

## Lo Stato sociale e le sue sfide

Ai fini della presente ricerca per definire il concetto di Stato sociale (welfare state) si rimanda alla definizione di Esping-Andersen (1990): *“the institutional arrangements, rules and understandings that guide and shape current social policy decisions, expenditure developments, problems definitions, and even the respond-and-demand structure of citizens and welfare consumers. The existence of policy regimes reflects the circumstance that short term policies, reforms, debate and decision making take place within frameworks of historical institutionalization that differ qualitatively between countries”*.

Lo Stato sociale è una caratteristica distintiva dei paesi europei e, più in generale, del mondo occidentale, sviluppatosi negli ultimi venti anni anche in altre regioni del mondo come l'Europa dell'est e il Sud-Est asiatico.

A partire dall'inizio del XIX secolo, lo sviluppo in Europa della domanda per le riforme sociali è attribuibile a due fenomeni transnazionali come l'industrializzazione e la proletarizzazione, processo che implica la migrazione della popolazione dalle campagne alle città. Questi fenomeni sono oggi presenti in molti altri paesi emergenti e potrebbero portare ad uno sviluppo simile a quello avvenuto in Europa quasi due secoli fa. Infatti, la domanda per le riforme sul lavoro o per l'uguaglianza e la sicurezza sociale sembra essere una tendenza insita in tutte le forme di capitalismo che hanno raggiunto un certo livello di industrializzazione.

Nonostante ciò non si sia sempre verificato nel passato, negli ultimi decenni abbiamo assistito ad uno sviluppo in questa direzione in alcuni paesi asiatici come Singapore, Corea del Sud e Taiwan, dove fenomeni come la migrazione di massa dalle campagne verso le città e l'aumento della qualità della vita si stanno consolidando. Inoltre, sebbene varie forme di autoritarismo siano ancora presenti in alcuni paesi come la Cina, le pressioni della popolazione per le riforme sociali sono in forte espansione, così come il verificarsi di insurrezioni sociali è sempre più frequente.

In sostanza, molte economie emergenti non sono molto diverse nelle loro aspettative politiche e sociali rispetto a quelle di molti europei all'inizio del secolo scorso.

Sebbene molte politiche di protezione sociale fossero presenti in Europa già nel XIX secolo, lo Stato sociale, così come lo conosciamo oggi, raggiunge il suo pieno sviluppo nel secondo dopoguerra grazie al boom economico durato fino alla fine degli anni sessanta.

Crescita economica, piena occupazione e una buona capacità di finanziamento da parte dello Stato assicuravano allo Stato sociale un'ottima stabilità.

Tuttavia, quando negli anni settanta la crescita economica rallenta in seguito agli shock petroliferi, la comparsa della nuova ideologia neo-liberale sembra ridimensionare il ruolo dello Stato nel mercato mettendo in crisi l'idea di Stato sociale. Ad ogni modo, nonostante alcune privatizzazioni e la deregolamentazione parziale dei mercati soprattutto negli anni ottanta, il modello redistributivo dello Stato sociale rimane saldamente in piedi mentre il ruolo dello Stato nella politica economica non viene modificato in modo significativo a livello macroeconomico dall'ideologia neo-liberale.

La vera novità riguarda l'introduzione del nuovo sistema di regolamentazione dei mercati negli anni ottanta e novanta, sistema che provocherà gravi conseguenze a causa del suo fallimento nel contrastare la speculazione finanziaria dell'ultimo decennio.

Lo Stato sociale è stato spesso oggetto di un vivo ed interessante dibattito nella comunità scientifica, in particolar modo fra i politici, gli economisti e i sociologi le cui continue ricerche e discussioni hanno evidenziato il carattere di grande attualità dell'argomento. Questo è vero soprattutto se si pensa alle numerose sfide con le quali ha dovuto fare i conti lo Stato sociale negli ultimi anni.

A partire dagli anni ottanta, il processo noto come "globalizzazione" ha costituito sicuramente una delle sfide più importanti. Alla globalizzazione è in buona parte attribuibile la tensione fra gli Stati sociali nazionali e le comunità economiche internazionali.

Oggi, le economie nazionali hanno confini indistinti e allo stesso tempo sono coinvolte in un sistema economico di redistribuzione più globale. In questo sistema, persone, beni e capitali sono liberi di circolare liberamente mentre, al contrario, lo Stato sociale rimane un sistema chiuso i cui confini sono ben delimitati. L'apertura delle economie nazionali ha consentito a molti migranti (*non-membri*) di entrare a far parte dello Stato sociale di un altro paese che dal canto suo aveva bisogno di nuova forza lavoro. Tuttavia, l'esclusione dei *non-membri* rimane cruciale per la legittimità e per il funzionamento di un sistema chiuso come lo Stato sociale.

E' questo dunque, il paradosso che la globalizzazione ha contribuito a far emergere.

Una seconda sfida per lo Stato sociale è rappresentata dalla crisi economica e finanziaria scoppiata nel 2008. Una delle maggiori conseguenze della crisi è stata la perdita di

capacità contributiva degli Stati e la conseguente affermazione delle politiche di austerità. Di conseguenza per molti paesi la contraddizione fra il tentativo di mantenere un Stato sociale avanzato in un contesto di finanziarizzazione dell'economia e di privatizzazione è diventata insostenibile. E' proprio la contraddizione fra Stato da una parte e mercato dall'altra il cuore della crisi. Quella che era inizialmente una crisi speculativa privata si è trasformata rapidamente in una crisi dei debiti sovrani visto che molti stati hanno cercato di salvare la propria economia, ivi compreso il sistema bancario, attraverso iniezioni di liquidità che hanno gonfiato appunto il debito pubblico.

Inoltre, la formidabile crescita delle nuove economie emergenti dell'Asia e dell'America Latina nonostante la crisi, sembrano suggerire un progressivo esaurimento del modello capitalistico occidentale ed una traslazione verso oriente del centro del dinamismo economico mondiale.

Per far fronte a deficit e debito pubblico in continua crescita, molti paesi hanno adottato misure più severe per il risanamento delle finanze pubbliche attraverso l'aumento delle tasse e la riduzione dei costi. Una strada è dunque quella dell'*austerity* che consiste nel tagliare la spesa pubblica e nel razionalizzare le spese sociali di modo da sanare i bilanci e ridurre il debito pubblico. Un'altra strada possibile è quella seguita da altri paesi, come gli Stati Uniti, che hanno invece optato per una strategia di investimento sociale che applica misure anticicliche per far ripartire l'economia e spostare i costi sociali dai ceti meno abbienti a quelli più benestanti.

Infine, una terza sfida che il modello occidentale di welfare non può ignorare risiede nella multietnicità della società contemporanea. Le diversità etniche e linguistiche presenti oggi in molti paesi europei sono in gran parte il risultato da una parte della necessità di manodopera a buon mercato da parte del capitalismo occidentale degli ultimi decenni, e, dall'altra, del fallimento dello sviluppo post-coloniale di molti paesi oggi in via di sviluppo.

La diversità etnica e culturale fa sorgere un nuovo dilemma per lo Stato sociale e per i suoi sostenitori. Infatti, nell'attuale "era delle migrazioni", diventa difficile conciliare l'integrazione degli immigrati con la ricerca del supporto popolare per programmi dello stato sociale entrati in vigore in tempi in cui vige una sostanziale omogeneità etnica e culturale.

In particolare, all'indomani della crisi economica, l'opinione pubblica è andata via via polarizzandosi sulla questione dell'immigrazione e la comparsa di nuovi partiti populistici di estrema destra ha alimentato il dibattito sulla possibilità di non riconoscere i diritti sociali agli immigrati. Questa preferenza politica per l'esclusione degli stranieri dal godimento dei diritti

riconosciuti dallo Stato sociale è nota con il nome di “*welfare chauvinism*” (sciovinismo del benessere).

Alla luce dei fenomeni appena descritti quali la globalizzazione, la crisi economica e l’immigrazione, questa ricerca si è posta l’obiettivo quello di fornire un’analisi delle sfide che questi fenomeni rappresentano per il presente e il futuro dello Stato sociale. Oggetto di analisi sono state anche alcune delle cause che hanno prodotto questi fenomeni, così come l’impatto che essi hanno avuto sulle politiche sociali e i modi diversi in cui lo Stato sociale ha reagito alla sfida che si è trovato ad affrontare. Inoltre si è cercato di capire quali possano essere gli sviluppi futuri dello Stato sociale e se le politiche sociali dei diversi paesi siano destinate a convergere oppure a differenziarsi.

A tal fine, il primo capitolo, dopo aver discusso brevemente che cos’è lo Stato sociale, affronta la questione della classificazione delle varie tipologie di Stato sociale.

A partire dagli anni cinquanta, sono state proposte varie classificazioni. Tuttavia, la più famosa ed influente è quella realizzata da Esping-Andersen nella sua celebre opera “*The Three Worlds of Welfare Capitalism*” (1990) nella quale distingue tre regimi di Stato sociale: liberale, conservativo-corporativo e socialdemocratico. Questa tipologia si basa su due elementi fondamentali ossia il grado di demercificazione e il tipo di stratificazione sociale prodotto. Secondo Esping-Andersen, uno Stato sociale universalistico come quello socialdemocratico è caratterizzato da un alto livello di demercificazione, che consente agli individui di ottenere i mezzi di sostentamento di cui hanno bisogno senza ricorrere al mercato, e da una struttura sociale caratterizzata da scarsa stratificazione in cui la maggioranza della popolazione appartiene ai ceti più bassi, per i quali anche un beneficio modesto può essere considerato soddisfacente.

Nonostante sia stata ampiamente accettata dalla maggioranza della comunità scientifica, questa classificazione non è immune da critiche. Secondo alcuni autori, determinati regimi di Stato sociale, come per esempio quelli dell’Europa mediterranea oppure dell’Oceania, non rientrano nelle tradizionali categorie delineate da Esping-Andersen. Quest’ultimo, pur riconoscendo la loro peculiarità, sostiene invece che questi regimi di Stato sociale non sono altro che dei regimi immaturi in fase di transizione, che rientreranno prima o poi in una delle tre categorie di regimi previsti.

Altri ancora ritengono che ulteriori dimensioni, ad esempio l'assistenza sociale e le entrate fiscali, siano da prendere in considerazione al fine di creare uno schema di classificazione universale.

Il capitolo termina con la trattazione delle principali prospettive teoriche sullo sviluppo dello Stato sociale con l'obiettivo di capire se, con la nascita dei nuovi sistemi di welfare anche fuori dell'occidente, le politiche sociali dei diversi paesi tendono a convergere oppure a differenziarsi ulteriormente.

Nel secondo capitolo, è stata affrontata la seconda grande sfida della crisi economica e finanziaria e l'impatto che essa ha avuto sullo Stato sociale. Dal momento che, come detto, molte esperienze nazionali sono diverse, rimane difficile generalizzare sugli impatti politici, economici e sociali della crisi. Alcuni paesi, in particolare quelli con un sistema finanziario ben regolamentato come la Norvegia, il Canada e l'Australia, hanno sofferto di meno rispetto alle economie più liberiste del Regno Unito e degli Stati Uniti che avevano un settore finanziario molto più esteso e quindi più esposto all'imprevedibilità dell'economia internazionale. Gli Stati dell'Europa meridionale come il Portogallo, l'Italia, la Spagna e la Grecia sono stati tra le vittime più colpite della crisi a causa di una crescita quasi nulla e di debiti pubblici alle stelle.

I governi sono stati costretti ad intervenire nel sistema economico e finanziario in modo continuo e consistente fra il 2008 e il 2010 sostenendo la quasi totalità dei costi attraverso misure quali ripetute iniezioni di liquidità, garanzie degli attivi e sostegno al sistema bancario. La diminuzione del gettito e l'aumento dei costi sociali conseguenti all'aumento della disoccupazione e alla difficoltà economica hanno esercitato una pressione ancora maggiore sulle finanze pubbliche, portando a gravi squilibri fiscali e all'accumulo di debito pubblico.

Inoltre sono stati analizzati i principali processi responsabili, a partire dagli anni novanta, della progressiva destabilizzazione dello Stato sociale, come ad esempio il processo di finanziarizzazione dell'economia, il deterioramento della capacità fiscale degli Stati e l'invecchiamento della popolazione.

Successivamente, l'analisi si è concentrata sullo Stato sociale dei paesi europei e più specificamente su come e quanto sono stati colpiti dalle politiche fiscali di austerità perseguite nell'Unione Europea e nell'Eurozona come risposte alla crisi del debito pubblico a partire dal 2010. È stato sottolineato come le risorse pubbliche sulle quali può contare lo Stato sociale si siano notevolmente ridotte dal 2010 e come, abbastanza prevedibilmente, i tagli siano stati più

alti in quei paesi membri che hanno dovuto affrontare una crisi del debito o del sistema bancario e che hanno dovuto sottostare a programmi di aggiustamento strutturali dettati dall'UE e dal Fondo Monetario Internazionale.

Infine, si è discusso a proposito del futuro dei sistemi di welfare nell'intento di capire se un rinnovamento e un rilancio della socialdemocrazia e dello Stato sociale siano una possibilità concreta nonostante alcuni fenomeni, come la riduzione della centralità dello stato e l'inasprimento delle disuguaglianze, possano far credere il contrario.

Il terzo ed ultimo capitolo si sofferma sullo studio della relazione fra migrazione e Stato sociale ed in particolare sul tema del "*welfare chauvinism*", ossia la riluttanza dei cittadini originari di un certo paese a riconoscere qualsiasi tipo di prestazione sociale agli stranieri. Dal 1990 questo tema è stato oggetto di ricerca rispetto al rapporto fra il supporto pubblico per i sistemi di welfare e l'attitudine pubblica nei confronti degli immigrati.

Come è possibile che il supporto dell'opinione pubblica per un sistema di previdenza sociale sia legato al presupposto di confini più rigidi della comunità che ne beneficia?

In sostanza, il discorso sul welfare chauvinism implica un meccanismo di definizione dei confini della comunità del sistema di welfare e un discorso politico focalizzato sulla tensione fra inclusione ed esclusione dallo Stato sociale. La sfida consiste nella combinazione fra visioni ugualitarie da una parte e visioni restrittive basate sul merito degli immigrati dall'altra.

Il supporto pubblico in favore dello Stato sociale implica anche il supporto in favore di una redistribuzione delle risorse e del benessere. Quest'ultimo consiste in diversi elementi, illustrati nel corso del capitolo, fra cui i presupposti di solidarietà e fiducia, di identità nazionale e infine dei cosiddetti criteri di merito. Si è cercato di spiegare come il *welfare chauvinism* dipenda da una particolare interpretazione di questi presupposti.

Successivamente, viene affrontata la questione se, e in che modo, fenomeni come la globalizzazione e l'immigrazione possono avere un impatto sul welfare chauvinism. Si è visto come il minimo comun denominatore di tutti gli studi fatti in proposito sia quello di ritenere che la globalizzazione possa avere un'influenza sulla relazione fra lo status socio-economico degli individui e la propensione per il welfare chauvinism.

Per quanto riguarda il secondo fenomeno, si è cercato di comprendere se i criteri e le condizioni applicate dagli individui per l'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali dipendano, e in che misura, da visioni più ampie sulla giustizia sociale e redistributiva.

Inoltre, viene discusso il cosiddetto “New Liberal Dilemma”, dilemma politico che consiste nel conciliare l’integrazione degli immigrati con il supporto pubblico per programmi di welfare che inizialmente avevano come unici destinatari i cittadini nativi.

Infine, vengono riportati i risultati di alcuni studi sulle attitudini politiche degli individui nei confronti del riconoscimento dei diritti sociali agli immigrati che sottolineano come la maggioranza degli europei siano disposti a condividere i benefici sociali con gli immigrati sulla base di criteri come la cittadinanza, la reciprocità o il merito (vale a dire a condizione che l’immigrato lavori e paghi le tasse).

Da questi risultati si possono dedurre importanti implicazioni per la messa in atto delle politiche sociali. Queste dovrebbero considerare maggiormente il carattere di reciprocità delle preferenze degli individui per l’accesso degli immigrati alle prestazioni sociali favorendo, per esempio, l’ingresso di questi nel mercato del lavoro.

Nelle conclusioni, dopo aver accennato all’impatto fiscale degli immigrati sulla spesa pubblica nazionale, si sottolinea la necessità, per la sopravvivenza dello Stato sociale in un contesto di sempre maggiore diversità etnica e culturale, di politiche sociali maggiormente inclusive e non discriminanti nei confronti di cittadini stranieri.