

Welfare state come investimento sociale: per quali obiettivi?

Colin Crouch

Al centro della strategia del welfare state come investimento sociale (Siws nell'acronimo inglese) c'è l'assunto secondo il quale le politiche sociali possono essere uno strumento per sostenere la competitività nei mercati globali della forza lavoro delle economie avanzate, attraverso il miglioramento delle sue capacità e delle sue competenze professionali. Dominano la discussione tre aree di intervento: istruzione, politiche

attive del mercato del lavoro e politiche per la famiglia. L'efficacia della Siws non è comprovata dall'esperienza maturata finora. Si è però dimostrata capace di incoraggiare lo sviluppo costante delle politiche, specie nei paesi che devono migliorare i loro livelli di qualificazione professionale e incrementare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

RPS

1. Introduzione: il Social investment welfare state

Al centro della strategia del welfare state come investimento sociale (Siws nell'acronimo inglese) c'è l'assunto secondo il quale le politiche sociali possono essere uno strumento per sostenere la competitività della forza lavoro delle economie avanzate nei mercati globali, non riducendo unicamente il suo costo ma migliorando le sue capacità e le sue competenze professionali. È una prospettiva diversa da quella dominante, che intende le politiche sociali come una forma di compensazione per le vittime delle trasformazioni sociali nella migliore delle ipotesi e, nella peggiore, come uno spreco di denaro. Considera invece certi tipi di politiche sociali come una spesa per l'infrastruttura sociale, analoga a quelle per le infrastrutture materiali come le strade, i sistemi ferroviari, le reti di comunicazione ecc.

Negli anni novanta, quando fu formulata per la prima volta, la Siws si ispirò alla teoria dei nuovi rischi sociali (Nsr nell'acronimo inglese) sviluppata da Anthony Giddens (1994, 1998) sulla base delle argomentazioni di Ulrich Beck (1986; si veda anche Ferrera, 1998; Taylor-Gooby, 2004). In un primo momento Beck sostenne che l'economia contemporanea aveva cambiato la natura del rischio per la classe lavoratrice. In un passato da lui non chiaramente specificato la gente comune aveva vissuto il rischio come una minaccia da cui tutelarsi: ori-

RPS

WELFARE STATE COME INVESTIMENTO SOCIALE: PER QUALI OBIETTIVI?

ginariamente, dunque, le politiche sociali del XX secolo avevano posto particolare enfasi sul mantenimento del reddito per affrontare il rischio di malattie, vecchiaia, disoccupazione e invalidità. Oggi l'opinione di Beck, e in particolare di Giddens, è che questi rischi sono ampiamente superati, mentre i lavoratori contemporanei nella nuova economia sarebbero disposti a considerare le nuove forme di rischio come una sfida e un'opportunità. Potendo contare sull'istruzione e su frequenti opportunità di riqualificazione professionale, i lavoratori avrebbero la capacità di stare al passo con i cambiamenti, consentendo alle economie in cui operano di sviluppare attività a più alto valore aggiunto, ed evitando di essere trascinati in un vortice competitivo con i lavoratori sottopagati delle nuove economie dell'Estremo Oriente e dell'Europa centrale e orientale. Un ruolo centrale nelle nuove forme di occupazione avrebbero gli impieghi in vari settori dei servizi, che utilizzano le donne in numero notevolmente più alto che nella vecchia economia manifatturiera. L'accresciuta occupazione femminile, in particolare quella delle madri, doterebbe inoltre le famiglie di quella flessibilità che ben si adatta a un'economia in rapida trasformazione, dato che almeno un membro della famiglia avrebbe un impiego in qualsiasi momento. Considerando questo cambiamento nella natura dei rischi, sostengono gli studiosi dei Nsr, la risposta ai nuovi bisogni non comporterebbe necessariamente un incremento globale della spesa pubblica. Il denaro speso per la tutela dai vecchi rischi potrebbe essere utilizzato per contrastare i nuovi. Il risultato globale sarebbe il miglioramento della qualità della forza lavoro senza che questo comporti un incremento dei costi netti a carico dello Stato.

Queste argomentazioni rispondono a tre obiettivi. Primo, giustificano il ruolo accresciuto della spesa pubblica e delle politiche sociali promosse dallo Stato, confutando le posizioni neoliberiste che considerano la spesa pubblica un mero spreco di risorse. Secondo, contribuiscono all'allontanamento dei riformatori, nei movimenti socialdemocratici e progressisti, dalle vecchie basi dei loro partiti formatesi all'interno della classe lavoratrice industriale a prevalenza maschile, e allo sviluppo di politiche capaci di attrarre i lavoratori, in particolare le donne, nei nuovi settori dell'economia. Le argomentazioni a supporto dei Nsr e della Siws hanno avuto un ruolo fondamentale nei movimenti della «Terza via» che, nel corso degli anni novanta, sono stati associati a figure come Bill Clinton, Tony Blair e Gerhard Schröder. In fin dei conti queste politiche, nella loro essenza, coglievano un bisogno reale; la discussione sui requisiti necessari e le opportunità da

cogliere per rispondere alle sfide della globalizzazione era ben radicata nell'area di intervento della scienza sociale (Esping-Andersen, 2002). Restavano però tre grossi problemi. Primo, le aspettative secondo cui la nuova economia aveva raggiunto un livello di stabilità tale da disinnescare la minaccia dei vecchi rischi sociali si sono rivelate infondate. Se non altro il ruolo accresciuto dei mercati finanziari in tale economia ha finito per renderla fortemente instabile. La grande crisi del 2007/2008 è solo l'esempio più lampante di una più generale vulnerabilità. Gli operatori finanziari e le persone ricche sono in grado di sfruttare i rischi di questi mercati come opportunità per speculare, proteggere i loro azzardi e fare soldi, mentre le persone comuni con poca o nessuna capacità di manipolare le attività finanziarie subiscono l'impatto dell'instabilità che ne deriva. Dopo il 2008 i vecchi rischi sociali hanno riproposto il loro volto peggiore, confutando l'argomento secondo il quale le politiche Siws non comporterebbero alcun aggravio dei costi. C'è ancora grande bisogno della «vecchia» protezione sociale, bisogno reso ancora più forte dalla continua crescita delle disuguaglianze. I ricchi si spartiscono una quota crescente dei consumi, riducendo i margini per combattere l'insicurezza al resto della popolazione (Bastagli e al., 2012; Förster e al., 2014; Ocse, 2011). Le persone comuni reagiscono ricorrendo sempre più al credito al consumo, che alimenta la minaccia di un ritorno della crisi finanziaria.

Il secondo problema sta nel fatto che i sostenitori più convinti dei Nsr tendevano a stigmatizzare come «passive» le «vecchie» politiche di protezione sociale, condividendo bene o male la prospettiva neoliberista che considera uno spreco la spesa pubblica di questo tipo. Va ricordato al riguardo che le suggestioni originarie di Rehn e Meidner in Svezia, di Beveridge nel Regno Unito, e di altri ancora, non reputavano i programmi di protezione sociale uno strumento meramente passivo; tali programmi, piuttosto, dovevano far sì che i lavoratori e le loro famiglie avessero un senso di sicurezza che li avrebbe aiutati ad affrontare con fiducia i rischi del mercato. Di fatto queste argomentazioni erano molto simili a quelle dei fautori dei Nsr. I programmi di protezione sociale, inoltre, agivano come stabilizzatori automatici, consentendo ai lavoratori di continuare a spendere e a sostenere i consumi durante i periodi di recessione.

Infine le politiche Siws sono soggette a quello che è conosciuto come «effetto Matteo». Il riferimento è alle parole attribuite a Gesù Cristo nella parabola dei talenti nel Vangelo secondo Matteo: «Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà

tolto anche quello che ha» (Matteo 25:29). Come hanno dimostrato molte ricerche (Cantillon, 2011; Bonoli, Cantillon e Van Lancker, 2017; Van Kersbergen e Kraft, 2017), le politiche Siws producono effetti simili a questo: le migliori opportunità di istruzione tendono ad avvantaggiare le persone che provengono da famiglie benestanti; i lavoratori con elevata professionalità hanno maggiori probabilità di sfruttare le opportunità di riqualificazione rispetto a quelli meno professionalizzati; in genere le famiglie con redditi medio-alti beneficiano più di tutte dell'impiego e delle politiche sociali a favore delle famiglie. Si tratta di obiezioni degne di nota. Sono queste le ragioni che possono aver alimentato il senso di abbandono tra i lavoratori delle aree e dei settori in declino, i quali si sono trovati in difficoltà di fronte al cambiamento delle politiche pubbliche e non sono riusciti a trarne vantaggio. Le politiche sociali della Terza via, dunque, possono aver favorito la popolarità dell'estremismo di destra a cui stiamo assistendo oggi. Tuttavia i paesi che hanno mantenuto l'investimento sociale come scelta di fondo restano forti dal punto di vista economico, con livelli di disuguaglianza inferiori a quasi tutti quelli che non hanno adottato tali politiche, siano essi di ispirazione neoliberista, come nel caso degli Stati Uniti e del Regno Unito, oppure sistemi di welfare di bassa qualità, come nel caso dei paesi del Sud Europa e dell'Europa centrale e orientale. Pur restando validi e importanti gli argomenti secondo i quali l'approccio Siws è stato accompagnato dall'«effetto Matteo», non si registrano casi controfattuali, ad esempio paesi che hanno ignorato la Siws e dato origine a società ugualitarie con alti livelli di occupazione e prodotti ad alto valore aggiunto. La risposta, come sostengono Bonoli, Cantillon e Van Lancker (2017), sta nell'evitare che la Siws sostituisca le politiche redistributive; ma è anche vero che la Siws fa crescere il bisogno di welfare state redistributivo.

2. *Siws 2.0*

Queste debolezze non hanno messo in causa il nodo centrale dell'approccio Siws; sono servite piuttosto ad adottare una formulazione più cauta riguardo ai risultati attesi. Come sottolineano Hemerijck (2012, 2017) e Morel, Palier e Palme (2012), la Siws si fonda sulla prospettiva che l'economia continui a creare opportunità di impiego per la forza lavoro a elevata istruzione e qualificazione. Ed è proprio quanto successo finora. Oltre quarant'anni fa l'economista olandese Jan Tinber-

gen (1975) affermava che la tecnologia e l'istruzione erano in competizione nel mercato del lavoro: la tecnologia tendeva a distruggere gli impieghi poco qualificati e a creare opportunità per quelli più qualificati; la questione era se l'istruzione fosse in grado di tenere il passo con il cambiamento, generando forza lavoro ad alto tasso di istruzione e qualificazione per trarre vantaggio dalle nuove possibilità del mercato di fascia alta. Secondo l'Ocse la competizione è finita grosso modo alla pari (Ocse, 2011, cap. 1): il numero di impieghi che utilizzano manodopera ad alta qualificazione è cresciuto tanto velocemente quanto è diminuito quello degli impieghi che utilizzano manodopera poco qualificata. Ma questa visione ottimistica va temperata da tre osservazioni.

Primo, una certa quota di posti di lavoro a bassa qualificazione resterà sempre. Coloro che li occupano sono destinati a soffrire le conseguenze negative descritte da Cantillon (2011).

Secondo, come già accennato, nel processo globale che riguarda il mercato di fascia alta delle economie avanzate ci saranno sempre episodi importanti di rottura; non aggiustamenti marginali con i quali l'equilibrio potrà mantenersi, ma veri e propri collassi che coinvolgono grandi aziende, settori, talvolta intere economie regionali. Ciò è destinato a interferire con gli aggiustamenti ordinari che Hemerijck (2017) ha definito «stocks, flows and buffers» (risorse, flussi e stabilizzatori, *ndt*), con una frequenza prevedibilmente più ravvicinata nell'economia globalizzata. Potranno infine arrivare nuove e migliori attività che creeranno opportunità inedite nelle aree coinvolte, ma si tratterà verosimilmente di un processo di lungo periodo. Nel frattempo una fascia di popolazione sarà esposta a una maggiore insicurezza e rischierà di cadere nella povertà. Quando ciò avviene il populismo di destra diventa un pericolo concreto.

In ogni caso non possiamo aspettarci che la competizione di Tinbergen si concluda sempre con un pareggio. In alcuni paesi e regioni la ricerca di un miglioramento costante non avrà successo. In tutti questi casi un welfare state protettivo continuerà a essere necessario, in parte per fornire un supporto passivo, ma anche per dare fiducia alle persone che devono assumere rischi quando le opportunità si presentano e far sì che continuino a consumare senza bisogno di indebitarsi, sostenendo in questo modo i consumi.

Il rinnovato progetto di Siws mantiene per intero l'enfasi originaria sull'importanza del lavoro retribuito, in coerenza con l'idea che la dignità e il potere politico delle persone – se si esclude una piccola élite

– sono alimentati dalla certezza che il loro lavoro sia utile all'economia. Questo assunto è contestato da quanti ritengono che il lavoro possa essere assicurato a tutti solo in condizioni di crescente degrado, e che sia necessario esplorare politiche come il reddito di cittadinanza, che consentirebbe ad alcuni di non lavorare affatto (Standing, 2014). È altamente improbabile che un tale approccio possa trovare consenso in un'epoca prevalentemente neoliberista, ma anche se così fosse non mancherebbero le implicazioni negative. Le persone dipendenti dal reddito di cittadinanza sarebbero fortemente vulnerabili a una drastica interruzione di tale fonte di sussistenza ove mutasse il consenso politico su questa misura, come appare del tutto verosimile.

Dietro questo tema ce n'è uno ancor più fondamentale: la base normativa della cittadinanza e la relazione della Siws con essa (Morel e Palme, 2017). La Siws è coerente con l'approccio alla cittadinanza che non considera quest'ultima come un insieme astratto di diritti ma come qualcosa di cui godiamo perché la nostra società ha bisogno di noi. Noi contribuiamo con la nostra capacità e competenza lavorativa, ed è per questo che ci aspettiamo in cambio, con orgoglio e non per riconoscenza, una serie di diritti. Talora i «diritti che implicano responsabilità» evocano un approccio conservatore, ma si tratta di un errore. Se i diritti non hanno questo tipo di fondamento, possono ben presto essere considerati come privilegi riconosciuti sia da un'élite al potere sia dai nostri concittadini, ciascuno dei quali può decidere di eliminarli. Il concetto di cittadinanza fondato sul lavoro è tipico della socialdemocrazia nordica, ma sta acquisendo nuova importanza nelle società neoliberiste di impostazione economicistica.

Se ha questa centralità per la cittadinanza, il lavoro diventa un bene collettivo di grande rilievo. Ciò non è tuttavia privo di implicazioni, dato che il lavoro richiede una base nel mercato per evitare che sia organizzato in modo inefficiente. Il bene collettivo non può essere garantito dallo Stato solo con l'offerta di impieghi o attraverso la gestione keynesiana della domanda. Lo Stato deve anche garantire il fattore lavoro come bene collettivo operando a fianco del mercato. Ad esempio deve far sì che le sue attività non ostacolino, ma piuttosto incentivino la creazione di impieghi nel mercato. Forme di tassazione come i contributi per la sicurezza sociale a carico dei datori di lavoro non devono disincentivare questi ultimi dall'utilizzo di manodopera; i contributi devono fondarsi sul *turnover*, non sugli occupati. I costi della sicurezza dell'impiego devono essere sopportati dallo Stato piuttosto che dai datori di lavoro. Per i paesi dell'Europa meridionale, in particolare,

ciò significa passare da una legislazione a tutela dell'impiego (che oggi fa pesare sul datore di lavoro l'onere della sicurezza dei lavoratori) al sostegno alla disoccupazione finanziato generosamente dallo Stato e all'adozione dell'agenda Siws. La tutela dell'impiego a carico dei datori di lavoro sarebbe giustificabile se questi ultimi beneficiassero dei muri protezionistici costruiti dai governi, com'è avvenuto nel primo periodo dello sviluppo industriale post-bellico; ma nei mercati del lavoro aperti può diventare un serio impedimento.

Altrettanto importanti per contrastare l'«effetto Matteo» sono i crediti fiscali per le persone con bassi salari e altri elementi dell'agenda (Bonoli, Cantillon e Van Lancker, 2017). Anche queste misure richiedono che i costi per sostenere l'occupazione e i salari siano trasferiti dai datori di lavoro allo Stato. Si tratta di agevolare la forza lavoro capace di competere nei mercati del lavoro aperti ma con varie forme di sostegno non protezionistico da parte dello Stato, la cui base normativa sono i diritti di cittadinanza e non le «elargizioni del welfare».

Questo scenario implica l'esistenza dei diritti di cittadinanza per coloro che stanno per entrare nel mondo del lavoro, che stanno lavorando, che lavorerebbero se non fossero malati o disabili e che hanno lavorato fino alla vecchiaia. Non include però l'intera popolazione. Chiara Saraceno (2017) e altri hanno messo in guardia sulle conseguenze negative di questo approccio per la famiglia. La pressione per diventare parte della forza lavoro retribuita genera qualche risentimento tra le donne dei paesi del Nord che preferirebbero essere madri a tempo pieno. La tradizionale politica sociale cristiana, in particolare quella di ispirazione cattolica romana, ha sempre esaltato il valore della maternità, e questo è stato uno dei fondamenti della critica ai valori del capitalismo e all'economia di mercato. Tali valori sono diventati impopolari nell'impostazione corrente, condivisa dai socialdemocratici e dai neoliberalisti, che mira a eliminare le barriere alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, soprattutto perché è sempre stata un aspetto della dominazione maschile. Tutto ciò trascura però un aspetto importante. Esiste la possibilità che la vita degli individui e delle famiglie non sia dominata dal mercato, ivi incluso il mercato del lavoro. Le implicazioni vanno oltre il nostro argomento di indagine, ma quale sia il posto dei genitori (non solo le madri) nel modello di cittadinanza fondato sul lavoro è di importanza fondamentale. L'agenda Siws si occupa di questo aspetto in maniera diretta quando enfatizza la cura dei figli, ma deve andare oltre (León, 2017; Saraceno, 2017). La politica sociale deve riconoscere il diritto del ge-

nitore di un bambino in età prescolare di essere genitore a tempo pieno – contribuendo a preparare la prossima generazione di cittadini lavoratori – e di ricevere un sostegno finanziario pubblico, anche se il suo, o la sua, partner ha un impiego retribuito. Questi diritti sono stati riconosciuti alle madri, ma l'idea di un congedo parentale retribuito per periodi limitati anche per i padri sta iniziando a farsi largo. Sono politiche che devono essere sviluppate ulteriormente.

3. *La geografia politica della Siws*

Non meno importante è esaminare dove, e in che misura, le politiche Siws sono attuate oggi, e se possiamo attribuire a esse qualche effetto particolare. Alcuni dati di rilievo, in gran parte limitati ai paesi membri dell'Unione europea (comprensivi del Regno Unito al tempo in cui questo saggio è stato scritto), sono stati raccolti da Eurostat (si veda anche De Deken, 2017; Verbist, 2017). Ciò è dovuto anche al fatto che gli sviluppi più rilevanti delle politiche sociali sono in gran parte limitati ai sistemi avanzati di welfare, che possono essere individuati pressoché esclusivamente in Europa.

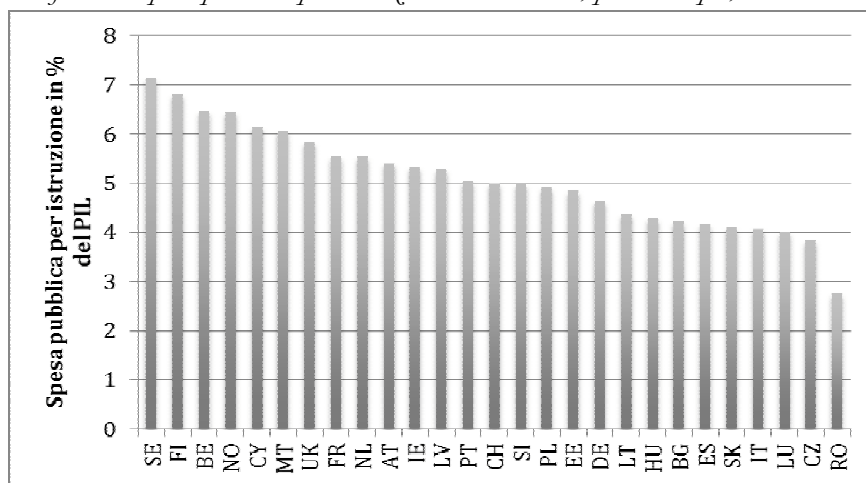
Esistono tre dimensioni principali della Siws: istruzione, riqualificazione professionale tramite politiche attive del mercato del lavoro, politiche per la famiglia. La prima è senza dubbio la più rilevante. Non si tratta naturalmente di una nuova area di intervento introdotta dal pensiero Siws, ma di una propensione, che ha un ruolo centrale nell'impostazione della Siws, verso un livello elevato di spesa pubblica per istruzione. Il grafico 1 rappresenta i livelli di spesa pubblica per istruzione in proporzione al Prodotto interno lordo (Pil) nei paesi membri dell'Ue (più Norvegia e Svizzera) negli anni più recenti rilevati da Eurostat (2014, per alcuni paesi 2013). Purtroppo non è possibile includere la Danimarca, poiché la spesa pubblica per istruzione non è calcolata su una base comparabile in quel paese, che certamente si colloca nella parte alta della classifica (anche la Grecia non ha fornito dati a Eurostat su questa materia). Gli altri paesi del Nord (Svezia, Finlandia, Norvegia) e il Belgio guidano la classifica della spesa pubblica per istruzione, seguiti dalla maggior parte dei paesi europei nord-occidentali. Con l'eccezione di due piccole isole (Cipro e Malta), la spesa è molto inferiore nei paesi dell'Europa meridionale e centrale, con l'Italia che figura nella parte più bassa della classifica. Tuttavia va rilevato anche il basso livello di spesa della Germania. Ciò è in parte

dovuto a una distorsione che deriva dalla natura parzialmente privata (aziendale) della spesa nel sistema di formazione professionale pubblico della Germania; problemi di calcolo ancor più rilevanti hanno portato all'omissione della Danimarca da queste statistiche. Tuttavia l'insufficienza delle politiche pubbliche in materia di istruzione in Germania è ampiamente riconosciuta dai responsabili politici tedeschi.

RPS

Colin Crouch

Grafico 1 - Spesa pubblica per istruzione in % del Pil, paesi europei, Anno 2014



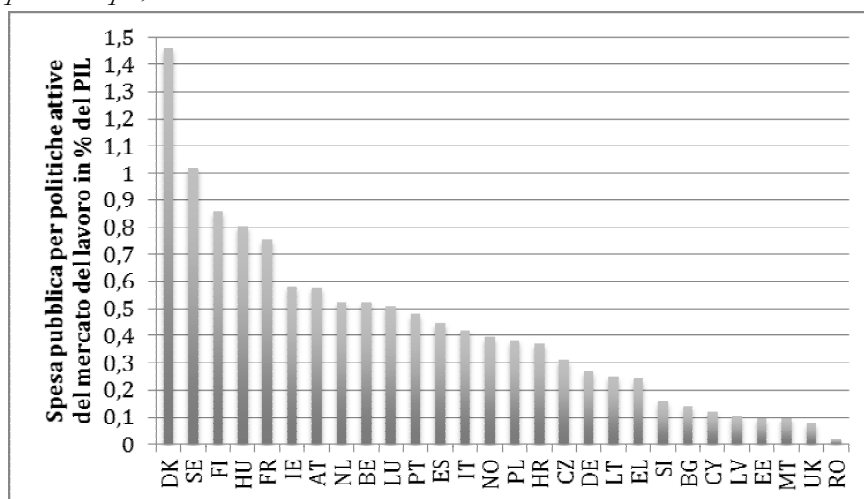
Fonte: Eurostat.

Anche tra le aree con spesa ridotta, la spesa pubblica per istruzione in Europa è più alta che altrove. Se gli Usa fossero inclusi nel grafico 1, si collocherebbero tra la Polonia e l'Estonia; il Giappone risulterebbe fra l'Italia e la Repubblica Ceca. Il caso degli Usa trova parziale spiegazione nel livello elevato di spesa privata per istruzione in quel paese, un fattore che rafforza l'«effetto Matteo». Noi ci occupiamo qui delle politiche pubbliche; non siamo in grado di valutare le differenze nella qualità dell'istruzione tra i vari paesi, né la sua utilità nel mercato del lavoro. Va considerato che i dati sulla spesa sono solo indicatori approssimativi di questi fattori, ma occorrono indicatori facilmente interpretabili per confronti del tipo qui preso in esame.

Le strategie per la formazione e la riqualificazione professionale della forza lavoro possono apparire come parte della spesa per istruzione, ma sono generalmente classificate sotto la voce «politiche attive del mercato del lavoro» (Almp nell'acronimo inglese). Le politiche «passive» del mercato del lavoro comprendono soprattutto i trasferimenti finanziari per sostenere i disoccupati; le politiche «attive» sono quelle

progettate per reinserirli nel mercato del lavoro. Tra queste vi sono gli approcci disciplinari negativi conosciuti negli Usa come *workfare*, basati sull'assunto che considera la disoccupazione un effetto dell'indolenza volontaria. Ma le Almp includono anche la riqualificazione professionale e varie misure che aiutano le persone a trovare lavoro fornendo loro i requisiti necessari – approccio di cui sono stati pionieri i paesi del Nord negli anni sessanta. In generale, quanto più alta è la spesa per Almp tanto più le politiche includono misure di questo tipo piuttosto che il mero *workfare*, che è per sua natura a budget limitato. Il grafico 2 illustra la spesa per Almp nel 2014 e nel 2013, eccettuato il caso del Regno Unito dove i dati sono relativi al 2010 (da allora il Regno Unito ha cessato di comunicare il modesto ammontare della sua spesa in questa area di intervento). I dati riguardano tutti i paesi membri dell'Ue, oltre alla Norvegia e alla Svizzera. In tutti i casi questa spesa è ovviamente più bassa di quella per istruzione, ma il modello è analogo, con i paesi del Nord (inclusa in questo caso la Danimarca) ancora una volta in testa alla classifica, ad eccezione della Norvegia, e a seguire gran parte dei paesi dell'Europa nord-occidentale (con l'eccezione stridente della Germania e del Regno Unito). A parte il caso dell'Ungheria, i livelli di spesa nei paesi dell'Europa centrale e orientale sono notevolmente più bassi di quelli dell'Europa meridionale.

Grafico 2 - Spesa pubblica per politiche attive del mercato del lavoro in % del Pil, paesi europei, Anno 2014

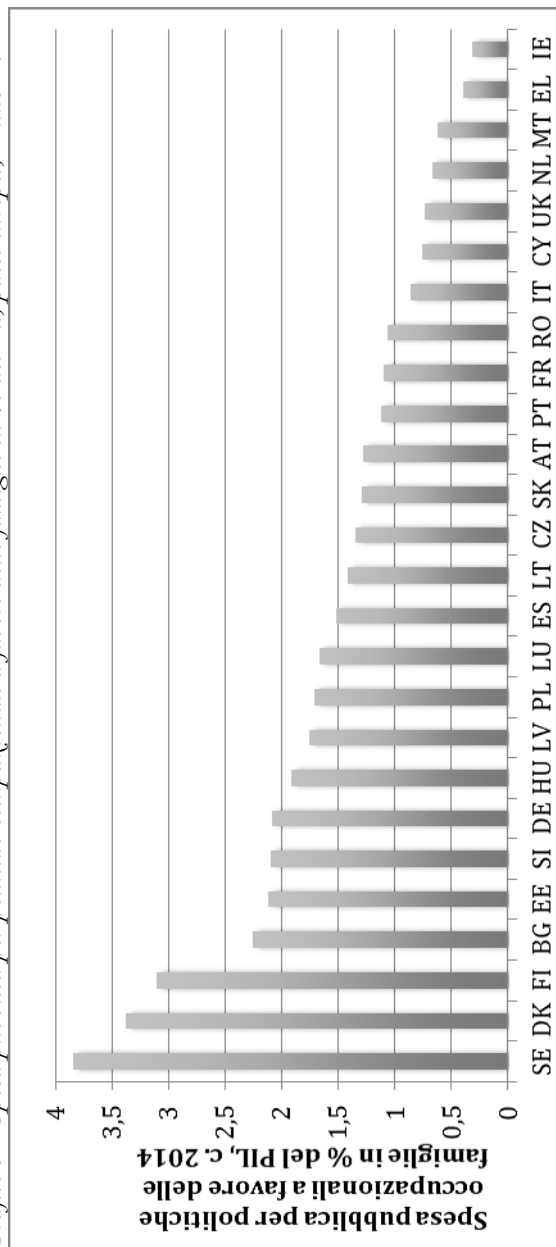


Fonte: Eurostat.

Il grafico 3 illustra la spesa per le politiche dell'impiego a favore delle famiglie. Qui abbiamo i dati di tutti i paesi membri dell'Ue eccetto il Belgio; mancano i dati su Norvegia e Svizzera. Il ruolo delle politiche per la famiglia nella Siws mira soprattutto ad agevolare la partecipazione dei genitori (sia padri che madri) al mercato del lavoro. Ciò non esaurisce tutte le aree coperte dalle politiche per la famiglia. In particolare restano esclusi gli assegni familiari, i bonus bebè e altri trasferimenti finanziari che dovrebbero consentire alle famiglie di cavarsela senza tale partecipazione. Sono inclusi invece i trasferimenti che favoriscono ad esempio il congedo parentale, con l'obiettivo di sostenere le assenze temporanee dal mercato del lavoro, la cura dei figli e la scuola materna. Le ultime due voci, che rappresentano la quota maggiore in questa area di intervento, facilitano l'impiego dei genitori di bambini piccoli, in particolare delle madri. Nel grafico 3 sono inclusi gli elementi delle politiche per la famiglia che rientrano nel modello Siws. Ancora una volta i paesi del Nord dominano la classifica, pur risultando una spesa elevata anche tra i paesi dell'Europa centrale e orientale, mentre i paesi nord-occidentali e meridionali si distribuiscono nella classifica senza un particolare modello. La forte posizione dei paesi dell'Europa centrale e orientale è un'eredità ancora viva del periodo comunista, quando si enfatizzavano le opportunità date alle madri di bambini piccoli di avere un impiego retribuito.

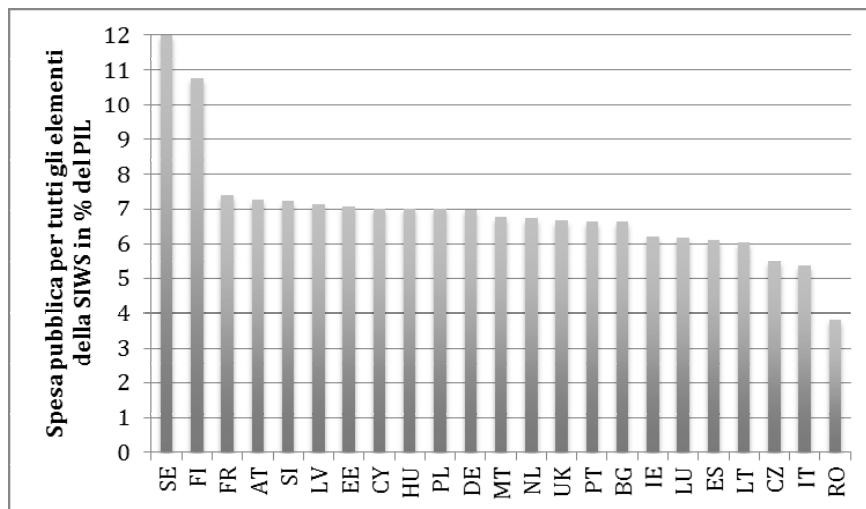
Possiamo combinare i dati relativi ai tre fattori indicati per fornire un indice generale dell'impegno Siws (grafico 4). In assenza di dati sui componenti singoli per i differenti paesi, risulta limitato il numero di paesi che presentano i risultati al completo. I soli due paesi nordici restanti, Svezia e Finlandia, continuano a guidare la classifica, ma per quelli che seguono vi è una complessità non priva di interesse. Tra i paesi dell'Europa occidentale, solo la Francia e l'Austria impegnano per politiche Siws una spesa analoga a quella di molti paesi dell'Europa centrale e orientale. È interessante considerare l'importanza della spesa Siws in proporzione alla spesa pubblica totale piuttosto che in proporzione al Pil, perché questo dato dimostra l'importanza relativa della Siws nella spesa e nelle politiche pubbliche (grafico 5), oltre a indicare l'importanza relativa della spesa Siws nei paesi dell'Europa centrale e orientale. Molti di questi paesi non hanno ereditato dal passato un forte impegno su altri aspetti della spesa pubblica, avendo rigettato il forte ruolo dello Stato ai tempi dei Soviet. Ciò li ha resi più liberi di adottare la relativamente nuova agenda Siws rispetto a molti paesi dell'Europa occidentale.

Grafico 3 - Spesa pubblica per politiche occupazionali a favore delle famiglie in % del Pil, paesi europei, Anno 2014



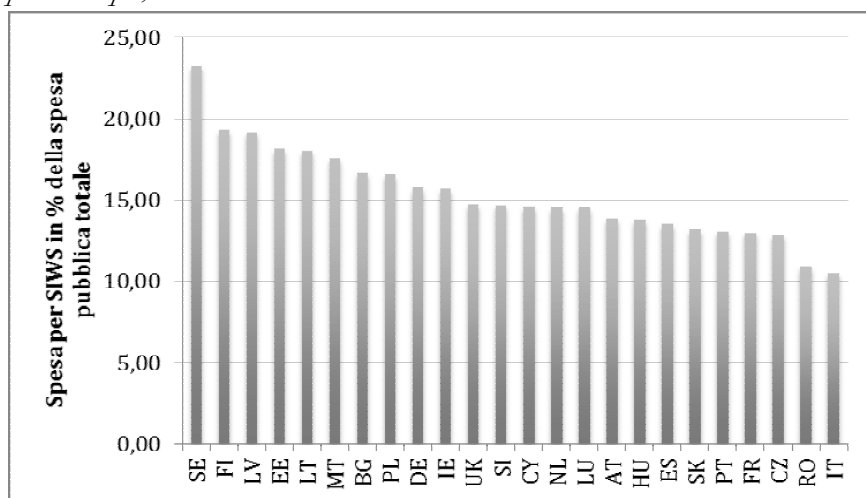
Fonte: Eurostat.

Grafico 4 - Spesa pubblica per politiche aggregate Siws in % del Pil, paesi europei, Anno 2014



Fonte: Eurostat.

Grafico 5 - Spesa per politiche aggregate Siws in % della spesa pubblica totale, paesi europei, Anno 2014

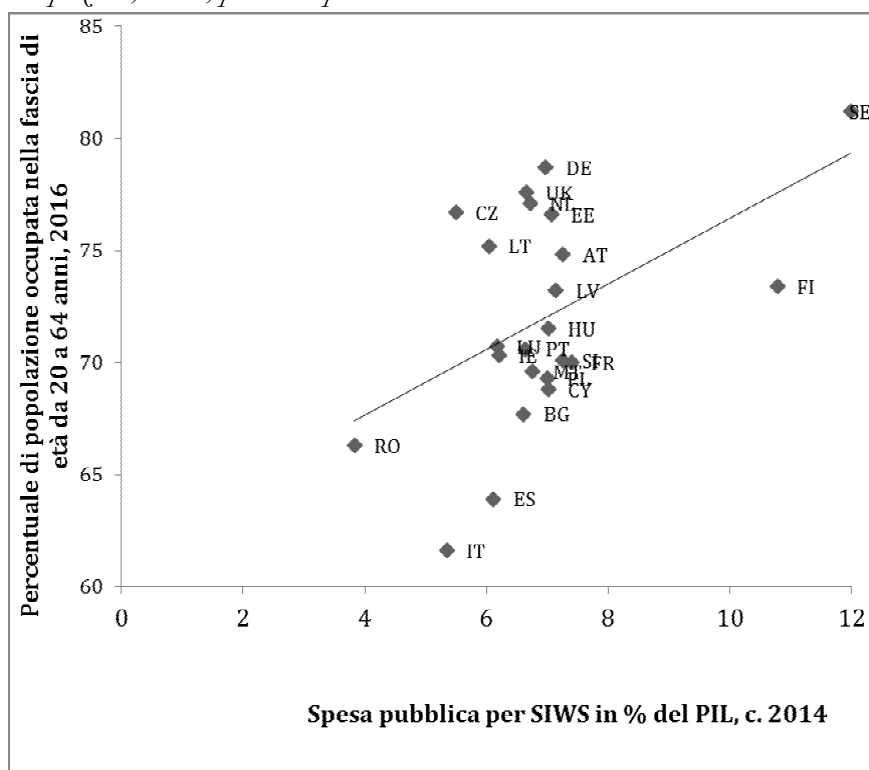


Fonte: Eurostat.

Un problema legato alla strategia Siws è che, nella maggior parte dei casi, è necessario adottare una prospettiva di lungo periodo. Se un paese decide di espandere e di migliorare il proprio sistema di istruzione, non dobbiamo aspettarci di vedere risultati per circa un decen-

nio, mentre le politiche attive del mercato del lavoro e quelle per la famiglia possono dare risultati in un periodo più breve. Il merito principale della strategia è che consente ai paesi con salari alti e alti costi del lavoro di rimanere competitivi e di mantenere livelli di occupazione elevati nonostante la competizione globale. Un test affidabile della sua efficacia consiste nel controllare se lo sviluppo delle strategie Siws (misurate come in precedenza in rapporto alla spesa pubblica) è correlato ai livelli di occupazione. Il grafico 6 illustra i risultati dei dispositivi di spesa Siws messi in atto attorno al 2014 con i livelli di occupazione del 2016.

Grafico 6 - Spesa per politiche Siws in % del Pil, c. 2014, a seconda del livello di occupazione, 2016, paesi europei



La relazione è positiva, ma non così forte: $r^2 = 0.2419$. C'è da aspettarsi che neppure i più entusiastici sostenitori siano disposti ad affermare che la Siws sia il principale fattore di spiegazione dei livelli di oc-

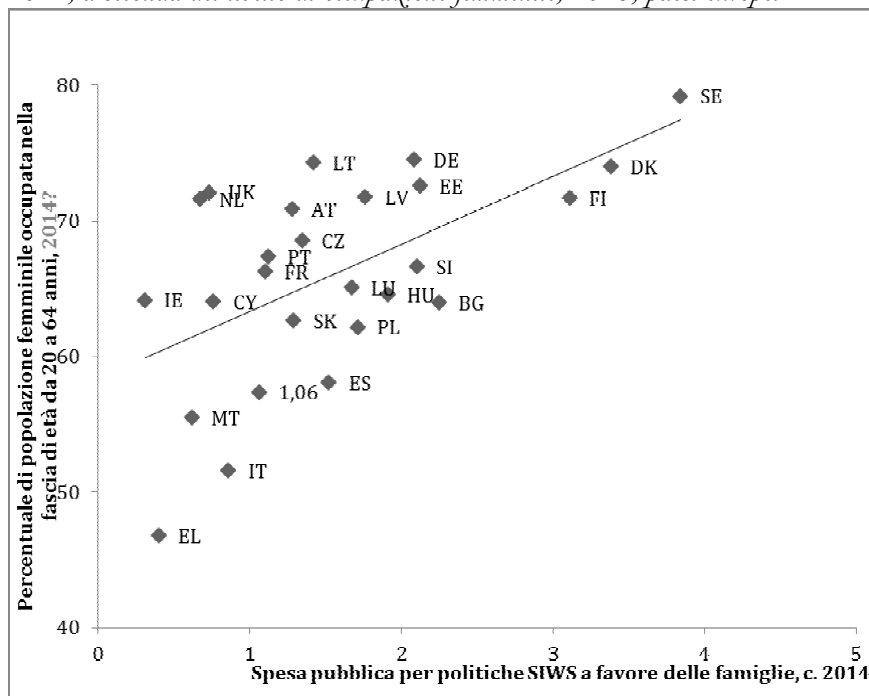
occupazione. È interessante però osservare quali paesi in particolare deviano dai livelli attesi di occupazione, assumendo che la Siws sia un fattore determinante. Possiamo farlo calcolando in primo luogo l'equazione della relazione ipotetica tra spesa Siws e livello di occupazione tra i paesi per i quali abbiamo i dati completi. Possiamo in tal modo prevedere il livello di occupazione che un paese avrebbe ove funzionasse questa equazione. Sottraendo poi tale livello da quello effettivo di occupazione nel paese esaminato, e dividendo il risultato per la deviazione standard del livello di occupazione in tutti i paesi, possiamo misurare la deviazione di un singolo paese dal modello atteso. Considereremo casi eccezionali quelli che deviano da più di una deviazione standard, e in qualsiasi direzione.

Ecco i risultati di questi calcoli: Repubblica Ceca, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito presentano livelli di occupazione più alti di quelli attesi con la Siws; Italia e Spagna presentano livelli più bassi. È degno di nota il fatto che nel 2016 il governo tedesco si sia orientato maggiormente verso l'accoglimento dell'approccio Siws (Bundesfinanzministerium, 2016). L'argomento usato è che il paese non sarebbe in grado di sostenere la sua forte *performance* economica senza uno sforzo per migliorare i livelli di qualificazione e agevolare l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. In particolare si è ritenuto che, alla luce del ridotto tasso di natalità del paese, sia necessario accettare un numero elevato di immigranti e di rifugiati per sostenere la forza lavoro, con un considerevole supporto educativo a favore di questi ultimi. La Repubblica Ceca è riuscita ad attirare investimenti nella manifattura dai paesi dell'Europa occidentale, grazie soprattutto alla forte base produttiva ereditata dai tempi del comunismo. È convinzione diffusa che il Regno Unito abbia adottato politiche del mercato del lavoro di segno differente rispetto al resto dell'Europa occidentale, basandosi su un mercato del lavoro deregolato per incoraggiare la creazione di occupazione. Italia e Spagna figurano tra i paesi dell'Europa meridionale che non hanno adattato le loro economie alle necessità moderne dell'occupazione prima dello scoppio della crisi finanziaria e del conseguente urto dell'Eurocrisi.

Vi è una differenza notevole nella relazione tra Siws e occupazione maschile e femminile. Non vi è alcuna correlazione con l'occupazione maschile: $r^2 = 0.03886$, mentre la correlazione con l'occupazione femminile è $r^2 = 0.33136$. La relazione più significativa è tra occupazione femminile e spesa per le politiche a favore delle famiglie. Mentre la relazione con l'occupazione per entrambi i generi è solo di 0.07294,

quella con l'occupazione delle donne è di 0.33667 (grafico 7). Sembra dunque che l'impatto più significativo delle politiche Siws sia ascrivibile all'aiuto alle donne per entrare nella forza lavoro retribuita grazie alle politiche di sostegno della famiglia. I paesi che si conformano meno all'equazione (utilizzando i calcoli enunciati sopra), con un'occupazione femminile più alta di quella attesa sulla base delle politiche per la famiglia, sono la Lituania, i Paesi Bassi e il Regno Unito; quelli con il livello più basso sono la Grecia, l'Italia e la Spagna. La Lituania è un paese che ha una forte occupazione femminile ereditata dai tempi dei Soviet; i Paesi Bassi si distinguono per l'alto livello di impiego part-time, sia tra gli uomini sia tra le donne, come principale strumento per incoraggiare le famiglie con duplice impiego. Il Regno Unito, ancora una volta, ha seguito un percorso proprio. Tutti i paesi dell'Europa meridionale, con l'eccezione del Portogallo, hanno ottenuto risultati inferiori.

Grafico 7 - Spesa per politiche Siws a favore delle famiglie in % del Pil, Anno 2014, a seconda del livello di occupazione femminile, 2016, paesi europei



4. Conclusioni

Questa analisi ci porta a una conclusione: la Siws sembra rilevante soprattutto nel facilitare l'impiego femminile, pur non essendo chiaramente l'unico strumento disponibile per raggiungere un alto livello di occupazione in termini generali. L'esperienza dei paesi del Nord suggerisce che, quando un paese adotta forti politiche Siws, è possibile associare un basso grado di disuguaglianza con un forte welfare state, consentendo a un'ampia fascia di popolazione di lavorare in settori ad alta qualificazione professionale e ad alto valore aggiunto (la via nordica). L'esperienza del Regno Unito (e probabilmente quella degli Usa, che non sono trattati in questa sede) suggerisce che una forte Siws non è necessaria per ottenere un alto livello di occupazione sia per gli uomini sia per le donne. C'è da chiedersi però se il prezzo sia una disuguaglianza più alta. La domanda è rinviata alla ricerca futura.

Ci sono diversi percorsi per sostenere un forte mercato del lavoro; la Siws non costituisce la «migliore e unica via», ma è una strategia a disposizione dei paesi che devono evitare la trappola della competizione basata sui prezzi – che porta con sé bassi salari e specializzazione in attività a basso valore aggiunto. Questa opportunità può essere particolarmente importante per i paesi dell'Europa meridionale. Fino a venticinque anni fa l'Italia e la Spagna, con l'eccezione di alcuni settori e regioni, avevano trovato le loro principali nicchie di mercato come fornitrici al resto dell'Europa occidentale di prodotti tessili, abbigliamento a buon mercato ed elettrodomestici. Negli anni novanta questo ruolo non è più stato agibile. L'accordo Multifibre ha posto fine alle tariffe innalzate dalle economie avanzate per contrastare l'importazione di prodotti tessili e vestiario dall'Estremo Oriente; e l'ingresso nell'economia capitalista dei paesi dell'Europa centrale e orientale ha consentito all'Europa occidentale di utilizzare alcuni lavoratori a basso costo, ma altamente qualificati. L'Europa meridionale ha perso il suo vecchio ruolo. Oggi i paesi che ne fanno parte devono scegliere tra la riduzione dei loro standard di vita, per poter competere con i prezzi dei paesi dell'Europa centrale e orientale, e il miglioramento della qualità dei loro prodotti e metodi di produzione, per raggiungere il livello dei produttori ad alto valore aggiunto. Ancora una volta si muovono in quest'ultima direzione alcuni settori e regioni dell'Italia e della Spagna, ma non le economie nazionali nel loro insieme.

Per alcuni versi i lavoratori delle economie più forti dell'Europa centrale e orientale – Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia – sono in

RPS

Colin Crouch

una posizione migliore rispetto ai loro vicini dell'Europa meridionale. I loro redditi sono bassi e i servizi pubblici sono scadenti, ma sono in via di miglioramento. E, poiché molte delle economie dell'Europa occidentale non hanno ereditato dal passato un forte impegno di spesa pubblica a favore delle pensioni e della protezione sociale, per i loro governi risulta più facile adottare alcune parti dell'agenda Siws. È possibile per tutti i paesi aumentare la spesa per promuovere interventi Siws, mentre sopportano ancora gli oneri dell'austerità, senza tradire gli impegni assunti in passato sulla protezione sociale? Per la Germania, con le sue disciplinate finanze pubbliche, è relativamente facile iniziare ad aumentare da subito le sue attività Siws; per l'Italia, la Spagna, e soprattutto la Grecia, è molto più difficile.

Riferimenti bibliografici

- Bastagli F., Coady D. e Gupta S., 2012, *Income Inequality and Fiscal Policy*, Imf Staff Discussion Note SDN/12/08, Imf, Washington DC.
- Beck U., 1986, *Risikogesellschaft*, Suhrkamp, Francoforte sul Meno.
- Beramendi P., Häusermann S., Kitschelt H. e Kriesi H., 2015, *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bonoli G., Cantillon B. e Van Lancker W., 2017, *Social Investment and the Matthew Effect: Limits to a Strategy*, in Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 66-76.
- Bundesfinanzministerium, 2016, *Der Vierte Tragfähigkeitsbericht des Bfm*, Bfm, Berlino.
- Cantillon B., 2011, *The Paradox of the Social Investment State: Growth, Employment and Poverty in the Lisbon Era*, «Journal of European Social Policy», vol. 21, n. 5, pp. 432-449.
- De Deken J., 2017, *Conceptualizing and Measuring Social Investment*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 184-193.
- Esping-Andersen G., 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Ferrera M., 1998, *Le Trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- Förster M., Llena-Nozal A. e Nafilyan V., 2014, *Trends in Top Incomes and their Taxation in Oecd Countries*, Oecd Society, Employment and Migration, «Working Papers», n. 159, Oecd, Parigi.
- Giddens A., 1994, *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Polity Press, Cambridge.
- Giddens A., 1998, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- Hemerijck A., 2012, *Changing Welfare States*, Oxford University Press, Oxford.

- Hemerijck A. (a cura di), 2017, *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford.
- León M., 2017, *Social Investment and Childcare Expansion: A Perfect Match?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 118-127.
- Morel N. e Palme J., 2017, *A Normative Foundation for the Social Investment Approach?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, 150-159.
- Morel N., Palier B. e Palme J. (a cura di), 2012, *Towards a Social Investment Welfare State?*, Policy Press, Bristol.
- Oecd, 2011, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, Oecd, Parigi.
- Rueda D., Wibbels E. e Altamirano M., 2015, *The Origins of Dualism*, in Beramendi P., Häusermann S., Kitschelt H. e Kriesi H., 2015, *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Saraceno C., 2017, *Family Relationships and Gender Equality in the Social Investment Discourse: An Overly Reductive View?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 59-65.
- Standing G., 2014, *A Precariat Charter: From Denizens to Citizens*, Bloomsbury Academic, Londra.
- Taylor-Gooby P. (a cura di), 2004, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Tinbergen J., 1975, *Income Distribution: Analysis and Policies*, North Holland Publishing Co., Amsterdam.
- Van Kersbergen K. e Kraft J., 2017, *De-universalization and Selective Social Investment in Scandinavia?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 216-26.
- Verbist G., 2017, *Measuring Social Investment Returns: Do Publicly Provided Services Enhance Social Inclusion?*, in Hemerijck A. (a cura di), *The Uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, pp. 194-205.

Appendice. Sigle dei paesi

AT	Austria
BE	Belgio
BG	Bulgaria
CH	Svizzera
CY	Cipro
CZ	Repubblica Ceca
DE	Germania
DK	Danimarca
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	Spagna
FI	Finlandia
FR	Francia

HU Ungheria
IE Irlanda
IT Italia
LT Lituania
LU Lussemburgo
LV Lettonia
MT Malta
NL Paesi Bassi
NO Norvegia
PL Polonia
PT Portogallo
RO Romania
SE Svezia
SI Slovenia
SK Slovacchia
UK Regno Unito

Traduzione di Carlo Gnetti