti protettivi.

Se la sicurezza militare fornita dallo Stato non è più considerata determinante ed è quindi destinata a diminuire, mentre la sua offerta di sicurezza economica ha raggiunto il suo limite massimo, è probabile che il valore netto del governo nazionale per la società sia destinato a ridursi³⁹.

È dunque probabile che nel futuro la domanda di sicurezza economica venga indirizzata dagli individui ad altri attori politici. L'attuale crisi del *welfare state* può, seguendo la tesi della Strange, essere iscritto nella logica della «ritirata dello Stato» e dell'«avanzata delle Tnc», che potrebbero diventare i nuovi *welfare states*, riuscendo a garantire quei valori necessari per una società.

4. Conclusioni

Nonostante lo sviluppo della tecnologia consenta di flessibilizzare alcuni servizi e nonostante i tentativi di creare unioni sociali, gli studiosi sembrano essere concordi nel ritenere che oggi non esista un ambiente internazionale favorevole al *welfare state*, e questo per due ragioni.

Una prima ragione sembra essere data dal fatto che, nel periodo in cui l'autonomia dello Stato in materia economica, ma anche in materia sociale, appare diminuire, i *welfare states* pretendono di poter disporre pienamente della loro autonomia e, dunque, assumono un carattere nazionalistico, poiché i singoli governi sono stati investiti dai propri cittadini della responsabilità di eliminare le difficoltà economiche che affliggono il proprio Stato. Inoltre, il nucleo originario e fondamentale del *welfare state*, ossia la concessione o la conquista di specifici diritti di protezione sociale, ha significato e vigore solo in riferimento a un ordine territoriale so-

³⁹ *Ibidem*, p. 121.

vrano, quale lo Stato-nazione. Sono stati, infatti, 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. Il bilancio dello Stato resta la fonte primaria di risorse finanziarie, così come le istituzioni politiche nazionali (governi, parlamenti e partiti) restano i principali centri di compensazione e smistamento delle varie istanze di protezione, e gli istituti dello Stato di diritto restano i garanti ultimi della cittadinanza sociale⁴⁰. Grazie al suo carattere marcatamente nazionalistico, il *welfare state* può decidere di trasferire ad altre società, in virtù dell'interdipendenza, le difficoltà economiche che attraversa, come il mancato raggiungimento della piena occupazione. Inoltre, proprio a causa di tale interdipendenza che caratterizza l'attuale sistema economico internazionale, esso dimostra di possedere un elevato grado di vulnerabilità esterna. Un esempio di quando si afferma è dato dagli effetti provocati dai due shock petroliferi degli anni Settanta sull'Europa Occidentale.

La seconda ragione è costituita dal fatto che la logica che sta dietro al *welfare state* sembra essere la chiusura dell'economia. Il crescente flusso internazionale di scambi di servizi e merci minaccia la gestione keynesiana di un'economia, facendo diminuire l'autonomia della politica interna: le merci e tanto più i servizi dovrebbero invece essere «fatte in casa», e il capitale dovrebbe restare entro i confini nazionali, dove può avere effetti benefici per la nazione⁴¹. Il *welfare state*, inoltre, ha potuto consolidarsi e affermarsi negli anni Quaranta e Cinquanta grazie all'adozione di misure protezionistiche⁴². Per questo si può venire a creare un contrasto tra *welfare state*, orientato a preservare il benessere della nazione, e ordine economico liberale a livello internazionale, creato a partire dal Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade*) e oggi rafforzato dall'istituzione del Wto (*World Trade Organization*). Si può inoltre affermare che la sempre più accentuata interdipendenza fra le economie nazionali nel commercio, nella finanza e nelle politiche macroeconomiche può entrare in conflitto con le questioni economiche e sociali nazionali, che per il *welfare state* sono prioritarie: con un tale sistema a vocazione nazionalistica, si pone di con-

⁴⁰ Cfr. R. GILPIN, *Politica ed economia nelle Relazioni Internazionali*, Il Mulino, Bologna 1990, p. 90.

⁴¹ Cfr. J.M. KEYNES, *National Self-Sufficiency*, in «Yale Review», 22 (1933), pp. 755-769.

⁴² Cfr. R. GILPIN, *Politica ed Economia nelle Relazioni Internazionali*, cit., p. 92.

seguenza l'interrogativo circa la compatibilità fra il capitalismo di *welfare* all'interno e l'ordine economico liberale a livello internazionale.

Un motivo, infine, della odierna «crisi» del *welfare state* può risiedere nel fatto che la pressante domanda di eguaglianza economica e sicurezza socioeconomica, che ha permesso la sua nascita, tanto da costituirne la base stessa, sembra essere alterata⁴³. Da oltre sessanta anni non si sono più verificati episodi come la terribile crisi finanziaria del '29 e la Seconda Guerra Mondiale. Questi due eventi, infatti, solleccitarono i regimi democratici a usare le politiche sociali come irrinunciabili strumenti d'ordine e di integrazione sociale, e rappresentarono, al tempo stesso, anche le ragioni che portarono in Europa a un rapido processo di inclusione delle classi subalterne e dei gruppi sociali sottoprivilegiati⁴⁴.

Il *welfare state*, oltre a dimostrare di essere capace di sopravvivere in un ambiente internazionale dissonante e con una base d'appoggio alterata, dovrà riuscire a respingere l'accusa di inefficacia, in questi anni mai venuta meno⁴⁵: pur con tutte le sue costose ambizioni, infatti, esso non è stato capace di mantenere gran parte delle sue promesse. I programmi statali hanno mostrato una grave incapacità nel distribuire denaro e servizi a coloro che ne avevano bisogno e, nel tentativo di realizzare tale obiettivo, hanno prodotto conseguenze indesiderabili quali la dipendenza da parte dei clienti dei vari programmi ed invadenza burocratica.

⁴³ Cfr. A. STEIN, *The Nation at the War*, The John Hopkins University Press, Baltimora 1980.

⁴⁴ Cfr V.E. PARSİ, *Interesse nazionale e globalizzazione. I regimi democratici nelle trasformazioni del sistema post-westfaliano*, Jaca Book, Milano 1998.

⁴⁵ Cfr M. FERRERA, *Lo stato del benessere: una crisi senza uscita?*, Le Monnier, Firenze 1981.