

## Crisi del “welfare state” e crisi della politica in Italia

Relazione alla "International Conference on the State"

Università di Cosenza, · 24-26 giugno 1982

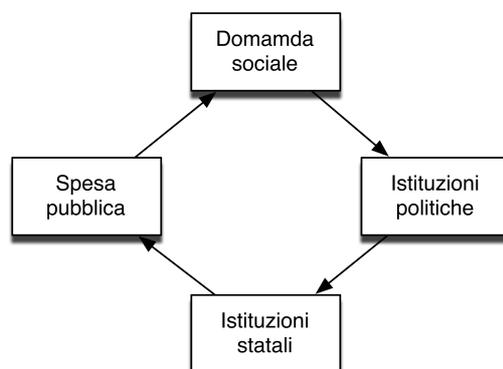
*Paolo Palazzi*

In questo intervento esporrò brevemente alcune idee e ipotesi su quali tendano a essere in Italia le conseguenze di una crisi del “welfare state” sul sistema politico e sulla politica in generale.

1 - L'aspetto peculiare che ha caratterizzato la fase del "welfare state" nei paesi a capitalismo avanzato, nell'ambito più generale della storia dello stato interventista, è dato dal rapporto tra domanda sociale e spesa pubblica. In altri termini il "welfare state" non è altro che la somma delle strutture istituzionali, economiche e politiche, che fungono da intermediari tra l'espressione della domanda sociale da parte dei cittadini e la sua soddisfazione attraverso la spesa pubblica. La linea di funzionamento di tale processo può essere schematizzata nel modo seguente:

*Domanda sociale > Istituzioni politiche > Istituzioni statali > Spesa pubblica*

In realtà più che di un processo lineare si tratta di un circuito in cui l'elemento di partenza del processo non è necessariamente la domanda sociale, ma uno qualsiasi degli elementi



Sono le caratteristiche politiche ed economiche di ogni singolo paese che storicamente hanno determinato lo specifico modo in cui si è sviluppato il sistema del welfare state; ma quale che sia la base di partenza del circuito il fatto rilevante è che il circuito funziona in tutti i paesi nella direzione indicata.

Questa caratteristica del circuito rende gli elementi di questo processo *strettamente intercorrelati* in modo tale che le relazioni causali vengono a confondersi ed il processo può considerarsi un *sistema integrato*.

Oggi questo sistema è considerato in crisi, e quando si parla di crisi del "welfare state" ci si riferisce al fatto che nel suo funzionamento questo sistema comincia a creare, nell'organizzazione sociale ed economica dei paesi capitalistici, più contraddizioni di quante riesce a risolverne. Anche per quanto riguarda le diagnosi ufficiali della crisi del "welfare state", al di là delle ovvie caratteristiche specifiche, c'è una sostanziale omogeneità che può essere sintetizzata nella crescente incompatibilità del volume, assoluto e proporzionale, sia del deficit sia del complesso della spesa pubblica, con lo sviluppo economico.

Quale sia il ruolo effettivo che spesa pubblica e deficit hanno giocato e giocano nella crisi attuale non è così scontato come appare dalle quotidiane dichiarazioni di governanti ed esperti; ma ciò che interessa a questo livello di analisi è che ormai la riduzione della spesa pubblica e del suo deficit è da considerarsi uno dei principali obiettivi, se non il principale, di politica economica a livello del capitalismo mondiale

2 - La spesa pubblica non è che un elemento del circuito del "welfare state", circuito che, essendo fortemente integrato, non è arrestabile solo attraverso un intervento su un solo elemento: o meglio, l'intervento su un solo elemento in questo caso la spesa pubblica, comporta necessariamente un profondo mutamento del sistema nel suo complesso ed in tutti i suoi elementi.

In Italia, come negli altri paesi, l'atteggiamento del governo e della maggioranza dei mass media nei confronti della spesa pubblica è ormai da tempo quello brutale di apportare dei tagli. Sono in disuso discorsi su politiche di intervento sulla struttura qualitativa della spesa pubblica, sostituiti dalla mannaia dei vari ministri

dei dicasteri economici; ci potrà essere qualche discussione, sulla cifra e sulla distribuzione, ma sulla strategia del taglio sono tutti d'accordo.

Sui guasti ed i drammi che una politica di tagli direttamente provoca non voglio soffermarmi: sicuramente però, al di là delle singole categorie di cittadini colpite, si andrà incontro ad un generale peggioramento della qualità di vita, almeno per quella parte legata alla qualità e quantità dei servizi sociali. Neppure è certo se e come questi tagli raggiungeranno gli obiettivi economici ufficiali che ne sono alla base. Quello che mi interessa sviluppare in questo intervento, è il tema della filosofia politica sottostante a tale strategia ed analizzare i mutamenti politici ed istituzionali che necessariamente accompagnano la politica dei tagli della spesa pubblica.

Capita di rado di trovarsi davanti a motivazioni di carattere puramente economico sui guasti causati dalla spesa pubblica di per sé o dal suo deficit che siano, se non convincenti, almeno minimamente sensate; il fatto è che quella del taglio della spesa pubblica più che una politica economica è da considerarsi una vera e propria filosofia politica. La corrente di pensiero che poneva l'accento e l'attenzione sull'aspetto qualitativo e sulla struttura della spesa pubblica accettava dialetticamente il quadro dei rapporti fra domanda sociale e spesa pubblica e soffermava l'attenzione sulle distorsioni all'interno di tale rapporto; invece la filosofia del taglio si pone oggettivamente e soggettivamente come obiettivo principale quello della *distruzione del legame stesso fra domanda e spesa*. La rottura del circuito del "welfare state" che ormai può considerarsi, almeno a livello di classe dirigente, largamente dominante è il vero obiettivo di una politica economica basata sul taglio della spesa pubblica; per avere una possibilità di successo deve essere in grado di investire e modificare il ruolo delle istituzioni statali e delle istituzioni politiche.

3 - Le istituzioni statali svolgono le loro funzioni, in maggiore o minor misura, attraverso una erogazione di spesa in denaro o in servizi: tale erogazione è sempre stata nei fatti svincolata dalle capacità autonome di finanziamento o da fisse regole di bilancio della singola istituzione mentre era determinata da una complessa rete di relazioni tra l'utente e l'istituzione e tra quest'ultima ed il potere politico. In un quadro siffatto le istituzioni statali operano come luogo di contrattazione e

mediazione delle spinte sociali, il livello di spesa viene determinato dai complessi equilibri di forza e di potere che di volta in volta si stabiliscono a livello specifico della istituzione e a livello complessivo nel paese.

La filosofia dei tagli tende a rompere definitivamente con questo ruolo della spesa pubblica di termometro del livello di scontro sociale e dei rapporti di forza all'interno delle istituzioni politiche e statali, attraverso l'introduzione di regole e comportamenti "oggettivi" predeterminati. Non ha molta importanza quali possano essere le teorie, o meglio le leggi economiche, di supporto a tali regole oggettive: l'importante è che tali norme esistano e non siano sensibili allo scontro sociale.

Ma in questo modo *l'istituzione statale da luogo di conflitto deve trasformarsi in centro decisionale autonomo*, in cui autonomia significa distacco dal sociale e soggezione a leggi "oggettive" di comportamento. Ad esempio una regola di bilancio in pareggio, o di deficit legato a parametri "oggettivi", avrebbe come effetto quello di porre dei limiti invalicabili alla spesa, quale che sia la pressione esercitata ed i rapporti di forza nel campo di intervento della istituzione a cui tale regola si applica. Non si tratta di mutamenti formali, ma di una vera e propria trasformazione delle istituzioni statali in agenzie di gestione tecnocratica della spesa pubblica.

4 - Anche l'altro anello di congiunzione tra domanda sociale e spesa pubblica, cioè le istituzioni politiche, devono venire coinvolte in questo processo. I partiti, i sindacati e gli organismi rappresentativi, nel quadro del sistema del "welfare state", svolgono la funzione di ricettori, mediatori e promulgatori di istanze di domanda sociale; proprio nella dialettica tra cittadini e istituzioni politiche e tra queste ultime e le istituzioni statali, la domanda sociale si incontra con la spesa pubblica.

Come per le istituzioni statali la filosofia del taglio di spesa implicava un processo di autonomizzazione della domanda sociale attraverso l'acquisizione di regole oggettive, così per le istituzioni politiche deve avvenire un processo di autonomizzazione dalle spinte della base e più in generale delle spinte dei cittadini. *La politica si deve trasformare in tecnologia*, i politici in manager: tutto, dal linguaggio utilizzato, alle decisioni strategiche deve rientrare in un tipo di rapporti di potere con i cittadini in cui le istituzioni politiche svolgono un ruolo dirigista. La rottura del circuito del "welfare state" deve portare e le istituzioni politiche a

trasformarsi in agenzie di manager dei rapporti sociali, in cui il rapporto con il cittadino sia il più possibile di soggezione ed estraneità.

Alla crisi dello stato come elargitore paternalista e/o controparte a cui è possibile strappare qualcosa, corrisponde la crisi della politica come strumento dei cittadini attraverso il quale incidere nel rapporto tra istituzioni politiche e istituzioni statali.

In un sistema rappresentativo democratico in cui le istituzioni tendono ad essere autonome rispetto ai cittadini, la politica da strumento di partecipazione si deve trasformare in strumento di estraneazione.

5 – Sto parlando naturalmente di processi in corso, è molto difficile riuscire a dare un quadro reale del livello a cui è giunta in Italia tale trasformazione del sistema istituzionale. Probabilmente a numerosi esempi di superamento del "welfare state" se ne potrebbero contrapporre altrettanto numerosi di segno opposto. Quello che però mi sembra indubbio è che anche in Italia, come è avvenuto o sta avvenendo negli altri paesi capitalisti avanzati, una trasformazione nel senso indicato sia l'obiettivo che una larga parte della classe dirigente si pone allo scopo di uscire dalla fase storica del "welfare state".

Una caratteristica abbastanza specifica della situazione italiana è che in tale disegno siano coinvolti attivamente partiti e organizzazioni sindacali della sinistra.

Paradossalmente l'unica opposizione organizzata che sembra in grado di dispiegarsi e di contrastare questo disegno è quella di una parte dell'apparato di potere politico ed amministrativo pubblico che nell'abbandono del "welfare state" vede una notevole diminuzione dei meccanismi di potere di cui tradizionalmente era abituata a servirsi ed attraverso i quali legittimava il proprio ruolo e la sua esistenza stessa.

È in questo quadro che va valutata ed interpretata la forte crisi di partecipazione politica che sta avvenendo in Italia: lo scontro politico in atto avviene tra razionalità tecnocratica e mafie clientelari, le istituzioni politiche sono tutte, senza eccezioni, coinvolte in questo terreno di scontro.

Al di là di possibili astratte definizioni alternative della politica, una crescente parte della popolazione, anche e soprattutto di sinistra, considera oggi in Italia la politica come un complesso scontro tra bande rivali, in cui l'oggetto da contendere

diventa sempre di più il potere fine a se stesso e in cui diversificare gli obiettivi, le strategie, le azioni tattiche ed anche le ideologie politiche alla base dello scontro diventa sempre più difficile.

Il crescente rifiuto della politica, il rifugiarsi nel privato assume la valenza di rifiuto di schieramento e di alleanza con uno dei "blocchi contrapposti", come pure il rifiuto del terreno e delle regole dello scontro così come sono attualmente delineate.

La difficoltà di costruzione di poli alternativi a quelli politici e istituzionali vigenti e la crescente atomizzazione dei cittadini fa sì che molti vedano con preoccupazione, disagio, rabbia o angoscia questo crescente rifiuto della politica, cosa che li porta a un rassegnato utilizzo dei canali politici tradizionali. I sindacati e i partiti politici di sinistra diventano parte di tale processo. In particolare nel sindacato, in cui storicamente maggiore era il ruolo di controllo e di potere da parte della base, è in corso una massiccia strategia di autonomizzazione della dirigenza e della linea politica dalle istanze dei lavoratori. Gli strumenti vanno da quelli brutali di repressione della dissidenza e della vanificazione dei canali istituzionali di democrazia di base (assemblee e consigli di fabbrica), a quelli più sofisticati di carattere ideologico in cui si tenta di riportare il sindacato e le esigenze dei lavoratori ad essere una variabile dipendente nell'ambito di leggi economiche "oggettive".

All'estremo opposto abbiamo il terrorismo: la logica che guida la scelta dei mezzi di lotta e degli obiettivi delle organizzazioni terroristiche di sinistra è anch'essa un esempio di come si possa arrivare a una totale autonomizzazione dell'azione politica rispetto alle esigenze della popolazione.

Certo non mancano reazioni di massa, qualitativamente rilevanti a questo "imbarbarimento della politica", ma la situazione è talmente deteriorata che le scelte delle istituzioni politiche e sono assolutamente impermeabili a tali reazioni.

6 - Sarebbe però sbagliato da tutto ciò far derivare la conclusione che stanno scomparendo in questa fase la possibilità e la capacità di lottare e trasformare la società. Ciò che va fatto è modificare ed adattare gli strumenti ed i modi di lottare alla diversa situazione

Per fare ciò sono convinto che bisogna vivere sino in fondo questa crisi della politica, anzi che ne vadano analizzati e valorizzati gli aspetti più positivi di opposizione e rifiuto di essere coinvolti in un terreno di scontro a cui si è completamente estranei.

La strada autonoma di opposizione può essere quella di valorizzare e ricercare quelle nuove forme di aggregazione che si pongono come obiettivo quello di esprimere e lottare per il soddisfacimento di un ampio arco di domande sociali. Per un periodo ancora lungo tali aggregazioni non potranno non avere carattere settoriale ed anche corporativo, sia per la crisi di valori e di prospettive di cambiamento unificanti, sia per l'oggettivo sfaldamento sociale che sommerge qualsiasi ruolo guida di una classe. Ma il metro attraverso il quale tali aggregazioni vanno giudicate ed analizzate non deve essere quello tradizionale della collocazione politica; *anzi solamente se tali aggregazioni riusciranno a svilupparsi fuori dai canali politici istituzionali avranno la possibilità di trasformarsi in movimenti.*

La politica finora aveva rappresentato lo strumento principale attraverso il quale era possibile esprimere ed affermare le esigenze di trasformazione. Oggi la politica da strumento di lotta per la liberazione si è trasformata in strumento di oppressione per la maggioranza della popolazione.

Ciò che va ricostruito sono quindi nuovi canali attraverso i quali poter esprimere e conquistare quegli obiettivi che rientrano nella generica definizione di domanda sociale.

E' molto difficile se non impossibile prevedere quali possano essere questi nuovi canali, ma sono convinto che i modi e gli obiettivi con cui movimenti collettivi si muoveranno e si svilupperanno dovranno partire da una profonda critica al concetto stesso di "fare politica". Oggi più che mai il fare politica coincide con l'accettazione passiva degli strumenti e dei comportamenti che sono la negazione dei valori espressi dai movimenti degli anni '60 ed ormai patrimonio profondo di larga parte della gente. Ritengo invece che l'unica strada che oggi possa ricostruire prospettive collettive e complessive di mutamento sociale debba essere fondata su valori quali: la democrazia, l'accettazione della diversità, il pluralismo delle idee, l'espressione della spontaneità e la ricerca della felicità.