

Spuntano gli gnomi della politica dietro la crisi dello "stato assistenziale"

di Paolo Palazzi

Dal 15 al 19 dicembre, a Torino, economisti, sociologi e storici discuteranno sul «Welfare State» all'in un seminario-convegno organizzato dalla Fondazione Basso col patrocinio degli enti locali. Saranno presenti i più noti studiosi americani ed europei. L'intervento di Paolo Palazzi che oggi pubblichiamo fa il punto sulla discussione nella sinistra italiana a proposito di «Welfare».

La definizione «welfare state» non ha mai assunto in Italia il significato originario, denso di valenze eticopolitiche, di «stato del benessere», cioè di stato che ha come obiettivo principale quello di aumentare il benessere dei propri cittadini: l'accezione italiana di «welfare state» è stata invece quella di «stato assistenziale». Le cause di una tale visione possono essere attribuite, probabilmente in misura eguale, da una parte al rapporto di servilismo / estraneità che storicamente ha caratterizzato le relazioni tra cittadini e stato in Italia; dall'altra parte al prevalere nel mondo accademico, ma soprattutto nel mondo dell'informazione economica, di una visione paleoliberalista dell'economia, che non ha neppure la dignità teorica dell'impianto analitico dell'economia neo-classica. Quale che sia l'origine della versione italiana di «welfare state» il fatto rilevante è che il ruolo svolto dallo stato in Italia negli anni del dopoguerra rispetto agli altri paesi a capitalismo avanzato è stato in gran parte simile. Le differenze che naturalmente sono riscontrabili tra le varie situazioni non sono tali da far pensare a una specificità o anomalia del caso Italia. Questo per quanto riguarda l'analisi politica, permette, attraverso l'osservazione di quanto sta accadendo o è accaduto in altri paesi, di individuare meglio le possibili linee di tendenza della realtà italiana.

L'aspetto specifico che ha caratterizzato la fase del «welfare state» dei 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 attraverso la successione di questi termini: domanda sociale - istituzioni politiche - istituzioni statali - spesa pubblica.

In realtà più che di una linea, che unisca tali termini, si tratta di un circuito il cui elemento di partenza non è necessariamente la domanda sociale: ma quale che sia la base di partenza il circuito funziona in tutti i paesi nella direzione indicata. Questa caratteristica di circuito rende gli elementi di questo processo strettamente intercorrelati in modo tale che le relazioni casuali vengono a confondersi e il processo può considerarsi un sistema integrato.

La strategia del taglio

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 riesca a risolvere. 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. Qual è 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.

La spesa pubblica è solo un elemento del circuito del «welfare state», circuito che, essendo

fortemente integrato, non si può arrestare solo attraverso un intervento su un solo elemento: o meglio, l'intervento su un solo intervento, 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 del mass media) nei confronti della spesa pubblica è ormai da tempo quello brutale di apporpare 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.

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 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 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 essa però deve essere in grado di investire e modificare il ruolo delle istituzioni statali e delle istituzioni politiche.

Tecnocrati in arrivo

Le istituzioni statali svolgono le loro funzioni, in maggiore o minore 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, mentre era determinata da una complessa rete di relazioni tra l'utente e l'istituzione e tra quest'ultima e il potere politico. In un quadro del genere 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 delle istituzioni 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» predefiniti. 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 que-

sto 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 e 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.

Mediatori e manager

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 istituzioni politiche, cittadini e 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 dalla 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 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 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 controparte 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. A un sistema rappresentativo democratico in cui le istituzioni tendono ad essere autonome rispetto ai cittadini, deve corrispondere un sistema politico in cui la politica da strumento di partecipazione si trasformi in strumento di estraneazione.

Una svolta per l'Italia

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 altri, altrettanto numerosi, di segno opposto.

Mi sembra però indubbio che anche in Italia, come è avvenuto o sta avvenendo negli altri paesi capitalisti avanzati, una tale trasformazione sia l'obiettivo che una larga parte della classe dirigente si pone allo scopo di uscire dalla fase storica del «welfare state». A ciò va aggiunto il fatto che, diversamente da altri paesi, in tale disegno sono coinvolti attivamente partiti e organizzazioni sindacali della sinistra. Non mi sembra di essere troppo pessimista nell'osservare come al momento attuale l'unica opposizione che sembra in grado di dispiegarsi è quella di una parte dell'apparato politico e amministrativo pubblico che nell'abbandono del «welfare state» vede una notevole diminuzione del meccanismi di potere di cui tradizionalmente era abituata a servirsi e attraverso i quali legittimava il proprio ruolo e la sua esistenza stessa.

E' in questo quadro che va valutata ed interpretata la crisi di partecipazione politica dei cittadini: 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. Allora il rifiuto della politica assume la valenza di rifiuto di schieramento e di alleanza con uno dei «blocchi contrapposti» come pure di rifiuto del terreno e delle regole dello scontro così come sono attualmente delineate.

La difficoltà di costruzione di poli alternativi a quelli politici ed istituzionali 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. Sono convinto invece che bisogna vivere sino in fondo questa crisi della politica; anzi penso 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 estranei.

Una strada può invece essere quella di valorizzare e ricercare quelle nuove forme di aggregazione che si pongono come obiettivo il soddisfacimento di un ampio arco di domande sociali. Per un periodo ancora lungo tali aggregazioni non potranno non avere carattere settoriale e anche corporativo, e ciò sia per la crisi di valori e di prospettive di cambiamento unificanti, sia per l'obiettivo sfaldamento sociale che sommerge qualsiasi ruolo guida di una classe. Ma il metro attraverso il quale tali aggregazioni vanno giudicate e 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.

Tipico e attuale esempio è quello del movimento per la pace, la cui possibilità di sviluppo è legata alla sua capacità di essere apolitico e «apolitico»: quello che ad una lettura su-

perficiale può sembrare segno del riflusso può invece rappresentare la sola via che possa permettere una uscita dal riflusso. Quello di cui si ha bisogno è la speranza di costruire nuovi canali attraverso i quali poter esprimere e conquistare quegli obiettivi che rientrano nella generica definizione di domanda sociale. Mi sembra questa l'unica strada per poter ricostruire prospettive collettive e complessive di mutamento sociale.