

NOTA ISRIL ON LINE

N° 29 - 2010

**I SISTEMI DI WELFARE
E LA LORO
SOSTENIBILITA' NEL TEMPO**

Presidente prof. Giuseppe Bianchi
Via Piemonte, 101 00187 - Roma
gbianchi.isril@tiscali.it
www.isril.it

*istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro*



I SISTEMI DI WELFARE E LA LORO SOSTENIBILITA' NEL TEMPO

di Giuseppe Bianchi

Il 21 settembre di questo anno è stata ufficializzata la nascita di una nuova Associazione, l'ARES (Associazione per il Riformismo e la Solidarietà) promossa da alcuni amici facenti capo a Paolo Baretta, deputato ora del PD, ma nel recente passato segretario generale aggiunto della CISL.

La notizia non appartiene certo alla famiglia delle notizie "eclatanti" ma sicuramente alla famiglia delle buone notizie.

Come già notava Tocqueville, osservando l'emergente democrazia americana, l'associazionismo delle donne e degli uomini di buona volontà è un segno di vitalità democratica ed un indicatore del senso civico di una collettività.

In un paese, come l'Italia, in cui oltre il 50% della ricchezza prodotta dai cittadini è assorbita dallo Stato, la tentazione di considerarlo come l'unico titolare dei diritti di equità e di assistenza tende a radicarsi nell'opinione pubblica.

Ma se l'effetto è quello di affievolire la responsabilità delle persone e le virtù morali che sorreggono la partecipazione alla cosa pubblica il rischio è che la democrazia si esaurisca nel formalismo delle sue procedure, allontanandola dal sentire dei cittadini.

L'avvenimento merita di essere segnalato anche per un altro motivo, per la proposta che contiene di sviluppare nel tempo un impegno centrato sulla sostenibilità, finanziaria, economica e sociale degli attuali sistemi di welfare.

La percezione condivisa è che il modello di economia sociale di mercato, al cui interno si sono sviluppati i diversi modelli nazionali di welfare, è sottoposto ad un forte logoramento derivante dai cambiamenti strutturali in atto che accentuano le condizioni di insicurezza di ampi strati della popolazione e mettono in forse diritti sociali, dati per acquisiti.

Ugualmente condivisa l'esigenza di rimodulare tale modello e i relativi sistemi di welfare, per renderli socialmente più inclusivi, finanziariamente più sostenibili ed in linea con le esigenze di uno sviluppo sostenibile.

Il primo incontro, organizzato dall'Ares, ha visto gli interventi di Marcello Bianchi, di Marco Causi e di Tiziano Treu, la cui ricchezza di argomentazioni offre spunti per ulteriori approfondimenti.

Marcello Bianchi, la cui sintesi dell'intervento è allegata (in attesa di altri contributi) ha posto l'attenzione sui fattori di fragilità che caratterizzano l'attuale mercato finanziario e che inducono i paesi a più alto debito e a più bassa crescita, a praticare politiche economiche di austerità che già toccano la sostenibilità finanziaria dei sistemi di welfare. Il problema potrebbe ulteriormente aggravarsi in presenza di pressioni finanziarie sui titoli pubblici di tali paesi (sull'esempio di quanto avvenuto in Grecia) con effetti tanto più gravi quanto i sistemi di welfare sono costosi e rigidi nei loro vincoli finanziari.

Una indicazione è che la riforma dei sistemi di welfare favorisca una loro maggiore flessibilità finanziaria, con adeguate modifiche nella struttura delle prestazioni sociali e nei criteri selettivi di accesso, nelle modalità meno burocratiche di gestione, con l'apertura a soggetti della società civile (terzo settore) in grado di promuovere prestazioni sociali su base associativa.

Se i terremoti finanziari non sono sempre prevedibili e governabili, nonostante le auspicate nuove forme di controllo, a livello internazionale, è forse opportuno dotare i sistemi di welfare di maggiori capacità antisismiche.

La seconda riflessione riguarda il tema della crescita economica quale condizione per la sostenibilità dei sistemi di welfare. Marco Causi e Tiziano Treu hanno approfondito il tema richiamando l'attenzione sulle attuali politiche che se da un lato si propongono di tenere accesi i motori del nostro attuale capitalismo, diffuso e di nicchia, dall'altro risultano inattive nell'orientare il nostro know-how all'interno delle nuove frontiere della green economy della mobilità sostenibile, del terziario pubblico e privato, di tipo avanzato, in grado di aprire nuove strade ad una crescita di qualità.

La proposta è che occorre mettere a valore i vantaggi competitivi che derivano dall'ormai elevata scolarità della nostra forza di lavoro, dall'accumulazione dei saperi che deriva dalla nostra storia, dalla presenza di regole e di istituzioni che ci consentono di conservare un tasso accettabile di coesione sociale, anche in presenza di dolorose trasformazioni strutturali. In tale prospettiva, entra anche l'auspicabile riadattamento del nostro sistema di welfare che nato come rete di protezione con obiettivi risarcitori, deve divenire un ingrediente delle stesse politiche di sviluppo.

Si tratta di una riconversione di non facile attuazione che presuppone l'adozione di nuovi paradigmi sulla cui base elaborare un nuovo pensiero ed attivare nuove pratiche di azione.

Il punto di partenza può essere offerto da una verifica di immediata percezione: i processi attivati dalla globalizzazione dei mercati (cambiamento epocale) alimentano nuove e più estese disuguaglianze, soprattutto nei paesi avanzati, accentuando le differenze tra i vincenti e i perdenti di queste trasformazioni.

Ma gli effetti non sono solo sociali, sono anche economici allontanando sempre più i tassi di crescita reali da quelli potenziali, cioè quelli resi possibili da una corretta valorizzazione delle risorse materiali ed immateriali disponibili. Tema al centro del dibattito italiano.

La questione di ridurre le disuguaglianze diventa così un possibile paradigma, per ricombinare la dimensione sociale ed economica nelle politiche di sviluppo.

Alla luce anche della constatazione che gli strumenti tradizionali della cosiddetta "giustizia sociale" come le politiche dei redditi con cui ripartire i benefici della maggiore produttività tra capitale e lavoro e la politica fiscale con cui finanziare lo stato sociale, sono progressivamente erosi dalla nuova competitività dei mercati che attivano meccanismi concorrenziali al ribasso dei salari e delle tutele sociali.

Ma, come già prima si diceva, l'obiettivo di trovare un nuovo equilibrio tra l'economico ed il sociale nelle trasformazioni in atto, individua un percorso accidentato, di cui gli amici dell'Ares sono ben consapevoli.

Si tratta di mettere a fuoco lo stesso concetto di eguaglianza o meglio ancora i criteri che giustificano le inevitabili disuguaglianze; di individuare le politiche con cui ridurre le differenze nelle opportunità di studio, di lavoro, di emancipazione, di accumulazione, riducendo la separazione "ab origine" tra chi è e chi non potrà mai esserlo; di ridurre le insicurezze, le precarietà che rendono forti chi le gestisce e deboli chi li subisce; di integrare lo stato sociale in una dimensione sopranazionale, quale quella in cui opera il capitale, di sostenere le forze in campo in grado di dare uno sbocco ad un welfare più partecipato e meno burocraticamente statalistico. Sapendo che occorre mediare tra istanze contraddittorie ma egualmente valide, sicurezza e diritti di libertà, sviluppo economico ed integrazione sociale, etica pubblica e rispetto delle singole individualità.

Porsi i problemi in modo corretto, come fa l'Ares, è un primo passo: condizione necessaria. Gli eventi futuri diranno se è anche sufficiente.

LA SOSTENIBILITA' FINANZIARIA DEI SISTEMI DI WELFARE

di Marcello Bianchi¹

1) L'USCITA DALLA CRISI SI STA RIVELANDO PIU' LUNGA E INCERTA DEL PREVISTO

Un continuo aggiustamento delle previsioni su andamento di PIL e occupazione con frequenti spiazzamenti delle aspettative:

- la forma attesa dell'andamento della crisi continua a cambiare.
- i possibili trascinatori della ripresa cambiano di continuo (paesi emergenti, USA, Germania). I cambi di testimone sono troppo ravvicinati perché la ripresa si consolidi.

I mercati finanziari continuano ad essere esposti a forti tensioni:

- dopo un 2009 di ripresa, nel 2010 le borse hanno ripreso a perdere terreno soprattutto in Europa e sono soggette a forti aumenti della volatilità.
- i mercati valutari non hanno preso una direzione consolidata.

Sull'incertezza gravano

- Continua scoperta di debolezze strutturali: I mercati sono preoccupati che la ripresa globale sia a rischio per via della crisi del debito pubblico europeo, per la bolla cinese del "real estate" e per il volgere al termine degli effetti del piano di stimolo americano.

¹ Divisione studi economici della Consob, presidente del gruppo direttivo sulla Corporate Governance dell'OCSE.

Gli effetti negativi di queste tensioni sono sulla stabilità delle banche e sulla liquidità dei mercati che sono il vero termometro della crisi per il timore di nuovi circuiti sul modello sub-prime crisi bancarie.

- Il venir meno dell'effetto iniziale della risposta dei policy makers alla crisi che ha rappresentato un fondamentale strumento per contenere l'espandersi della crisi
 - Il progressivo esaurirsi degli spazi per politiche economiche espansive al fine di prevenire nuove fasi recessive
 - L'imprevedibilità dei tempi, contenuti e effetti delle iniziative di riregolazione del settore finanziario annunciate a livello US e UE come elementi essenziali della risposta alla crisi

2) DAL MICRO AL MACRO, DALLE BANCHE AGLI STATI SOVRANI, DAI PAESI ANGLOSASSONI ALL'EUROPA

La fase più recente dell'evoluzione della situazione economico-finanziaria post crisi ha visto un progressivo spostamento del baricentro delle situazioni di tensione dal settore bancario agli stati sovrani.

L'elemento di continuità di questa evoluzione è rappresentato dal mantenimento della centralità del debito come fattore di squilibrio: così come dopo lo scoppio della crisi dei sub-prime è stato l'eccessivo leverage delle banche a rappresentare il principale elemento di contagio che ha messo in crisi la liquidità dei mercati, a partire dai primi mesi dell'anno è stata la sostenibilità del debito sovrano a dominare e a orientare le ansie dei mercati.

Allo spostamento settoriale è corrisposto anche uno spostamento geografico dei focolai di tensione: dai mercati azionari e interbancario anglosassoni ai mercati obbligazionari e valutari dell'area euro.

Questa evoluzione ha sorpreso tutti i principali attori del mercato e i policy makers. Mentre prima infatti erano stati i governi di Stati Uniti e Regno Unito a dover intervenire in misura più massiccia e costosa per salvare il sistema bancario nazionale, poi, i paesi su cui si è riversata la crisi di fiducia sulla sostenibilità del debito pubblico sono stati i paesi europei i cui sistemi bancari avevano dimostrato una minore necessità di sostegno pubblico. A fronte di un drammatico aumento dei deficit pubblici di Stati Uniti e Regno Unito, la situazione dei paesi europei non sembrava sostanzialmente mutata, conservando una fragilità strutturale ma apparentemente stabile.

3) LA CRISI DELL'AREA EURO: DAL RISCHIO DI UNA CRISI SISTEMICA AL CONSOLIDAMENTO DELLA DEBOLEZZA VALUTARIA

La vicenda greca, con l'emergere di palesi mascheramenti della reale situazione dei conti pubblici, ha sicuramente svolto un ruolo determinante nel modificare il sentimento del mercato nei confronti delle debolezze dei paesi europei più indebitati, estesososi rapidamente all'intera area dell'euro. Ma ciò che è andata progressivamente consolidandosi è una inedita attenzione del mercato finanziario rispetto alla sostenibilità di alcune rigidità dei sistemi economici di questi paesi in un contesto di scarsa o nulla crescita economica.

Il timore che il prolungarsi della crisi possa condizionare la capacità di ripresa dell'economia mondiale (anche a causa delle incertezze sulla capacità dei policy makers e dei regolatori internazionali di governare efficacemente l'exit strategy) ha improvvisamente e inaspettatamente portato a individuare il modello economico europeo come l'anello debole di mercati sempre più integrati e sensibili ai rischi di crisi di fiducia.

E con il modello europeo è stato messo sotto pressione il complesso sistema di garanzie (ma anche privilegi) sociali che caratterizza il welfare in questi paesi, Allo stesso tempo l'esigenza di fronteggiare le pressioni dei mercati finanziari sui titoli del debito pubblico e sull'euro rendevano le politiche economiche di questi paesi ostaggio dell'esigenza di mandare segnali di austerità.

I mercati percepiscono il rischio sovrano dei principali paesi europei come superiore a quello di primari emittenti privati (ma soprattutto dei settori protetti dalla regolamentazione) di quegli stessi paesi.

È difficile sfuggire in questa fase alle pressioni dei mercati e sebbene ritardi e incertezze nella gestione della prima fase della crisi greca non abbiano sicuramente aiutato, non sembra che i tradizionali strumenti di politica economica, neppure nella vagheggiata ma forse mai così difficile come ora dimensione europea, possano far altro che arginare la situazione.

La recente debolezza dell'euro ha favorito i paesi export-oriented (Germania) non aiutando la ripresa della domanda interna. Le politiche di austerità hanno ulteriormente compresso le prospettive di crescita economica dei paesi interessati, su cui grava anche una politica monetaria della BCE non sufficientemente espansiva.

In questa situazione di sostanziale inibizione della leva della politica economica nei paesi europei, si determina un'accentuazione delle pressioni competitive.

Segnali interessanti vengono dai primi sintomi di reazione del sistema imprenditoriale europeo, che pure deve affrontare una perdurante sfida di competitività in un contesto economico che sia a livello micro che macroeconomico è particolarmente ostile.

Si nota, anche in alcuni settori soprattutto in Italia, una vivacità di reazione significativa. Il processo di distruzione creativa che nelle situazioni di crisi diventa particolarmente incisivo, anche nei suoi drammatici risvolti sociali, spinge verso soluzioni innovative le imprese che hanno la capacità e il coraggio di affrontare la sfida. Alcune riescono a vincere se hanno la capacità di ridefinire le strategie, di modificare la combinazione degli interessi, di superare, a volte anche traumaticamente, gli assetti consolidati.

A queste imprese, e quindi alla capacità di crescita dell'economia serve un sistema che nelle sue varie dimensioni istituzionali, politiche, di relazioni industriali, sia in grado di affrontare con pari coraggio la sfida e di aprirsi al nuovo.

4) IL RUOLO DELLA POLITICA

La crisi ha riportato al centro dell'attenzione il ruolo della politica.

L'esperienza recente, soprattutto di questi ultimi mesi, mostra i limiti entro cui questa possa muoversi, più di quanto si è vagheggiato nella prima fase della crisi.

L'esigenza primaria è quella di favorire la crescita economica non rassegnandosi alle prospettive di declino (che colpirebbero prima e più duramente i più deboli) né cullarsi nei sogni di sobrietà (che placano esclusivamente le ansie morali dei privilegiati).

Non è facile individuare un'unica strada per la crescita, ma si tratta di convogliare più sentieri, tra loro coerenti.

La finanza resta uno strumento chiave del processo di crescita e vanno quindi superate le tentazioni punitive.

Sul piano della regolamentazione del settore finanziario, serve una strategia realistica che eviti un sovraccarico di aspettative e che soprattutto punti a incidere su incentivi e controlli piuttosto che su regole e divieti (vedi esperienza post-scandali dell'inizio del decennio). Il problema centrale a livello sistemico è quello di sterilizzare gli affetti perversi del too-big-to-fail e di favorire meccanismi che consentano di scaricare le tensioni inevitabili nel funzionamento di mercati sempre più integrati geograficamente e a livello intersettoriale (non irrigidire le faglie).

A livello micro, occorre favorire un orientamento degli incentivi (remunerazione dei manager e degli azionisti) verso obiettivi sostenibili e verificabili. Infine occorre estendere e rafforzare la vigilanza sui comportamenti più che sulle regole (conflitti di interesse).

Su un piano più generale, la recente dimensione e fisionomia della crisi rende inevitabile che le strategie innovative passino per una riduzione del peso dello Stato come mediatore e garante dei diversi interessi sociali e come motore e organizzatore dello sviluppo.

Allo stesso modo le sfide che si devono affrontare per garantire e in molti casi riqualificare i servizi di welfare per i cittadini (minacciati per i già garantiti dalle politiche di austerità ma tutti da creare per la crescente numero di "mai garantiti"), possono essere affrontate attivando una capacità di creazione dal basso, su base negoziale, volontaria, associativa, che eviti le maglie oramai troppo strette della finanza pubblica e superi le manifeste inefficienze produttive della burocrazia.

Sul piano del confronto sociale, le sfide di competitività per le imprese (italiane) vanno affrontate dalle forze sociali attraverso un confronto, anche vivacemente dialettico, soprattutto su una dimensione che sia il più possibile vicina alla realtà produttiva piuttosto che rimpiangendo presunte virtù mediatrici e compensative di tavoli concertativi nelle sedi ministeriali.

A queste imprese, e quindi alla capacità di crescita dell'economia serve un sistema che nelle sue varie dimensioni istituzionali, politiche, di relazioni industriali, sia in grado di affrontare con pari coraggio la sfida di aprirsi al nuovo.