

Mercati del lavoro e welfare state : che cosa la globalizzazione (non) implica

Original

Mercati del lavoro e welfare state : che cosa la globalizzazione (non) implica / Sacchi, S.. - In: BIBLIOTECA DELLA LIBERTÀ. - ISSN 0006-1654. - 2001:161(2001), pp. 45-64.

Availability:

This version is available at: 11583/2792492 since: 2020-02-13T14:22:51Z

Publisher:

Centro de Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi

Published

DOI:

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

Mercati del lavoro e welfare state: che cosa la globalizzazione (non) implica

STEFANO SACCHI

È opinione diffusa tra cittadini ed élite dei paesi capitalisti avanzati che la globalizzazione eserciti formidabili pressioni sul funzionamento dei mercati del lavoro e sui sistemi di protezione sociale dei loro paesi. Essa ridurrebbe significativamente le capacità di regolazione del mercato da parte degli stati nazionali, che addirittura verrebbero, a dar credito ad alcuni commentatori, relegati ai manuali di storia. Non intendo qui discutere quest'ultima «apocalittica» visione della globalizzazione, che pure accomuna pensatori di ben diversi orientamenti politici. Mi interessa piuttosto rilevare che la percezione comune della globalizzazione come causa di tensioni nei mercati del lavoro e nel *welfare state* genera due reazioni nella comunità politica. La prima reazione coinvolge la necessità urgente di riformare in

senso restrittivo i sistemi di protezione sociale nei paesi capitalisti avanzati e di modificare radicalmente gli assetti regolativi dei loro mercati del lavoro. La seconda consiste nel rifiuto della globalizzazione *tout court*. Il discorso pubblico nelle democrazie occidentali appare allora riconducibile alla seguente cornice: da un lato chi predica la necessità di riforme per essere «competitivi nell'economia globale», dall'altro chi rifiuta tale «economia globale» a cagione dei suoi costi percepiti¹. Ad onta delle diversità, l'azione politica di entrambe le parti scaturisce dalla convinzione che la globalizzazione sia il principale responsabile dei problemi che affliggono l'economia politica dei paesi sviluppati. L'intento di questo saggio è di mettere in luce come tale convinzione sia in realtà malfondata².

¹ Sono emblematiche al riguardo le affermazioni di uno degli esponenti di maggior spicco del movimento no global, la canadese Naomi Klein, autrice del libro *No Logo*: «Qual è il legame fra la sinistra e il movimento? È molto semplice e diretto: i partiti della sinistra che sono andati al governo sono la causa stessa del movimento no global. Quando abbiamo chiesto ai vari Blair, Clinton e non ricordo bene chi ci fosse in Italia, perché tagliavano le spese per l'educazione o le tutele sociali, nonostante il buon funzionamento dell'economia, la risposta è sempre stata: "È la globalizzazione, non possiamo farci niente"» («Corriere della Sera», 3 settembre 2001).

² Naturalmente, non sto negando che tali problemi sussistano, né che debbano venir risolti per mezzo di scelta pubblica. Il punto è che non ritengo che la loro causa precipua sia la globalizzazione, e ciò fa un'enorme differenza quanto alla loro soluzione. L'individuazione dei fattori causali che, interagendo, danno luogo a tensioni fra i tre produttori di benessere – stato, famiglia e mercato, tipicamente mercato del lavoro – è compito che va ben al di là di quanto mi propongo in questo articolo. Il lettore interessato dovrebbe consultare i saggi di Ferrera (1998) ed Esping-Andersen (2000), nonché quelli inclusi nella raccolta curata da Pierson (2001b), in primo luogo quelli di Pierson stesso.

Logica economica e logica «politica» della globalizzazione

Per globalizzazione si intendono generalmente i processi di internazionalizzazione dei mercati finanziari e la crescita del commercio mondiale³. A questi fenomeni ne andrebbero aggiunti altri, non direttamente rilevanti in questo saggio, quali l'emergere di quei rischi ecologici (l'effetto serra) o epidemiologici (l'Aids) che interessano tutti gli abitanti del pianeta e richiedono quindi risposte di *policy* comuni, anche per evitare esiti subottimali dovuti a comportamenti non cooperativi. Viene spesso sostenuto, inoltre, che la globalizzazione connoterebbe pure l'avvicinamento degli stili di vita, dei modelli di comportamento, forse anche dei sistemi di valori degli abitanti del pianeta. Quest'ultima tesi può essere, alternativamente, una sciocchezza oppure una riflessione superficiale che però, se opportunamente qualificata, può rivelarsi importante per comprendere le pressioni verso il mutamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale.

Se fa derivare dall'adozione diffusa di modelli di consumo comuni una qualche convergenza nei modelli di percezione e di comportamento, questa tesi è, nel migliore dei casi, una stucchevole trovata pubblicitaria – la retorica del «*one world*». Samuel Huntington rilevava già a metà degli anni novanta ciò di cui molti si sarebbero accorti solo alcuni anni dopo:

La tesi oggi giorno invalsa secondo cui la diffusione a livello mondiale della cultura pop e dei beni di consumo rappresentano il trionfo della civiltà occidentale svilisce la cultura occidentale.

L'essenza della civiltà occidentale è la Magna Charta, non il «Big Mac». Il fatto che i non occidentali possano divorare il secondo non ha alcuna attinenza con la loro accettazione della prima. Così come non ha alcuna attinenza con i loro atteggiamenti nei confronti dell'Occidente. In qualche punto del Medio Oriente potrebbe benissimo esserci un gruppetto di ragazzi che indossa jeans, beve Coca-Cola, ascolta musica rap e tra una genuflessione e l'altra alla Mecca mette una bomba su un aereo di linea statunitense (Huntington 1997, 72).

L'argomentazione circa l'emergere di tratti culturali comuni, «globalizzati», può però avere come campo di applicazione non già tutti gli abitanti del pianeta, bensì soltanto le élite mondiali, oltre a molti cittadini occidentali: quella che Huntington chiama «la cultura di Davos»⁴, fiduciosa nei valori dell'individualismo, dell'economia di mercato e della democrazia politica. È evidente come questa sia, appunto, la cultura comune a un'élite – politicamente, economicamente e militarmente importante, anzi importantissima per i destini del mondo, ma pur sempre un'élite. Scrive giustamente un commentatore che «se ciò che rimane può offrire un'immagine omogenea della società internazionale, è solo perché è già stato scelto in base all'omogeneità» (Colombo 1997, 35). Tuttavia, ed è questo l'aspetto rilevante per il *welfare state*, cioè che questa élite globalizzata pensa circa la globalizzazione, e quello che essa comporta, tenderà a diffondersi come il modo corretto – anzi: *l'unico* modo corretto – di interpretare la nuova realtà e di risolvere i problemi che ne discendono. Questa «logica politica» della globalizzazione

³ Più correttamente: l'integrazione internazionale dei mercati dei beni, dei servizi e dei capitali.

⁴ Dalla località svizzera sede del World Economic Forum.

(Swank 2002a) potrebbe avere maggiori implicazioni per il *welfare state* degli stessi fenomeni di internazionalizzazione dei processi produttivi, degli scambi commerciali, dei mercati finanziari – la logica economica della globalizzazione.

L'aumento degli scambi commerciali e l'internazionalizzazione dei processi produttivi sono, agli occhi di molti, il risvolto rispettivamente quantitativo e qualitativo dello stesso fenomeno. Entrambi gli aspetti contribuirebbero a ridurre, nei paesi a capitalismo avanzato, la domanda per i lavoratori privi di qualifiche, inducendo così, a seconda degli assetti istituzionali prevalenti nel mercato del lavoro, una maggior dispersione dei salari o una maggiore disoccupazione. Ma vediamo meglio.

L'internazionalizzazione dei commerci e il trade-off che non c'è

L'argomentazione secondo la quale l'espansione dei commerci – in particolare tra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo – genererebbe delle pressioni verso la diminuzione dei salari dei lavoratori non qualificati nei mercati del lavoro occidentali si fonda sull'applicazione dei teoremi neoclassici di Heckscher-Ohlin e di Stolper-Samuelson. In estrema sintesi,

questi teoremi dicono che, se la tecnologia è comune a tutti i paesi, ciascun paese si specializzerà nella produzione e nel commercio di quei beni che hanno alta intensità nel fattore di cui esso è maggiormente dotato, e che il commercio internazionale tenderà a rendere eguali i prezzi del medesimo fattore nei vari paesi, nonostante la sua immobilità. Poiché «la diffusione della tecnologia attraverso le imprese multinazionali ha presumibilmente posto i paesi meno sviluppati e quelli avanzati su frontiere di produzione più o meno simili» (Freeman 1995a, 20), i paesi in via di sviluppo, con elevata dotazione di lavoro, si specializzeranno nella produzione di manufatti ad alta intensità di lavoro, che esporteranno nei paesi avanzati – specializzatisi a loro volta nella produzione di beni ad alta intensità di capitale. In questi ultimi ci sarà quindi un eccesso di offerta di lavoro non specializzato, che darà luogo alla riduzione dei salari per i lavoratori privi di qualifiche o, in presenza di rigidità nel mercato del lavoro, all'aumento della disoccupazione fra tali lavoratori⁵. La globalizzazione, sotto specie di commercio tra paesi sviluppati e paesi a basso costo del lavoro, avrebbe quindi effetti rilevanti sui mercati del lavoro dei primi, attraverso uno spostamento verso il basso della curva di domanda per il lavoro non qualificato⁶.

⁵ Questo è il meccanismo che spinge al livellamento dei prezzi dei fattori: in ciascun paese la produzione utilizza il fattore abbondante, alzandone il prezzo, mentre il sottoutilizzo del fattore scarso ne riduce la remunerazione. Poiché i paesi commerciano in virtù della complementarità delle dotazioni di fattori, i movimenti dei prezzi relativi che avvengono in un paese sono speculari a quelli che avvengono in un altro, così portando, sotto certe ipotesi, all'eguaglianza della remunerazione di un fattore tra i vari paesi.

⁶ Sebbene questo sia stato l'unico effetto studiato dagli economisti, Dani Rodrik (1997) argomenta in modo convincente dal punto di vista teorico che la globalizzazione, e in particolare l'integrazione che avviene *tra paesi sviluppati*, agisce sui mercati del lavoro di questi ultimi anche attraverso un secondo canale, che consiste nell'aumento dell'elasticità della domanda per i lavoratori privi di qualifiche, causando effetti negativi di grande rilevanza per questi ultimi. Vedi *infra* per una discussione di questa tesi.

Prima facie, questa argomentazione sembra convincente: essa spiega infatti in modo parsimonioso l'accresciuta dispersione salariale negli Stati Uniti e in Gran Bretagna e l'aumento della disoccupazione relativa dei lavoratori scarsamente qualificati in Europa. A ben vedere, però, le si possono muovere varie critiche, la più importante delle quali è, a mio avviso, quella di relativa irrilevanza. Prima di illustrare tali critiche, è però opportuno fare il punto sull'evidenza empirica disponibile riguardo ai mercati del lavoro.

Negli ultimi venticinque anni vi è stata, in tutti i paesi sviluppati, una riduzione della domanda relativa per i lavoratori non qualificati (rispetto a quelli provvisti di maggiori qualifiche). Questa riduzione ha generato una maggior dispersione salariale negli Stati Uniti e nel Regno Unito probabilmente perché in questi paesi, a differenza che nell'Europa continentale, non vi è stato un contestuale aumento dell'offerta relativa di lavoratori qualificati (Nickell e Layard 1999): in tale situazione questi ultimi sono stati avvantaggiati – relativamente agli *unskilled* – dall'eccesso di domanda⁷. È anche vero, però, che l'incremento nella dispersione salariale verificatosi negli ultimi venti anni negli Stati Uniti non è dovuto tanto a una forte crescita dei salari reali dei lavoratori qualificati, quanto piuttosto al declino dei salari reali di quelli non qualificati (Freeman 1995a, 1995b). Soprattutto, e contrariamente all'opinione corrente,

tale peggioramento della posizione salariale – relativa e assoluta – dei lavoratori statunitensi privi di qualifiche non sembra aver portato loro alcun beneficio in termini di occupazione: la probabilità degli *unskilled* di essere occupati non è aumentata né in termini assoluti, né relativamente ai lavoratori qualificati, anzi. La categoria dei lavoratori con un basso livello di istruzione ha sperimentato la maggior contrazione nel tasso di occupazione e il maggior incremento nel tasso di disoccupazione⁸. Inoltre, le ore di lavoro dei percettori dei redditi da lavoro più bassi – i cui salari sono diminuiti – si sono ridotte, mentre l'opposto è accaduto ai lavoratori meglio pagati, che hanno visto aumentare sia le ore lavorate sia i salari, contrariamente a quanto ci si aspetterebbe in seguito all'introduzione di una maggior flessibilità salariale al fine di creare maggiori opportunità lavorative per gli *unskilled*. Tutto questo deve mettere in guardia sui «limiti della flessibilità salariale per curare la disoccupazione»⁹, ma soprattutto deve far riflettere gli scienziati sociali sulla reale esistenza di un *trade-off* tra uguaglianza salariale e posti di lavoro: negli Stati Uniti, scrive un noto economista del lavoro (Freeman 1995b, 64), «le riduzioni dei salari degli anni ottanta e novanta ... hanno creato povertà tra i lavoratori a basso reddito e povertà infantile e hanno contribuito agli elevati tassi di criminalità senza essere una panacea per la creazione di impiego».

⁷ Nickell e Layard (1999) mostrano come in Europa i differenziali salariali siano bassi perché sono bassi i differenziali di capacità (che essi misurano in modo diverso dal consueto, che passa attraverso il grado di istruzione formale), senza che sia necessario chiamare in causa fattori istituzionali come i minimi salariali o altro.

⁸ Per tasso di occupazione si intende qui il rapporto tra occupati e popolazione in età da lavoro.

⁹ È il titolo dell'articolo di Freeman (1995b).

Naturalmente, questo non significa che non continui a valere, *ceteris paribus*, il tradizionale *trade-off* macroeconomico tra crescita dei salari reali e crescita dell'occupazione; è però quantomeno dubbio che valga, a meno di importanti qualificazioni, l'equazione tra maggiore disuguaglianza salariale e minore disoccupazione.

Per quanto riguarda poi la maggior disoccupazione relativa fra i lavoratori privi di qualifiche in Europa, è da rilevare come questo fenomeno non si manifesti con grande intensità nei paesi sud-europei (Artis 1999). Vi sono al riguardo alcune possibili spiegazioni, che evidentemente non si escludono a vicenda. La prima chiama in causa le pensioni di anzianità: il calo della domanda relativa per i lavoratori non qualificati non sfocerebbe in una maggior loro disoccupazione relativa perché i più anziani tra essi verrebbero piuttosto espulsi dalla popolazione attiva attraverso pensionamenti anticipati¹⁰. La cornice istituzionale di elevata protezione dei lavoratori prevalente in questi paesi potrebbe poi favorire, in qualità di *insiders*, proprio i lavoratori privi di qualifiche. Inoltre, nelle forze di lavoro potrebbero non figurare molti *unskilled*, impiegati nell'economia sommersa. Tutto questo è coerente con il modello sud-europeo di *welfare state* (Ferrera 1996): in un contesto nel quale i sussidi di disoccupazione hanno tassi di copertura molto

bassi, la rete di protezione assistenziale è pressoché inesistente, la partecipazione femminile è scarsa e le famiglie dipendono economicamente dal capofamiglia maschio; quest'ultimo se non qualificato sarà iperprotetto o prepensionato, oppure impiegato in nero, ma non si potrà certo permettere di rimanere disoccupato.

Ad ogni modo, l'aspetto più rilevante dell'evidenza circa la diminuzione della domanda relativa per i lavoratori meno qualificati è che la disoccupazione tra gli *unskilled* da ciò indotta è responsabile solo di una piccola parte della disoccupazione totale europea, che deve quindi avere altre cause¹¹ (Nickell e Bell 1995, Buti *et al.* 1998, Nickell e Layard 1999). Pertanto, anche prescindendo dalle critiche specifiche alla tesi secondo la quale il commercio internazionale è responsabile della riduzione della domanda per gli *unskilled* nei paesi avanzati, resta il fatto che la globalizzazione dei commerci non porta un gran contributo alla comprensione dei problemi nei quali si trovano i mercati del lavoro europei.

Tornando comunque alla tesi in esame, è anzitutto da notare come un elevato grado di internazionalizzazione dei commerci non sia un fenomeno particolarmente nuovo: alla metà degli anni novanta il valore del commercio internazionale in rapporto al prodotto mondiale si trovava al livello raggiunto nei mesi precedenti la prima guerra mondiale ed è solo

¹⁰ L'ipotesi è che vi sia un forte differenziale di capacità tra lavoratori giovani e anziani. In tal caso i pensionamenti anticipati andrebbero incontro al desiderio delle imprese di avere una manodopera maggiormente qualificata. Dal punto di vista sistemico la strategia potrebbe facilmente rivelarsi subottimale, se i guadagni di produttività così ottenuti non fossero tali da compensare il maggior onere gravante sul sistema previdenziale.

¹¹ Ciò vale per tutte le spiegazioni della disoccupazione europea in termini di riduzione di domanda per gli *unskilled*, quindi anche per la tesi del rapido cambiamento tecnologico.

in questi ultimi anni che si sono raggiunti i valori più elevati nella storia (Deaglio 2001). Inoltre, la maggior parte (oltre il 70 per cento) della quota di commercio estero dei paesi sviluppati avviene con gli altri paesi sviluppati, e la quota di importazioni dalle economie a basso costo del lavoro non appartenenti all'Opec è rimasta costantemente intorno al 20 per cento del volume delle importazioni dei paesi sviluppati per tutto il trentennio che va dalla metà degli anni sessanta alla metà degli anni novanta (Garrett 1999). È poi vero che, nei paesi in via di sviluppo, la quota delle manifatture supera ormai la metà delle esportazioni totali verso i paesi industrializzati illustrando il mutamento del loro *pattern* di esportazione dalle materie prime alle manifatture; d'altro canto però la quota delle manifatture esportate dai paesi sviluppati sul totale del commercio internazionale di manifatture è tendenzialmente cresciuta dagli anni cinquanta a oggi, attestandosi intorno al 70 per cento (Fligstein 1998).

Le critiche alla tesi sono piuttosto tecniche, e riguardano i modi di generare e valutare l'evidenza empirica. Ad ogni modo, l'opinione comune fra gli economisti è che il commercio possa dar conto del 10-20 per cento della riduzione totale della domanda di lavoro per gli *unskilled* necessaria per spiegare la crescita nei differenziali salariali negli Stati Uniti o nella disoccupazione in Europa, anche in considerazione del fatto che la maggior parte dei lavoratori non qualificati è impiegata nel settore dei servizi, e in particolare nella categoria non esposta alla concorrenza internazionale. Anche se è vero che i teoremi di pareggiamento dei prezzi dei fattori prevedono che tali prezzi siano

determinati sul mercato globale, senza distinzione tra settori esposti o meno alla concorrenza internazionale, ciò appare altamente implausibile, anche perché significherebbe che i fattori istituzionali, politici, demografici non hanno alcuna influenza sul processo di formazione dei salari. Ora, poiché la contrazione della domanda relativa per gli *unskilled* si è verificata anche nei settori non esposti, è evidente che ci deve essere un'altra spiegazione per il grosso di tale fenomeno. Molti scienziati sociali pensano che la causa della precaria situazione dei lavoratori non qualificati in questa fase dello sviluppo del capitalismo avanzato sia l'emergere di un nuovo «paradigma tecno-economico», legato al cambiamento avvenuto grazie alle nuove tecnologie dell'informazione. Il cambiamento tecnologico è in realtà un aspetto rilevante del passaggio alla società postindustriale, e come tale esula dal dominio di questo saggio; esso ha però dei legami con quello che ho chiamato il versante qualitativo della globalizzazione dei commerci: l'internazionalizzazione dei processi produttivi.

La «nuova organizzazione globale» delle attività produttive: un'esposizione critica

Vi è stato, negli ultimi venti anni, un significativo ampliamento nelle possibilità di organizzare la produzione dei beni manifatturieri, generato dall'applicazione delle tecnologie dell'informazione da parte delle imprese transnazionali. Queste ultime sono ora in grado di coordinare la propria produzione su base mondiale, rilocalizzandola laddove i costi sono inferiori, con potenziali effetti negativi per i lavoratori

non qualificati dei paesi avanzati. Alcune imprese sono giunte al punto di tenere nelle proprie mani soltanto le attività finanziarie, di design e di marketing, subappaltando tutte le altre. I *mantra* di questa nuova organizzazione globale della produzione sono *network organization* e *contracting out*; le sue epitomi sono quelle imprese di abbigliamento sportivo, come la Nike o la Kappa, titolari unicamente del marchio, di brevetti e di contratti di subfornitura. È possibile cogliere lo *Zeitgeist* della nuova economia globale nelle parole di John Ruggie (1997):

Contrariamente a quanto credono gli economisti ortodossi e gli scienziati politici realisti, ... c'è qualcosa di nuovo sotto il sole economico mondiale: una profonda trasformazione istituzionale nell'organizzazione globale dei mercati e delle strutture di produzione e di scambio.

Ciò che però emerge da un'analisi più approfondita è che tutti questi fenomeni non appaiono così diffusi e omogenei da giustificare l'impressione di un avvenuto mutamento di paradigma verso una nuova *network economy*. Non c'è infatti alcuna evidenza che i modelli organizzativi della produzione delle imprese transnazionali stiano rapidamente convergendo verso i *networks*, le reti: «ci sono miriadi di forme che operano con logiche sorprendentemente diverse, e ciò addirittura all'interno delle medesime industrie» (Fligstein 1998, 23). Ruggie parla in ter-

mini estatici della «prossima ondata di innovazione istituzionale»: le alleanze strategiche e le *joint ventures* tra i colossi dell'automobile, della tecnologia aerospaziale, delle telecomunicazioni. Francamente mi sfugge la portata millenaristica dell'evento, se non dal punto di vista della creazione di valore, cioè degli azionisti. Non credo che Fiat e General Motors faranno costruire nuovi sofisticati motori dai bambini pakistani. Il costo del lavoro è solo uno dei fattori rilevanti ai fini del successo in un ambiente concorrenziale e anzi, per imprese che competano su mercati sofisticati, forse non è il più importante: basti vedere come è andata a finire l'avventura di Bmw a Longbridge – Birmingham, non già Lahore.

Di conseguenza, e contrariamente alle fosche previsioni di molti, lo scenario di una drammatica rilocalizzazione delle attività produttive occidentali in paesi a basso costo del lavoro non si sta verificando: la maggior parte (circa i tre quarti) degli investimenti diretti esteri (IDE)¹² viene effettuata in paesi dove costo del lavoro e imposte sono elevati (Swank 2002b) e l'effetto stimato sulla domanda relativa degli *unskilled* è assolutamente modesto (Artis 1999)¹³. Se l'immagine che abbiamo della «nuova organizzazione globale» è quella della Nike, probabilmente è perché stiamo pensando proprio alla Nike.

¹² Investimenti diretti esteri (IDE) o *foreign direct investments* (FDI) sono quegli investimenti effettuati da un'entità residente in un'economia in un'impresa residente in un'altra economia, al fine di esercitare una significativa influenza nella conduzione dell'impresa, e come tali distinti dagli investimenti di portafoglio. L'operativizzazione avviene, convenzionalmente, considerando IDE un investimento che consenta di acquisire almeno il 10 per cento delle azioni ordinarie o dei voti in assemblea, o comunque di esercitare un controllo equivalente, in un'impresa residente in un paese diverso da quello di residenza dell'investitore.

¹³ Potrebbe però avvenire una rilocalizzazione delle attività produttive tra i paesi sviluppati: è la tesi di Rodrik (1997), che prenderò in considerazione nella sezione seguente.

Parturient montes... L'irrelevanza empirica della globalizzazione commerciale e produttiva

Si è visto dunque come le implicazioni per i mercati del lavoro occidentali dell'internazionalizzazione dei commerci e della riorganizzazione produttiva siano, a conti fatti, trascurabili: tali fattori sono in grado di spiegare non più del 10-20 per cento del collasso della domanda relativa per i lavoratori meno qualificati¹⁴. Come spiegare quello che avanza? Come detto, molti scienziati sociali attribuiscono i problemi degli *unskilled* al mutamento della tecnologia, che richiede ai lavoratori postfordisti istruzione e capacità superiori a quelle richieste al tipico lavoratore manuale dell'industria degli anni cinquanta o sessanta. In realtà, c'è sempre da tenere alta la guardia quando si forniscono spiegazioni in termini di progresso tecnico: «gli economisti definiscono il cambiamento tecnologico come qualsiasi cosa che sposti la funzione di produzione. È il cambiamento residuale nell'output, dopo che tutte le altre fonti di mutamento – cioè, i mutamenti nell'utilizzo degli input – sono state tenute in considerazione. Poiché è un residuo, semplicemente non si sa da dove venga. Quindi, dire che l'aumento della domanda dei lavoratori qualificati relativamente a quelli non qualificati è dovuto a un mutamento tecnologico che privilegia le qualifiche equivale virtualmente ad ammettere che non si sa perché sia avvenuto tale cambiamento nella domanda relativa» (Snower 1997, 45). «Quando gli economisti dico-

no che l'effetto del commercio è “piccolo”, certamente non stanno dicendo che è piccolo rispetto a qualche altra causa che hanno effettivamente identificato» (Rodrik 1997, 16). È inoltre spesso difficile separare empiricamente gli effetti del commercio internazionale e dei mutamenti nell'organizzazione della produzione da quelli del cambiamento tecnologico.

Ad ogni modo, anche se tutti i fattori indicati congiuntamente spiegassero la totalità della riduzione della domanda relativa per i lavoratori non qualificati nei paesi occidentali negli ultimi venti anni, questa potrebbe essere una spiegazione soddisfacente per il grosso della disoccupazione americana, ma non per quella europea. Mentre negli Stati Uniti, infatti, gli incrementi nel tasso di disoccupazione sono pressoché interamente dovuti alla maggior disoccupazione fra gli *unskilled*, non è questo il caso per molti paesi europei, dove una parte consistente della crescita della disoccupazione ha afflitto i lavoratori provvisti di qualifiche, gli *skilled* (Nickell e Bell 1995). È quindi evidente che commercio internazionale e mutamento tecnologico forniscono soltanto un pezzo della storia, e forse non il più importante. D'altronde l'incremento della disuguaglianza salariale nei paesi del regime liberale potrebbe essere in buona parte dovuto al mutamento nelle relazioni industriali e in generale alla temperie neoliberale, che ha rovesciato i rapporti di forza tra capitale e lavoro (Fligstein 1998), e non a un supposto *trade-off* tra

¹⁴ Di opinione contraria è Rodrik, secondo il quale «in un certo senso né 10 né 20 sono davvero dei numeri piccoli. La scienza economica è notoriamente poco capace a quantificare forze che la maggior parte della gente ritiene importanti» (Rodrik 1997, 15).

eguaglianza salariale e crescita dell'occupazione; giacché, almeno negli Stati Uniti, i lavoratori non qualificati non hanno avuto né l'una né l'altra.

Quanto detto sinora si riferisce alla tesi secondo la quale la globalizzazione, sotto specie di commercio con paesi a basso costo del lavoro, indurrebbe una riduzione nella domanda relativa di lavoro poco qualificato. Esiste però un altro canale attraverso il quale la globalizzazione potrebbe sortire effetti negativi per i lavoratori privi di qualifiche dei paesi sviluppati. Tale canale passa attraverso gli scambi commerciali *tra paesi sviluppati*, che hanno una dotazione simile di fattori, e comprende dunque anche il commercio intra-industriale: quello che si ha, per fissare le idee, quando un'italiana acquista una Volkswagen o un cittadino statunitense un'Alfa Romeo.

Il meccanismo, messo in evidenza da Rodrik (1997), è il seguente: i lavoratori provvisti di qualifiche medio-basse sono, in ciascun paese a capitalismo avanzato, in concorrenza con quelli di ogni altro paese simile. Col venir meno dei vincoli al commercio e ai trasferimenti di capitali, le imprese hanno la possibilità di sostituire lavoratori nazionali con quelli di altri paesi sviluppati attraverso l'*outsourcing* e gli investimenti diretti esteri. Questo incremento nella sostituibilità dei lavoratori aumenta l'elasticità della domanda di lavoro nazionale, e tipicamente della categoria di lavoro maggiormente sostituibile, quello non qualificato o scarsamen-

te qualificato¹⁵. Da ciò deriverebbero tre conseguenze. La prima è che un livello più elevato di standard lavorativi (ad esempio, di standard di sicurezza sul posto di lavoro) inciderebbe maggiormente sui lavoratori stessi, che sarebbero cioè chiamati a sobbarcarsi la maggior parte dei costi connessi. In sostanza: in questo scenario se i lavoratori vogliono degli standard più elevati se li dovranno pagare, in termini di riduzione dei salari e dell'occupazione. La seconda conseguenza riguarda la maggiore instabilità – Rodrik parla di volatilità – negli esiti prodotti dai mercati del lavoro, dovuta alla loro maggior sensibilità a shock esogeni, e quindi la maggior insicurezza dei lavoratori. Infine, vi sarebbero conseguenze di rilievo sul processo di negoziazione salariale, con una riduzione del potere contrattuale dei lavoratori e la perdita di potere dei sindacati.

Per riassumere, Rodrik ritiene che ci siano «ragioni, allora, per pensare che il principale impatto della globalizzazione sui mercati del lavoro possa essere l'incremento nell'elasticità (reale o percepita) della domanda per gli *unskilled* e non la riduzione della domanda in quanto tale» (1997, 26).

A ben guardare, però, questa tesi si fonda su un'assunzione che ho già messo in luce come controversa: il primo anello della catena causale implica che il costo del lavoro sia l'unico fattore che conta nelle scelte strategiche delle imprese dei paesi sviluppati, che competono sui mer-

¹⁵ Maggiore elasticità della domanda di lavoro nazionale significa che le imprese reagiscono a un aumento del saggio di salario prevalente riducendo la quantità di lavoro nazionale domandata in misura superiore rispetto al caso di una domanda meno elastica. Graficamente, l'effetto in questione rende più piatta la curva di domanda del lavoro nazionale.

cati dei paesi sviluppati. Solo questa potrebbe essere, nel meccanismo descritto da Rodrik, la ragione per cui le imprese scelgono di sostituire i lavoratori nazionali con quelli degli altri paesi avanzati. Se così fosse, all'interno dell'Unione Europea, dove è massima la libertà di circolazione delle merci e dei capitali, si sarebbe dovuto assistere a uno dei due fenomeni seguenti: un flusso di sostituzione di lavoro non qualificato dai paesi dell'Unione con un costo del lavoro più elevato a quelli con un costo del lavoro meno elevato, oppure la corsa da parte degli stati membri verso la riduzione dei sistemi di protezione sociale e di quelle caratteristiche istituzionali del mercato del lavoro che tendono a innalzare il salario di equilibrio (la cosiddetta *race to the bottom*)¹⁶. Nessuno di questi due fenomeni pare essersi verificato, e anzi, ben lungi dal fare dumping sociale, i paesi sud-europei hanno cercato di colmare il divario dagli altri stati membri quanto a livelli e copertura delle prestazioni di protezione sociale (Guillén e Matsaganis 2000).

Subversive liberalism e integrazione finanziaria: un pericolo per il welfare state?

Altri aspetti della globalizzazione, diversi dall'espansione dei commerci, potrebbero avere effetti rilevanti per il *welfare sta-*

te. Mi riferisco in primo luogo all'internazionalizzazione dei mercati finanziari, ma anche alla concorrenza fiscale fra stati.

Per tutto il periodo che va dalla fine del secondo conflitto mondiale ai primi anni settanta le transazioni finanziarie internazionali sono state regolate dagli accordi di Bretton Woods. Questo sistema di *embedded liberalism* consentiva ai governi nazionali una notevole flessibilità nelle scelte di politica economica¹⁷. Erano infatti possibili politiche domestiche fortemente redistributive, giacché la facoltà di svalutare dava agli stati la possibilità di ripristinare l'equilibrio esterno, mentre i controlli alla circolazione dei capitali rendevano non credibile un'eventuale minaccia di defezione da parte degli investitori e dei contribuenti. Il sistema creato dagli accordi di Bretton Woods venne spazzato via nel 1971 dall'importanza assunta dai mercati *off-shore*, in primo luogo dagli euromercati, a partire dagli anni sessanta. Questi mercati di attività finanziarie denominate in dollari, nati per aggirare le strette limitazioni imposte dalla regolamentazione domestica statunitense e cresciuti sotto l'egida dei governi statunitense e britannico, resero inutili i tentativi degli Stati Uniti di gestire un deficit cronico della bilancia dei pagamenti – al quale non erano estranei i costi indotti dalla guerra nel Vietnam – attraverso nuovi controlli sui capitali. A partire dai

¹⁶ Ciò avverrebbe per il timore, da parte degli stati membri con i sistemi di protezione sociale più comprensivi e con gli standard lavorativi più elevati, di subire una concorrenza irresistibile da parte di quegli stati membri, tipicamente sud-europei, dove tali standard sociali e lavorativi sono inferiori e quindi meno costosi (il cosiddetto dumping sociale).

¹⁷ *Embedded liberalism* potrebbe essere tradotto con liberalismo «incastonato» nelle istituzioni domestiche, ma anche da queste limitato. Il concetto è dovuto a Ruggie (1982) e si riferisce al fatto che nel periodo postbellico gli stati compensavano l'incertezza generata dall'apertura economica con l'estensione delle garanzie sociali, che a sua volta assicurava il sostegno della comunità politica alle scelte di apertura economica.

primi anni settanta si è quindi imposta una crescente mobilità dei capitali, con importanti conseguenze non solo sul sistema monetario internazionale, ma anche sulle politiche domestiche e sulla capacità dei governi di mantenere il loro impegno alla produzione di benessere. Secondo il modello di Mundell e Fleming, infatti, in una situazione di perfetta mobilità dei capitali le banche centrali *non* possono praticare una politica monetaria indipendente in regime di tassi di cambio fissi. Detta in un modo che evidenzia i *trade-off*: in un contesto di perfetta mobilità dei capitali, gli obiettivi di stabilità del tasso di cambio e di indipendenza della politica monetaria non possono essere raggiunti congiuntamente. È subito da notare che la perfetta mobilità dei capitali non esiste, e anzi tutti i commentatori concordano, seppur con enfasi variabile, nel ritenere che soltanto i mercati delle valute, dei titoli di stato e di alcuni tipi di *futures* siano effettivamente integrati a livello mondiale. Comunque sia, la mobilità internazionale dei capitali è sufficientemente elevata da consentire l'applicazione del modello di Mundell e Fleming. Di conseguenza, i paesi capitalisti avanzati si trovano oggi immersi in quello che Martin Rhodes (1995) ha chiamato liberalismo sovversivo (*subversive liberalism*), che comporta una drastica ridefinizione delle priorità di *policy*: a differenza che nell'età dell'oro, le politiche domestiche appaiono ora subordinate all'obiettivo del mantenimento dell'equilibrio esterno¹⁸.

Ci sono, in letteratura, molte possibili variazioni sul tema generale del *subversive liberalism*. In una versione estrema, la globalizzazione finanziaria svuota gli stati di ogni capacità di governo macroeconomico: qualunque politica che venga percepita dagli investitori come inflazionistica – o, più in generale, non virtuosa – porterà inesorabilmente alla punizione da parte dei mercati, i quali domanderanno tassi d'interesse più elevati, pena un'emorragia di capitali e le inevitabili pressioni al ribasso sul tasso di cambio. La conseguenza è un'ineluttabile, seppur graduale, convergenza tra le politiche adottate nelle economie politiche contemporanee lungo linee neoliberali, rese esplicite nelle ricette approntate dai grandi organismi economici internazionali. Agli occhi di alcuni, questa convergenza accresce il potere strutturale del capitale rispetto a quello del lavoro e crea problemi di legittimità democratica, laddove costringe gli stati a comportarsi in maniera schizoide: da un lato attori dell'economia politica internazionale, interessati a prender parte a un gioco che li vede sempre più *rule takers*; dall'altro luogo di mediazione dei conflitti indotti dalle ricadute domestiche di quello stesso gioco. In realtà, questo è sempre stato il destino degli stati più piccoli in un'economia aperta, e anzi tale duplice vincolo pare esser stato il motivo dell'affermazione del *welfare state* in tali paesi (cfr. Cameron 1978 e Katzenstein 1985). Sarebbe però preclusa, in un contesto di *subversive liberalism*, la possibilità stessa di adottare poli-

¹⁸ Per età dell'oro si intende comunemente il periodo che va dalla conclusione della seconda guerra mondiale al primo shock petrolifero (1973).

tiche redistributive, con conseguenze letali per i sistemi di protezione sociale.

Tutto questo viene acuito dalla crescente regolamentazione finanziaria internazionale che, sebbene non sia il principale fattore di convergenza – in quanto pur legiferata in modo formalmente omogeneo viene poi attuata in modo distinto da ciascun paese aderente agli accordi internazionali – genera comunque interessi verso una sempre maggiore integrazione e ne è anzi un presupposto, perché fornisce un quadro di stabilità delle relazioni, aiutando a ridurre il rischio di comportamenti nocivi per il sistema. La maggiore perdita di autonomia caratterizza poi i paesi membri dell'Unione economica e monetaria (Uem): questi paesi non solo hanno rinunciato ad avere una politica monetaria nazionale, ma, dato lo statuto della Banca centrale europea che impone a quest'ultima una struttura lessicografica delle preferenze volta in primo luogo al mantenimento della stabilità dei prezzi, hanno addirittura rinunciato all'uso della politica monetaria per ottenere la piena occupazione. Inoltre la cornice istituzionale predisposta dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e di crescita ha l'obiettivo di rendere credibile uno scenario nel quale la politica fiscale non è più autonoma, bensì subordinata al rispetto del vincolo di bilancio intertemporale, *date* le scelte di politica monetaria.

Competizione fiscale e autonomia impositiva degli stati: la visione ortodossa

Legata alla mobilità dei capitali, ma analiticamente distinta da questa, è l'argomentazione che riguarda gli effetti negativi

della competizione fiscale sull'autonomia impositiva degli stati. Secondo questa tesi, gli stati nazionali non sono più in grado di scegliere le basi imponibili e le aliquote di tassazione autonomamente, cioè in modo indipendente dalle scelte degli altri stati. Questo perché le imprese possono sfruttare le differenze tra i sistemi fiscali nazionali rilocalizzando le proprie attività laddove le imposte sono inferiori, oppure attraverso la contabilità interna (il *transfer pricing*), mentre con lo smantellamento dei controlli sui capitali gli investitori individuali sono in grado di spostare i propri capitali alla ricerca dei sistemi di tassazione più convenienti.

I paradisi fiscali non sono gli unici strumenti di questo arbitraggio regolativo (*regulatory arbitrage*): per le imprese e i cittadini europei l'Uem ha infatti «rimosso l'ultima importante barriera alla mobilità del capitale reale: le imprese sono ora in grado di scegliere il luogo di produzione che presenta i costi minori all'interno del territorio dell'Unione monetaria senza dover considerare barriere non tariffarie o fluttuazioni dei tassi di cambio; ... per lo stesso motivo, è diventato molto più semplice spostare basi imponibili mobili – in particolare i profitti d'impresa e altre forme di redditi da capitale – verso luoghi che offrano regimi di tassazione meno onerosi» (Scharpf 2000, 196). Di conseguenza, gli stati si trovano costretti a ridurre il prelievo sul capitale e ad aumentare, *ceteris paribus*, quello sul lavoro.

Questa conclusione è coerente con la teoria della tassazione ottima: la regola di Ramsey impone infatti che sia uguale per ciascun fattore la distorsione marginale d'imposta. Se, a seguito dell'accresciuta mobilità dei capitali, l'elasticità del capi-

tale rispetto all'aliquota di tassazione è maggiore della corrispondente elasticità del lavoro¹⁹, l'aliquota di tassazione del reddito da lavoro deve essere superiore a quella gravante sul reddito da capitale, mentre quest'ultimo deve essere chiamato ad assorbire gli shock esogeni inattesi (Persson e Tabellini 1996).

Alla perdita di autonomia impositiva degli stati, costretti alla convergenza fiscale dalla competizione internazionale, corrispondono importanti effetti distributivi e sistemici. I primi vanno nella direzione di aumentare il potere relativo del capitale rispetto al lavoro; i secondi riguardano le distorsioni indotte sul mercato del lavoro dall'aumento della tassazione del lavoro. Come minimo, quest'ultima distrugge occupazione tra i lavoratori a bassa produttività se viene incorporata in maggiori aliquote contributive (Scharpf 1997). Inoltre, date certe caratteristiche istituzionali, tutti i tipi di tassazione sul lavoro sembrano avere effetti positivi sul tasso di disoccupazione (Daveri e Tabellini 2000). Secondo la visione ortodossa, se vogliono evitare tali conseguenze distributive e sistemiche gli stati devono ridurre la spesa pubblica e pertanto la spesa sociale.

L'estinzione dello stato? Per una visione più equilibrata dei condizionamenti strutturali

Ricapitolando, l'accresciuta mobilità del capitale a breve (il 90 per cento di tutte le transazioni di capitale sono speculative),

la possibilità per le imprese di rilocalizzare – effettivamente o virtualmente – la produzione e, per i paesi che ne fanno parte, l'Unione monetaria priverebbero gli stati del benessere contemporanei della capacità di perseguire le politiche monetarie e fiscali desiderate, imponendo loro una giudiziosa condotta neoliberale fatta di politiche virtuosamente non inflazionistiche e livelli di tassazione decrescenti, pena l'immediata punizione degli investitori. Principale vittima di questo stato di cose sarebbero i sistemi di protezione sociale.

L'argomentazione merita senza dubbio grande attenzione, ma non è il caso di dividerne acriticamente le conclusioni: in primo luogo l'evidenza empirica disponibile tende a falsificare pezzi consistenti di tale tesi; inoltre gli esiti della globalizzazione sono sicuramente condizionali alle e plasmati dalle caratteristiche istituzionali dei singoli paesi; infine, lo stato rimane il principale luogo del *policy change*. Una posizione equilibrata porta a riconoscere che «ciò che accade oltre i confini nazionali vincola la capacità di guida [dello stato]; ma questo non significa necessariamente una perdita di controllo da parte dello stato o una convergenza di tipo «neoliberale», né per quanto riguarda il cambiamento istituzionale né per quanto riguarda gli obiettivi di policy» (Ferrera *et al.* 2000, 2). Ma vediamo meglio.

In primo luogo, Paul Pierson (2001a) mostra come in realtà buona parte della perdita di flessibilità di *policy* da parte degli stati abbia cause endogene: in molti

¹⁹ Si intendono elasticità dell'*offerta* dei fattori. Per il fattore lavoro, questo vale in un contesto concorrenziale. Laddove il mercato del lavoro non sia concorrenziale, ad esempio per la presenza di sindacati, l'elasticità rilevante diventa quella della *domanda* di lavoro, tipicamente più elevata.

paesi il livello raggiunto negli anni novanta dal rapporto debito/Pil e i conseguenti oneri di servizio del debito, in una situazione di bassa crescita economica, hanno costretto i governi a correre ai ripari con politiche di austerità necessarie. Ciò sarebbe accaduto anche in assenza della globalizzazione finanziaria o, per i paesi che ne fanno parte, della costruzione dell'Unione monetaria. Tali fattori esogeni, saldandosi con le cause endogene, hanno certamente acuito i problemi connessi al risanamento (particolarmente rilevanti sono stati i vincoli posti dal Trattato di Maastricht, che hanno accelerato il ritmo di quest'ultimo). Ma la responsabilità del senso di ridotta capacità di governo delle economie politiche contemporanee va attribuita principalmente alla «crescita ai limiti» dei programmi di protezione sociale, ai quali deve essere automaticamente destinata una parte consistente della spesa pubblica, e all'elevato flusso di pagamenti di interessi sul debito pubblico.

La marcata connotazione anti-inflazionistica delle politiche economiche contemporanee, poi, più che esogenamente imposta dai «mercati» è il frutto di un mutamento endogeno delle preferenze dei *policy makers*, che hanno fatto tesoro dell'infelice gestione dell'economia seguente al primo shock petrolifero (Fligstein 1998, Scharpf 2000).

Per quanto riguarda la tassazione, il vincolo più importante alla capacità im-

positiva degli stati è, anche qui, eminentemente endogeno: data l'elevata pressione fiscale raggiunta, i governi si trovano nella condizione di non poter aumentare ulteriormente le imposte a causa della ferma opposizione dell'elettorato. Inoltre, le modifiche intervenute nella tassazione del capitale sono state più che altro volte a rendere i sistemi impositivi neutrali rispetto alle decisioni di investimento, e i paesi che hanno ridotto le aliquote più elevate hanno contestualmente ampliato la base imponibile, eliminando molte esenzioni. Una ormai notevole mole di evidenza empirica mostra come mobilità e integrazione internazionale del capitale *non* abbiano in generale effetti significativi sulle aliquote *effettive* di tassazione del capitale né sulla composizione interna del gettito fiscale, e, quando ne hanno, questi sono *positivi*, cioè a una maggiore integrazione finanziaria corrisponde una maggiore tassazione effettiva del capitale²⁰. Inoltre, le varie dimensioni della mobilità internazionale dei capitali sembrano non avere effetti significativi sulla spesa pubblica e, quel che più conta, sulla spesa sociale e sulle sue componenti²¹.

D'altro canto, pur se non vi è stata una massiccia sostituzione del prelievo fiscale sul lavoro a quello sul capitale, appare meno praticabile che in passato l'ipotesi di aumentare in modo massiccio le imposte sul capitale, cosicché gli stati si ritrovano spuntato uno strumento essenziale

²⁰ Tra i più recenti studi di *panel* relativi ai paesi OCSE vedi Garrett e Mitchell (2001) e Swank (2002a). Nel modello stimato dal primo studio, che utilizza la metodologia econometrica più convincente e consueta (effetti fissi per ciascun anno e paese), un incremento di una deviazione standard nel volume complessivo annuo di IDE (cioè un incremento nel volume di IDE pari all'1,49 per cento del Pil) genera un incremento stimato dello 0,62 per cento nell'aliquota effettiva di tassazione del capitale (il parametro stimato è infatti pari a 0,419).

²¹ Oltre a quelli indicati nella nota precedente, sono qui rilevanti tre studi di Duane Swank (2001a, 2001b e 2002b). Il più recente è specificamente dedicato ai paesi europei.

per poter perseguire politiche espansive. La struttura dei sistemi fiscali contemporanei è inoltre divenuta sempre meno progressiva, anche per il maggiore ricorso a imposte sul consumo, così riducendo la loro portata redistributiva.

In conclusione, mi pare di poter affermare che l'accresciuta mobilità dei capitali pone certamente dei vincoli stringenti all'azione degli stati del benessere contemporanei, ma non ne pregiudica l'autonomia decisionale. I fattori internazionali si saldano con quelli domestici, rinforzandoli e generando forti pressioni per il cambiamento, senza però imporre alcuna convergenza necessaria, se non nella retorica politica della globalizzazione. Ciascuna economia politica risponde agli stimoli, esogeni o endogeni che siano, secondo una propria, endogenamente elaborata, logica dell'appropriatezza. Le istituzioni domestiche sono decisive nel determinare gli esiti a cui condurranno le pressioni per il mutamento²². Ciò accade, si noti, non soltanto a fronte degli stimoli economici, ma anche quando alcune «idee-guida dotate di un forte potenziale di orientamento sui processi di apprendimento sociale» (Ferrera 1998, 84), elaborate dalla comunità epistemica e prescritte dagli organismi internazionali, vengono adottate come soluzioni di *policy* nei vari paesi²³. Il recepimento di tali idee-guida nel contesto di *policy* nazionale viene infatti significativamente mediato e riplasmato dalle componenti istituzionali domestiche, dando luogo a esiti radi-

calmente distinti a seconda della struttura istituzionale tipica del paese.

In sostanza, quindi, pur in un contesto di elevata integrazione finanziaria, le scelte sono ancora possibili, ma nel compierle i governi devono tenere in considerazione i vincoli di compatibilità che la mobilità dei capitali e la competizione fiscale pongono alla propria azione. In alcuni casi, i governi scopriranno che i costi associati alla libertà di perseguire determinati tipi di politiche sono notevolmente aumentati, e presumibilmente questa consapevolezza svolgerà un ruolo importante nel *policy making*. Una consistente evidenza empirica mostra comunque l'importanza della cosiddetta *partisan politics* e dell'orientamento politico dei governi nella scelta delle *policies* e della direzione del cambiamento politico (Boix 1998, Garrett 1998, Swank 2002a). Evidentemente, questo non sarebbe possibile se lo stato nazionale fosse ormai un mero simulacro, svuotato delle sue funzioni e in balia delle irresistibili forze della globalizzazione. Ma che cosa spiega allora la popolarità della tesi relativa ai formidabili effetti della globalizzazione sugli stati del benessere contemporanei?

Gli aspetti cognitivi e normativi della globalizzazione: discorso pubblico e logica politica

C'è un aspetto della globalizzazione di grande importanza per il *welfare state*, perché ne coinvolge gli aspetti cognitivi e

²² Per un'analisi econometrica dell'importanza delle istituzioni nel determinare gli esiti di politica fiscale e sociale a fronte della globalizzazione si vedano, tra gli altri, i più volte citati lavori di Swank.

²³ Ferrera (1998) analizza il caso della diffusione in Europa del *targeting*, cioè della selettività nell'erogazione di prestazioni sociali (tipicamente in base a considerazioni relative ai mezzi economici del beneficiario).

normativi, influenza la percezione dell'essere, mostra il dover essere e prescrive come realizzarlo: è la sua logica politica. Se è corretto quanto ho scritto sinora, infatti, gli effetti della globalizzazione – *rectius*: della sua logica economica – sull'economia politica dei paesi capitalisti avanzati non sono certo tali da giustificare l'immagine di una convergenza necessaria verso un modello di *welfare* «minimo», né di un mercato del lavoro molto deregolamentato. Per comprendere allora il successo della tesi secondo la quale la globalizzazione impone un drastico ridimensionamento del *welfare state*, occorre fare riferimento alla dimensione più propriamente politica e ideologica del fenomeno, connessa alla costruzione del discorso pubblico nelle democrazie avanzate.

Parte della storia è legata alla trasformazione dell'ambiente politico intervenuta a seguito dei fallimenti delle politiche economiche degli anni settanta e ottanta, con il conseguente abbandono da parte dei governi di politiche *pro labour* e l'adozione di politiche neoliberali. Stante l'elevato attaccamento dei cittadini nei confronti del *welfare state*, i *policy makers* hanno talora utilizzato la globalizzazione come strumento retorico per giustificare e legittimare scelte politiche dovute piuttosto a un avvenuto riorientamento cognitivo e valoriale.

In generale, comunque, i *policy makers* non hanno utilizzato la globalizzazione in modo strumentale, anzi hanno sinceramente considerato tale fenomeno come la fonte precipua dei problemi che interessano le economie politiche contemporanee. Un'importante ragione del successo della tesi che lega globalizzazione e difficoltà degli odierni stati del benessere po-

trebbe venire da una fallacia del tipo *post hoc ergo propter hoc*. Scrive a tal proposito Pierson (2001a, 81):

Perché la tesi della globalizzazione è così ampiamente accettata se l'evidenza diretta a suo favore è, nel migliore dei casi, debole? La risposta è immediata. Ciò che rende la tesi della globalizzazione così convincente agli occhi di molti è l'innegabile difficoltà che i governi si trovano oggi a fronteggiare quando devono reperire i fondi per mantenere i propri impegni di politica sociale. ... I governi appaiono sempre più incapaci di rispondere alle nuove domande. La correlazione temporale nelle manifestazioni della globalizzazione, da un lato, e di crescenti domande per l'austerità e indicazioni di una perduta capacità di *policy making*, dall'altro, ha fornito plausibilità alle pretese di una relazione causale tra la globalizzazione e l'indebolimento dello stato-nazione.

Fornendo un legame semplice e immediato tra fenomeni osservabili e non richiedendo forti investimenti intellettuali pregressi né grandi sforzi di comprensione, la retorica della globalizzazione trova poi ampio risalto sui *media*, che contribuiscono così alla sua accettazione presso la comunità politica.

Come messo in luce dall'utilizzo della globalizzazione a fini di legittimazione di scelte politiche autonomamente generate, non bisogna comunque concepire il nesso tra globalizzazione e sistemi di protezione sociale, vero o presunto che sia, unicamente in termini di pressioni che la prima eserciterebbe sui secondi. La globalizzazione «può anche essere vista *come un fenomeno che fornisce soluzioni specifiche per i problemi incontrati dagli stati del benessere*, siano tali problemi causati dalla globalizzazione o no. Certi organismi internazionali (principalmente il Fondo monetario internazionale, la Banca mon-

diale e l'OCSE) e altre comunità epistemiche internazionali come quella degli economisti propongono «soluzioni globali» ai problemi percepiti del welfare state» (Palier e Sykes 2001, 10-11; corsivo aggiunto)²⁴.

In effetti, non si comprenderebbe la popolarità della «tesi della globalizzazione», come la chiama Pierson, senza prendere in considerazione il ruolo attivo giocato dalle organizzazioni internazionali nella costruzione del discorso pubblico. La forza delle argomentazioni proposte dalle organizzazioni internazionali come la Banca mondiale o il Fondo monetario internazionale sta nel prescrivere al *policy maker* dei trattamenti immediatamente applicabili che promettono risultati in termini di crescita economica. Non è qui importante, lo ripeto, che la diagnosi sia corretta e la cura adeguata; il punto è che le organizzazioni internazionali forniscono, e sono le uniche a farlo, delle linee-guida per l'azione pubblica che puntano a raggiungere l'obiettivo universalmente condiviso di una maggiore crescita economica²⁵. Così facendo, le organizzazioni internazionali contribuiscono alla costruzione e al successo del discorso pubblico neoliberale circa gli effetti della globalizzazione sul regime di *welfare* e le risposte di *policy* da dare a questo fenomeno. Vivien Schmidt (1999, 213-215) sostiene infatti che il successo di un discorso pubblico dipende dalla sua capacità di adempiere, tra le altre, a «fun-

zioni ideative, che comprendono l'elaborazione (funzione cognitiva) e la giustificazione (funzione normativa) di idee di policy». In particolare, «sul piano cognitivo il discorso pubblico disegna, in primo luogo e soprattutto, i lineamenti generali di un programma di politica pubblica che possa servire come guida per l'azione», mentre «perché un programma di politica pubblica venga accettato occorre che il discorso ... assolva anche una funzione normativa, giustificando quel programma in termini di valori sottostanti alla comunità politica con riferimento all'economia, al welfare e alla democrazia». Le organizzazioni internazionali giocano dunque un ruolo fondamentale per quanto concerne la dimensione ideativa del discorso pubblico, fornendo ai decisori nazionali un programma di *policy* che possa assolvere con successo la funzione cognitiva e riconducendolo a un valore condiviso quale la crescita economica, così adempiendo alla funzione normativa.

In questo quadro può essere meglio compresa l'enfasi che viene data, in sede comunitaria e principalmente dalla Commissione europea, al ruolo della «protezione sociale come fattore di produzione», con un'insistenza evidentemente volta a mostrare che, ben lungi dall'ostacolare una maggiore crescita economica, la protezione sociale è una condizione che ne facilita il raggiungimento. Un simile approccio mette in luce la potenza

²⁴ Si pensi all'enorme e perdurante successo riscosso nel dibattito relativo ai sistemi pensionistici dal taglio dato dalla Banca mondiale nel suo rapporto del 1994, *Averting the Old Age Crisis*, nonostante che le ricette in esso proposte – e le assunzioni teoriche su cui esso si basa – siano state sottoposte a durissime critiche da parte di eminenti economisti (Banca mondiale 1994, Orszag e Stiglitz 1999).

²⁵ Ringrazio Maurizio Ferrera per avermi invitato a riflettere su questo punto.

degli argomenti neoliberali: per poter difendere in termini normativi il mantenimento di un elevato livello di protezione sociale in Europa il discorso pubblico comunitario si deve misurare sul loro stesso piano, quello relativo a come assicurare una maggiore crescita economica, senza potersi fermare, ad esempio, a un ben più generico appello a obblighi morali alla solidarietà tra i cittadini.

Considerazioni finali

L'importanza della logica politica della globalizzazione consiste dunque nel generare effetti di un ordine di grandezza che la logica economica, da sola, non giustificerebbe. Un esempio di ciò è fornito dall'influenza esercitata sulle politiche domestiche, in virtù del principio delle

reazioni previste, dalla minaccia di defezione e rilocalizzazione da parte delle imprese, espressa al fine di ottenere un carico fiscale minore e regolamentazioni più favorevoli²⁶. In questo senso, la logica politica tende ad avverare la logica economica, o meglio a indurre un *policy making* coerente con questa. Sempre in questo senso, dunque, la globalizzazione *ha* effetti rilevanti sui mercati del lavoro e sui sistemi di protezione sociale. Ma ciò è frutto di scelte politiche precise, che potrebbero non essere compiute o comunque venir compiute in modo differente²⁷. Non vi è nulla di ineluttabile in esse, e ne rimangono titolari i governi degli stati nazionali. Ben lungi dall'essere stati completamente privati della propria autonomia, essi restano i principali artefici della propria fortuna.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Artis, M. (1999), *The Unemployment Problem*, Firenze, Istituto Universitario Europeo, Conference Paper WS/45, European Forum
- Banca mondiale (1994), *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford, Oxford University Press
- Boix C. (1998), *Political Parties, Growth and Equality*, New York, Cambridge University Press
- Buti, M. • Pench, L. R. • Sestito, P. (1998), *European Unemployment: Contending Theories and Institutional Complexities*, Firenze, Istituto Universitario Europeo, Policy Paper n. 98/1, Robert Schuman Centre
- Cameron, D. (1978), *The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis*, in «American Political Science Review», vol. 72, n. 4, pp. 1243-1261

²⁶ Con questo non sto negando che vi siano, talora, atti di *regulatory arbitrage*. Semplicemente, affermo che il clima ideologico induce i governi a considerare la minaccia di attuazione della *exit option* più grave e attuale di quanto essa sia nella realtà.

²⁷ Naturalmente, ciò può imporre costi rilevanti, e occorre il consenso necessario a sopportarli. Ma, a quanto pare, anche le scelte coerenti con la logica politica della globalizzazione hanno dei costi.

- Colombo, A. (1997), *Il nuovo sistema internazionale. «One world» o riafflusso della pluralità?*, in *La dis-unità del mondo: 1995-1996. Unità e pluralità nel nuovo sistema internazionale*, Milano, ISPI, pp. 15-57
- Daveri, F. e Tabellini, G. (2000), *Unemployment, Growth and Taxation in Industrial Countries*, in «Economic Policy», vol. 15, n. 30, pp. 47-104
- Deaglio, M. (2001), *La fine dell'euforia*, Milano, Guerini e Associati
- Esping-Andersen, G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, il Mulino
- Ferrera, M. (1996), *Il modello sud-europeo di welfare state*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. XXXVI, n. 1, pp. 67-101
- (1998), *Le trappole del welfare*, Bologna, il Mulino
- Hemerijck, A. e Rhodes, M. (2000), *The Future of Social Europe*, Oeiras, Celta
- Fligstein, N. (1998), *Is Globalisation the Cause of the Crises of Welfare States?*, Firenze, Istituto Universitario Europeo, Working Paper n. 98/5, Political and Social Sciences Department
- Freeman, R. B. (1995a), *Are Your Wages Set in Beijing?*, in «Journal of Economic Perspectives», vol. 9, n. 3, pp. 15-32
- (1995b), *The Limits of Wage Flexibility to Curing Unemployment*, in «Oxford Review of Economic Policy», vol. 11, n. 1, pp. 63-72
- Garrett, G. (1998), *Partisan Politics in the Global Economy*, New York, Cambridge University Press
- (1999), *L'autonomia nazionale nell'economia globale*, in «Stato e mercato», n. 55, aprile, pp. 79-116
- e Mitchell, D. (2001), *Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD*, in «European Journal of Political Research», vol. 39, pp. 145-177
- Guillén, A. M. e Matsaganis, M. (2000), *Testing the 'Social Dumping' Hypothesis in Southern Europe: Welfare Policies in Greece and Spain during the Last 20 Years*, in «Journal of European Social Policy», vol. 10, n. 2, pp. 120-145
- Huntington, S. (1997), *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti
- Katzenstein, P. J. (1985), *Small States in World Markets*, Ithaca, Cornell University Press
- Nickell, S. e Bell, B. (1995), *The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD*, in «Oxford Review of Economic Policy», vol. 11, n. 1, pp. 40-62
- Nickell, S. e Layard, R. (1999), *Labour Market Institutions and Economic Performance*, in O. Ashenfelter e D. Card (a cura di), *Handbook of Labor Economics*, volume 3, Amsterdam, North Holland, pp. 3029-3084
- Orszag, P. R. e Stiglitz, J. E. (1999), *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*, paper presentato alla conferenza su «New Ideas About Old Age Security», The World Bank, Washington, 14-15 settembre
- Palier, B. e Sykes, R. (2001), *Challenges and Change: Issues and Perspectives in the Analysis of Globalization and the European Welfare States*, in R. Sykes, B. Palier e P. M. Prior, *Globalization and European Welfare States*, Basingstoke, Palgrave, pp. 1-16
- Persson, T. e Tabellini, G. (1996), *Politica macroeconomica. Le nuove teorie*, Roma, La Nuova Italia Scientifica
- Pierson, P. (2001a), *Postindustrial Pressures on the Mature Welfare States*, in Pierson 2001b, pp. 80-104
- (2001b, a cura di), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press
- Rhodes, M. (1995), *'Subversive Liberalism': Market Integration, Globalization and the European Welfare State*, in «Journal of European Public Policy», vol. 2, n. 3, pp. 384-406
- Rodrik, D. (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, Institute for International Economics

- Ruggie, J. D. (1982), *International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in «International Organization», vol. 36, n. 2, pp. 379-416
- (1997), *Globalization and the Embedded Liberalism Compromise: The End of an Era?*, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper n. 97/1
- Scharpf, F. W. (1997), *Combating Unemployment in Continental Europe. Policy Options under Internationalization*, Firenze, Istituto Universitario Europeo, Policy Paper n. 97/3, Robert Schuman Centre
- (2000), *The Viability of Advanced Welfare States in the International Economy: Vulnerabilities and Options*, in «Journal of European Public Policy», vol. 7, n. 2, pp. 190-228
- Schmidt, V. A. (1999), *Democrazia e discorso pubblico. Le nuove sfide*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», vol. XXIX, n. 2, pp. 207-241
- Snower, D. J. (1997), *Challenges to Social Cohesion and Approaches to Policy Reform*, in OECD, *Societal Cohesion and the Globalising Economy: What Does the Future Hold?*, Parigi, OECD, pp. 39-60
- Swank, D. (2001a), *Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies*, in Pierson 2001b, pp. 197-237
- (2001b), *Mobile Capital, Democratic Institutions, and the Public Economy in Advanced Industrial Societies*, in «Journal of Comparative Policy Analysis», vol. 3, pp. 133-162
- (2002a), *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*, New York, Cambridge University Press
- (2002b), *European Welfare States: Regionalization, Globalization, and Social Policy Change*, in T. L. Brewer, P. A. Brenton e G. Boyd, *Globalizing Europe*, Cheltenham, Edward Elgar