

>>>> **biblioteca / anteprima**

Il Welfare del futuro

>>>> **Paolo Pombeni**

Sarà fra poco in libreria Democrazia sociale. Il riformismo europeo e l'anomalia italiana, un volume edito dalla Cedam con interventi di Giovanni Consorte, Michele Marchi, Riccardo Brizzi, Gianfranco Baldini, Furio Ferraresi, Alfonso Botti, Wojtek Kalinowski, Raffaella Baritono. Ne pubblichiamo la prefazione.

Giusto tent'anni fa, nel 1979 Margaret Thatcher vinceva le elezioni in Gran Bretagna e diventava primo ministro. L'anno dopo Ronald Reagan avrebbe vinto le elezioni per la presidenza degli Stati Uniti d'America. Sotto l'egida del loro binomio sembrò che il mondo dell'Occidente sviluppato voltasse pagina: messo in soffitta il «consenso» che si riteneva avesse dominato la fase che si era aperta col 1945, quel consenso che aveva visto sostanzialmente concordi conservatori e progressisti nel ritenere che fosse compito dello stato garantire un ampio «welfare» per tutti, si sarebbe assistito al ritorno ad una presunta retorica liberale che puntava a rimettere in discussione, anzi, si disse, a smantellare lo «stato assistenziale» e le sue regole.

Da quel momento in poi il dibattito sulla plausibilità o meno dello «stato sociale» sarebbe cresciuto in maniera esponenziale. Non che fosse una novità assoluta, poiché sin dalle sue origini si era ampiamente discusso su come e quanto fosse lecito espandere i compiti dello stato in materia di «assistenza» prima e di «redistribuzione del reddito» poi. Di questo dibattito si è persa per lo più memoria, ma invece è bene rinfrescarla, perché una parte non piccola dei

temi e dei problemi che si troveranno nelle pagine successive risente ancora, per quanto in maniera per lo più inconscia, di quelle impostazioni e di quelle radici.

Innanzitutto la questione è divisa fra la tradizione dell'obbligo di occuparsi dei «meno fortunati» che è presente in tutte le religioni (il sostegno al «povero») e che tende a passare quell'onere dalle comunità naturali (famiglie e comunità locali e religiose) a quelle istituzionali (lo stato), e la nuova realtà del dovere dello stato moderno che chiede molto a tutti i suoi cittadini (sino alla vita nel servizio militare obbligatorio nelle guerre; ma anche in tempi normali in termini di sempre più estesa imposizione fiscale) e che di conseguenza deve garantire loro le migliori condizioni di vita possibili.

Talora si fa confusione fra questi due ambiti, che certo non di rado tendono a sovrapporsi, ma che invece vanno esaminati come distinti, perché nella fase finale di questa storia si divaricheranno in maniera notevole. Da un lato c'è dunque la questione della assistenza ai più deboli; dall'altro la promozione di quegli «standard di benessere» che diventeranno misura della stessa «civiltà» a cui è giunta una popolazione. Fac-

ciamo il più banale degli esempi. Il fatto che tutti possano godere di una «abitazione» di qualche genere può rientrare nel primo campo: lo stato deve fare in modo che anche il «povero» abbia un tetto sotto cui vivere. Ma la «qualità» di questo tetto fa scivolare rapidamente nel secondo modello: se il «tetto» non ha certi standard igienici, non consente una certa distribuzione degli spazi in modo da garantire una convivenza ordinata, ecc., non si può parlare di una situazione «civile». Dunque non si tratterà solo di fare in modo che nessuno viva allo stato brado, per esprimerci in maniera semplificata, ma si dovrà garantire che tutti possano accedere agli standard di «civiltà». Di conseguenza l'intervento per garantire questo risultato si amplia: non interessa più solo il «povero» in senso classico, ma tutti quelli che hanno difficoltà a raggiungere da soli quell'obiettivo.

A questo punto nel nostro modello si inserisce un nuovo passaggio. Se l'intervento di aiuto non riguarda più solo il «povero», verso cui rappresenta un dovere morale della sfera pubblica, che però non si può semplicemente imporre, ma riguarda soggetti che poveri non sono, bisognerà trovare una «ragione» di tipo politico-istituzionale perché

// 72 //

questo intervento sia giustificato. Ecco come si giunge a considerarlo o come una «controprestazione» dovuta a fronte di quanto viene chiesto dallo stato ai suoi cittadini o come un «diritto» dei cittadini stessi. In qualche misura poi le due dimensioni possono sovrapporsi. Certamente questo scenario sarebbe difficile da immaginare fuori di un sistema «democratico». Intendiamoci: con questo non si pensa in prima istanza alla concezione oggi giustamente corrente, cioè ad un sistema fondato sulla garanzia di partecipazione estesa ed egualitaria dei cittadini alla vita politica, ma piuttosto al carattere «totalitario» nei confronti di tutto il popolo che ha la moderna vita politica. In questo senso le dittature del XX secolo non sono meno «democratiche» dei regimi liberal-costituzionali, in quanto entrambi si basano su un coinvolgimento totale dei soggetti che fanno parte della comunità politica e di conseguenza si sentono impegnati a garantire ad essi le migliori condizioni di vita possibili. Certo nei regimi dittatoriali diventa una «concessione» (per di più riservata ai «fedeli») ciò che nei regimi liberal-costituzionali si configura come un diritto esteso a tutti a prescindere dalle opinioni politiche.

L'America e l'Europa

La questione sorge nel momento in cui ci si deve confrontare col problema del finanziamento di questo sistema di garanzie. Come è noto, per realizzarlo ci sono state storicamente due vie, che per certi versi sopravvivono ancora nella divaricazione fra il cosiddetto «modello sociale europeo» e il modello americano: in quest'ultimo la promozione del benessere è a carico del dovere morale che incombe sui cittadini e sulle loro comunità naturali; nel primo è a carico della istituzione politica per mezzo della fiscalità pubblica.

Vale la pena di spendere qualche parola su questa divaricazione, che, a mio giudizio, è alla radice stessa della diatriba sulla «democrazia sociale», come



ambito diverso dalla «socialdemocrazia». Vediamo innanzitutto la differenza fra questi due termini e passiamo poi alla divaricazione delle prospettive, che, in parte, dipende proprio dalla mancanza di considerazione delle differenze di contesto.

La «socialdemocrazia» è, ovviamente se parliamo in termini idealtipici e di logica dei sistemi e non certo in termini di uso corrente delle parole, il problema di avere una organizzazione «socialista» dell'ordine politico e sociale che non metta in discussione la presenza di forme di dialettica democratica nell'esercizio del potere. In questo caso il fine della conformazione dell'ordinamento dello spazio politico è dato prioritariamente dalla creazione di un ordine sociale egualitario e solidale secondo regole da cui non si può deflettere. In forma sussidiaria si ritiene che ciò non comporti, come aveva creduto a lungo una certa corrente del socialismo autoritario (di cui una interpretazione del marxismo fu parte preponderante),

una cancellazione dei principi di competizione aperta e di distribuzione del potere in sedi in grado di controllarsi reciprocamente, principi che sono alla base del costituzionalismo liberal-democratico.

La questione è esattamente rovesciata nel contesto della «democrazia sociale». Qui la premessa è l'esistenza del sistema democratico, non come strumento per la gestione dei processi di produzione delle decisioni politiche, ma come forma che riconosce l'autonomia della sfera sociale e il pluralismo che essa contiene. La difesa ed al tempo stesso la promozione di queste caratteristiche sono un valore assoluto e la «costituzione» non è il letto di Procuste su cui si omogeneizzano autonomie e pluralismi, ma lo strumento che le armonizza garantendole, ciò che potrebbe apparire una contraddizione in termini, mentre è l'essenza della sfida democratica. Tuttavia, poiché la democrazia è una forma di organizzazione «realista» della sfera politica, si ricono-

sce che autonomia e pluralismo non sono dati «statici» (cioè destinati a rimanere intatti rispetto al momento costituente originario), ma realtà in evoluzione e trasformazione che vanno tutelate proprio in questa specificità. Peraltro, sempre in dipendenza del «realismo» che sostanzia questa impostazione, c'è coscienza che nella realtà sociale sono all'opera dinamiche «conservatrici» che tendono all'immobilismo a favore dello status quo e si oppongono a quel dinamismo che invece è considerato un valore essenziale (la democrazia, non dimentichiamolo, è figlia della ideologia del «progresso»). Di conseguenza il sistema del costituzionalismo liberal-democratico si pone il problema di come tutelare questo dinamismo, promovendo e tutelando i valori che pone alla sua base e che sa di non poter considerare come garantiti in natura. Uguaglianza, possibilità di sviluppo delle posizioni sociali, creatività, ecc. devono avere la possibilità di esplicarsi in maniera libera senza sottostare ai vincoli del conservatorismo sociale, che tenderebbe a tenere ferma la situazione così come è.

La democrazia dunque, per essere tale non solo in un momento astrattamente originario del suo impianto, ma per mantenersi costantemente fedele a se stessa (se non riesce a farlo perde la sua legittimazione) non può che essere «sociale», cioè darsi carico di promuovere e difendere il raggiungimento di uguaglianza, pari opportunità, condizioni di sviluppo per i membri del corpo politico a cui si applica.

La Costituzione Italiana esprime esattamente questo principio quando recita all'art. 3 che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

Perché in questa impostazione entrano in gioco le divaricazioni fra i due

modelli, quello americano e quello continentale europeo, che abbiamo richiamato all'inizio di questo ragionamento? Il modello americano, come s'è detto, è, in senso ovviamente molto astratto e semplificato, quello che ritiene che la promozione della dinamica sociale con tutela della mobilità, delle pari opportunità, della difesa dalla miseria e quant'altro, debba fondarsi sulla iniziativa autonoma del singolo e delle comunità naturali. È quello che si può definire in senso originario il sistema «mutualistico», che in quanto tale era presente nella prima fase anche in Europa, specialmente in Gran Bretagna. Si fonda su un'idea fortemente «etica» della democrazia che non può esistere se non si fonda su una capacità di partecipazione volontaria, attiva e consapevole del singolo.

Per comprendere questo aspetto, che è fondamentale, ricorderò una questione che apparentemente non è collegata e cioè l'accesso al diritto elettorale. In Gran Bretagna nell'Ottocento per esercitare quel diritto era necessario che chi ne fosse titolare si iscrivesse con un suo atto di volontà nel «registro» dei votanti: se non si assumeva questo onere perdeva la possibilità di esercitare quel diritto. Nei sistemi elettorali del continente era invece quasi ovunque l'autorità pubblica che provvedeva ad iscrivere d'ufficio negli elenchi coloro a cui riconosceva quel diritto, senza bisogno che ci fosse alcuna concorrenza attiva del soggetto. Sono dunque due visioni antitetiche della cittadinanza politica: per diventare attiva, nella prima essa deve presumere una volontà di esercizio da parte del soggetto, nella seconda è una attribuzione a priori del potere pubblico.

Nel sistema americano (poiché in Gran Bretagna successivamente le cose sono mutate) almeno a livello di principio si mantiene l'idea che sia degno di considerazione e partecipazione solo chi attivamente si adopera per costruire ed esercitare la sua cittadinanza. Lo stato può intervenire solo nei limiti di garantire che non ci possano essere competi-

zioni fra i cittadini che limitano le possibilità di alcuni di essere pienamente attivi o per agevolare l'esercizio delle creatività sociali, senza però sostituirsi ad esse. Se non si tiene conto di questi che diventeranno autentici pre-giudizi, non si capisce perché oggi la proposta di garanzia generalizzata dell'assistenza sanitaria presentata dal presidente Obama incontri tante difficoltà.

Naturalmente questa impostazione «americana» si radica nella storia di un paese che ha in parte la realtà in parte il mito di un «territorio» in cui non ci sono vincoli insuperabili perché ciascuno possa ottenere il massimo in rapporto ai suoi talenti ed ai suoi meriti. La situazione in Europa è storicamente molto diversa. Qui la viscosità sociale, gli ostacoli alla mobilità posti da sedimentazioni secolari e da sistemi di potere molto consolidati, sono realtà ben note alla riflessione pubblica, che le ha più volte riproposte in forme diverse. Per questo si è ben presto ritenuto che non fosse possibile affidarsi semplicemente ad una creatività sociale che avrebbe dovuto superare ostacoli troppo grandi in un contesto così sedimentato nella sua strutturazione non certo fondata sui valori che si ritenevano necessari per la promozione di un sistema costituzionale liberal-democratico.

Il Welfare di Bismarck

Era perciò essenziale che il detentore di un potere politico, che la costituzione definiva come *super partes* (poiché essa era nata distruggendo qualsiasi idea di società organizzata in «corporazioni» che potevano difendere autonomie entro i loro confini) e che d'altronde aveva bisogno del «consenso» perché sempre più si basava sulla dinamica elettorale progressivamente aperta a strati sempre più ampi di cittadini, intervenisse per promuovere e garantire quell'assetto della società che era il presupposto stesso della sua possibilità di funzionare.

Il problema a questo punto diventa il

// 74 //

«come». La scelta di far gravare i costi degli interventi per il riequilibrio del sistema sociale sulla fiscalità non è stata semplice ed è stata motivata in vario modo, in genere più per ragioni di «giustificazione» rispetto alle obiezioni che di volta in volta si presentavano che non per riflessioni sulla razionalità complessiva che la motivava. Al di là del generale e generico appello al dovere della solidarietà fra più e meno fortunati, che però diveniva coattiva da parte dello stato, anziché semplicemente favorita come era nel sistema «americano», in genere erano due le ragioni adottate. La prima riguardava il fatto che essendo il sistema produttivo importante per la «forza» dello stato, era giusto che questi si accollasse una parte dei costi derivanti dalle prestazioni di lavoro non potendosi scaricarle sulla rendita di impresa. Il paragone che si usò nella Germania bismarckiana è interessante e rivelatore: come lo stato paga le pensioni ai servitori pubblici (funzionari e militari) che non hanno potuto costruirsi una fortuna personale perché assorbiti dalle occupazioni del loro ufficio, così doveva farlo per gli operai che erano «soldati del lavoro», in quanto anch'essi assolvevano a loro modo ad una funzione pubblica e non era opportuno che si costruissero un aumento del reddito con una conflittualità che avrebbe diminuito competitività e produttività dell'industria nazionale.

La seconda spiegazione punta anch'essa sul tema della natura di «sistema» della società moderna, ma da un altro punto di vista: poiché lo stato di salute del paese è una risorsa nazionale, lo stato deve tutelarla allo stesso modo in cui tutela il mantenimento della sicurezza o l'efficienza delle reti di comunicazione. È un interesse pubblico avere un sistema dove la salute pubblica sia florida, il livello di istruzione almeno di base diffuso, e siano contenute le possibilità che i membri dei ceti più deboli scivolino in situazioni di povertà ed emarginazione. Anche qui è interessante ricordare che l'introduzione delle prime

vere leggi sociali in Gran Bretagna agli inizi del '900 avvenne sull'onda dello choc prodotto dalla scoperta che nel reclutamento di soldati per la guerra anglo-boera si era faticato moltissimo a trovare soggetti con le caratteristiche fisiche idonee e questo a causa delle condizioni delle classi inferiori dove era largamente presente la denutrizione per povertà.

La scelta di far finanziare il sistema dalla fiscalità, venne in seguito presentata come un meccanismo redistributivo del reddito. Questo accadde nel momento in cui le misure di assistenza vennero estese oltre la fascia dei cosiddetti «meno abbienti» ed interessarono in sostanza la generalità dei cittadini. In questo modo infatti il porre a carico dello stato i costi del mantenimento dell'equilibrio sociale veniva ad essere un modo per incrementare di fatto il reddito disponibile dei cittadini, e di conseguenza il loro «benessere», che ormai non si misurava più solo in termini di tutela di fronte ai «bisogni» (la salute, la sussistenza a fronte di infortunio o vecchiaia) o in termini di incremento delle capacità che potevano interessare al sistema politico (l'istruzione), ma diveniva un sostegno alla «qualità di vita», che progressivamente veniva inserita nei diritti normali di cittadinanza.

Il sostegno della democrazia

Da un lato questo era ed è essenziale per il sostegno del sistema «democratico», oltre che per la legittimazione della quantità di prestazioni che lo stato moderno richiede ai suoi membri. Anche solo a tenere conto del fatto che la democrazia si regge sulla raccolta e misurazione del consenso attraverso i meccanismi elettorali, si capisce che la «soddisfazione» dei cittadini circa i propri standard di vita è essenziale. Ovviamente questi standard non sono valori assoluti, ma relativi: oggi si ritiene di avere «diritto» a prestazioni che

un tempo non erano neppure immaginabili.

Il risvolto della medaglia è stato costituito dal fatto che essendo la decisione politica presa da organi espressi dal gioco elettorale e rappresentativi della società nel suo complesso, domina la tendenza di questi organi a tenere più in conto la «soddisfazione» degli elettori che le ragioni degli equilibri di sistema. Oggi fanno sorridere gli arroccamenti dei conservatori britannici di fronte alle prime leggi sociali, quando essi affermavano che in un parlamento dominato dagli eletti popolari non ci sarebbero state remore per questi a spendere a proprio favore i soldi delle tasse raccolte dai ceti abbienti. Mutatis mutandis, come si dice, non è che preoccupazioni del genere siano scomparse anche in epoche recenti.

In effetti, come il lettore vedrà dalle analisi che seguono, l'attuale rinascita del dibattito sul valore e sulla stessa plausibilità attuale di una democrazia sociale rimanda ad una serie di problemi che risalgono alle radici stesse dell'avvio di questa esperienza.

Nonostante il fatto che all'epoca di Reagan e della Thatcher sia seguita una fase in cui sembrava che fossero tornati in auge nuovi approcci allo stato sociale (la famosa «valanga rossa» degli anni Novanta quando 12 dei 15 stati che allora formavano l'Unione Europea erano guidati da maggioranze «socialiste» e quando in America Bill Clinton sembrava aver chiuso l'era precedente), i nodi della questione sono ben lungi dall'essere sciolti.

Certo forse oggi nessuno ripeterebbe la famosa espressione della Lady di Ferro per la quale «la società non esiste» (ma esistono solo gli individui), mentre d'altro lato anche tutte le forze di sinistra si riconoscono in una difesa prioritaria dell'individuo e dei suoi diritti (veri, ma a volte anche presunti o creati ad arte dalla politica). Nonostante questo la crisi economica innescata dai fallimenti bancari americani ha riportato in primo piano la questione di cercare una «mano pubblica» che fosse in

grado di riequilibrare una situazione che aveva pesanti ricadute sociali, tali da non potere essere accettate se non al costo di mettere a rischio la stabilità dei sistemi politici (come lascia intuire la crescita, un po' dovunque, di movimenti politici demagogici e populistici).

Il nodo da sciogliere resta però quello classico di come arrivare a forme di intervento «equilibrato» oltre che equilibratore. Il problema infatti di fronte a cui si è trovato lo stato sociale alle soglie del Ventunesimo secolo è quello dei suoi costi, ma non solo in termini assoluti, bensì anche in termini relativi. Ciò che si mette in discussione non è infatti il costo in sé degli interventi del welfare, ma i costi indotti dalla sua gestione, la cui «economicità» appare spesso dubbia. È il tema del costo degli «apparati» contro cui si sono scagliati molti critici: tipico il caso della sanità, ma la stessa dinamica è ormai denunciata anche nell'istruzione.

Per dare a tutti una assistenza sanitaria spesso mediocre si affrontano ad esempio costi tali che le cure di avanguardia, assai costose, non entrano nelle prestazioni garantite (magari con la scusa che sono troppo sperimentali, ma nel caso di patologie molto gravi è proprio questa la frontiera per poter fruire di una speranza di guarigione). Così nel campo dell'istruzione, un sistema scolastico che punta per tutti alla promozione quasi garantita (essendo questa diventata un sinonimo di promozione sociale) non riesce a rendere operanti i meccanismi di selezione in base al merito che andrebbero a vantaggio, quando applicati correttamente, proprio dei ceti sociali più deboli, i quali non hanno alternative al fruire del servizio che lo stato passa, mentre le classi privilegiate possono trovare altrove il servizio «di qualità» necessario.

Queste considerazioni non portano però ad iniziative riformatrici perché trova-

no ormai un ostacolo nel sistema stesso di produzione dell'economia dei servizi pubblici: l'alto numero di persone che traggono il loro reddito, sia direttamente che indirettamente, da questo sistema rende difficile una operazione di ristrutturazione di questo universo. Alcuni osservatori sono arrivati al punto di parlare di «interessi capitalistici» alla continuazione e all'incremento della spesa sociale. Se in parte dietro questi approcci vi sono vere e proprie leggende nere la cui credibilità integrale è dubbia (si pensi a ciò che si sostiene circa il modo di comportarsi delle industrie farmaceutiche), va riconosciuto che esiste una indubbia portatrice degli interessi che si sono cristallizzati nel sistema di produzione del welfare.

Questo panorama rende più che mai urgente un coraggioso ripensamento del sistema di «democrazia sociale». È proprio questo termine nella sua specificità ciò che viene in gioco alle soglie del Ventunesimo secolo. Sembra oggi impossibile distaccarsi dal sistema democratico, e ciò anche a prescindere da valutazioni morali o eziologiche: la fondazione del potere politico sulla «partecipazione» del popolo è un assioma. Magari si intravedono derive populiste nell'interpretazione di questo concetto o acquistano forza e talora predominanza gli strumenti per rendere la partecipazione popolare più passiva che attiva: per dirla in una battuta la partecipazione ridotta a quella di un pubblico che assiste ad uno spettacolo che può al massimo promuovere o bocciare col suo applauso, piuttosto che ad una partecipazione che trova i canali per intervenire almeno in qualche misura nei processi di formazione della decisione politica.

Tuttavia anche nei limiti di questa ristretta partecipazione, il problema del consenso sociale rimane essenziale. Per continuare con la nostra immagine quasi scherzosa, il pubblico applaude più volentieri lo spettacolo, se è seduto in poltrone comode. Battute a parte, la soddisfazione della società rispetto alle



// 76 //



proprie condizioni di vita è un elemento essenziale del consenso, inteso non solo nel senso più banale a cui spesso lo si riduce (appoggio al governo in carica), ma nel senso più complesso e più vero di accettazione della legittimità del sistema in cui si vive, a prescindere se al governo in quel momento ci sia o meno una forza a cui va la simpatia del singolo cittadino.

In fondo la stabilità dei sistemi occidentali nel mezzo secolo seguito alla seconda guerra mondiale è stata prodotta proprio da questo consenso di fondo verso un tipo di organizzazione della sfera politica che aveva comunque realizzato uno «sviluppo» quale mai si era verificato almeno per quanto ricordava la memoria collettiva, tanto da dargli nomi iperbolici (boom, miracolo economico, età dell'abbondanza).

Progressivamente questo quadro è andato deteriorandosi. Non ci sono però solo ragioni per così dire superficiali alla base di questo fenomeno, cioè

non si tratta solo di una assuefazione al benessere che ha fatto considerare intollerabili anche piccole regressioni che in realtà non mettevano veramente in questione gli enormi progressi che si erano realizzati. Si tratta invece di due fenomeni concomitanti che costituiscono la base della crisi attuale. Il primo è lo snaturamento del sistema di produzione dell'uguaglianza; il secondo è il cambiamento della «geografia» in cui si trova inserito il nostro modello di sviluppo.

L'uguaglianza difficile

A qualche elemento del primo fenomeno abbiamo già fatto cenno: si tratta ora di sviluppare la riflessione. Nell'originaria impostazione il fine del sistema era quello di far raggiungere l'uguaglianza almeno tendenziale come possibilità di tutti di accedere a delle prestazioni di qualità in servizi che prima erano riservati solo a strati privilegiati. Il

consentire a tutti l'accesso alla scuola o alle prestazioni sanitarie significava garantire che tutti potessero avere quel servizio di qualità che prima faceva la differenza fra le condizioni sociali. In seguito però si è avuto, non sempre, ma con una frequenza costantemente maggiore, un livellamento verso il basso di quanto veniva offerto: una scuola per tutti, ma meno capace di formare a livello alto; una sanità per tutti, ma non sempre in grado di fornire il servizio richiesto, specie nei casi più complessi. Si usa attribuire per lo più la responsabilità di questo scadimento alla voracità della «politica». Poiché i servizi sono «pubblici» e debbono essere garantiti a tutti, altrimenti gli esclusi non ti votano, si innescano meccanismi perversi che sono anche troppo noti: proliferazione senza razionalità né programmazione di centri dispensatori di servizi, secondo una logica in cui è più importante che quel centro «ci sia» rispetto al fatto che «funzioni». Si aggiunga che questo fenomeno porta con sé la creazione, detto banalmente, di «posti di lavoro» e di posti di lavoro «pregiati» perché si tratta di impieghi pubblici e dunque garantiti a vita: un ulteriore incentivo alla classe politica per l'utilizzo dello strumento in funzione della acquisizione del consenso, ma anche la creazione di un carico destinato a pesare sul pubblico erario.

Sono temi conosciuti e discussi, che sono diventati dei luoghi comuni, anche a danno di una valutazione obiettiva di quanto sta accadendo. Una qualche riflessione andrebbe comunque fatta sul perché, nonostante la lamentela sui guasti di questo modo di procedere sia generale, ci siano resistenze fortissime ogni volta che vengono ventilate ipotesi di riforma del sistema. Per racchiudere anche questo in una immagine presa dalle cronache, tutti si lamentano di una sanità che non fornisce prestazioni di qualità (la «malasanità» è ormai un genere letterario nei giornali), ma scoppia una rivolta popolare se si parla di chiudere piccoli ospedali (o anche non piccoli) dove non ci può essere

garanzia di servizio efficiente. Non si può ridurre tutto al problema, senz'altro presente, degli intrecci di interessi che l'economia dei servizi coinvolge, cioè al fatto che ogni razionalizzazione comporta perdita di posti di lavoro e di indotto, e, a volte, di «immagine sociale». La questione più profonda è, a nostro avviso, quella dell'uguaglianza: in un sistema politico che è giustamente fondato sul mito dell'uguaglianza non si riesce a tollerare la perdita di ciò che nell'immaginario collettivo corrisponde alla conquista di un «diritto». Non importa se quel «diritto» lo si è ottenuto più a livello di teoria che di pratica, perché si ritiene che dalla prima si possa sempre sperare di passare alla seconda, mentre se il diritto viene cancellato si è convinti che sarà difficile ripristinarlo.

Ciò pone una delle prime e più grosse questioni sulla «democrazia sociale» con cui oggi si confrontano tutte le società occidentali: il fattore «culturale». Sarebbe compito di una politica pienamente consapevole e all'altezza dei suoi compiti spiegare e convincere che una diversa articolazione e un diverso modo di gestire il mondo dei «servizi» non è un sistema per negare «diritti», ma la sola via per renderli reali e soprattutto rispondenti alle esigenze di un mondo che è in gran parte cambiato sia in termini di formazione e distribuzione del reddito, sia in termini di esigenze rispetto alla vita sociale.

Qui entriamo nel secondo dei fenomeni cui abbiamo fatto riferimento, cioè il cambiamento della «geografia». La prima immagine che corre alla mente impiegando questa parola è probabilmente quella legata ai grandi fenomeni migratori in cui siamo coinvolti. La presenza in quasi tutte le società europee di consistenti quote di popolazione che non appartengono ai ceppi etnici tradizionalmente presenti in quelle aree, ma che arrivano da realtà esterne piuttosto «lontane», da molti punti di vista ha comportato problemi non semplici per tutti i sistemi sociali. Appunto perché sono sistemi giustamente fonda-

ti sulla «uguaglianza», che però era ormai intesa come una uguaglianza «dell'uomo» (in generale) e non solo del «cittadino» (cioè del membro originario della comunità politica), si è posto il problema dell'estensione dei servizi sociali anche a queste nuove masse di persone.

Esaminando con freddezza il fenomeno, ciò non ha costituito un problema per alcuni servizi considerati «umanitari» e dunque essenziali, come l'assistenza sanitaria (dove oltre tutto c'è una immediata percezione della pericolosità sociale di una mancanza di controllo sulla «salute pubblica»), mentre ha incontrato turbative laddove si introduceva come elemento di complicazione del servizio offerto (il campo della scuola primaria, dove non è sempre semplice gestire compresenze di livelli culturali diversi), e fenomeni di rigetto laddove si trattava di ampliare la platea degli aventi diritto rispetto a beni disponibili in misura limitata (per esempio la questione della casa).

La variabile geografica

Questo aspetto è indubbiamente importante e richiede una capacità di governo, perché incide, e non in maniera marginale, su quella «coesione sociale» che è un requisito fondamentale per un funzionamento efficiente della democrazia. Ci torneremo, ma non è questo il solo elemento di ciò che abbiamo chiamato un mutamento della «geografia». Nei fatti sta mutando fortemente il panorama della geografia sociale anche a prescindere dal problema della immigrazione. Praticamente ovunque si sta allargando la forbice fra gli estremi della scala sociale e torna ad affacciarsi un dibattito su sistemi che non hanno adeguati strumenti per affrontare la povertà, non solo quella estrema, ma anche quella che colpisce le fasce più deboli di coloro che pure stanno dentro il mercato del lavoro. Basti pensare al problema della tutela della perdita del lavoro: il sussidio di disoccupazione è stato tema fondamentale nella fondazione

del moderno sistema di welfare. Non solo a seguito del grande choc della crisi del 1929 e delle sue conseguenze, ma già dagli inizi del Novecento, esso ha costituito uno dei pilastri per la promozione della stabilità sociale. Però il sistema è andato in crisi nel momento in cui non si trattava più di tutelare chi perdeva il lavoro, ma di assistere che non riusciva a trovarlo.

Può essere di qualche interesse riflettere sul fatto che lo strumento individuato un secolo fa per evitare abusi nel suo utilizzo si sia rivelato inadeguato nelle nuove condizioni. Si tratta del principio che gli inglesi chiamavano di «less eligibility»: il sussidio di disoccupazione doveva essere chiaramente inferiore a quanto si poteva guadagnare con un impiego anche di basso livello, in modo che il disoccupato fosse spinto ad accettare qualsiasi offerta di reingresso nel sistema produttivo. Oggi si verificano certe condizioni in cui questo meccanismo non funziona più: per esempio perché può essere conveniente per un soggetto avere un sussidio di disoccupazione e poi lavorare «in nero», realizzando col cumulo un guadagno vantaggioso, oppure perché non è ritenuto accettabile accedere a «qualsiasi» lavoro in presenza di qualifiche professionali specifiche (specie se si dispone di una qualche rete familiare di sostegno). Aggiungiamo che è particolarmente difficile affrontare il problema della disoccupazione giovanile, cioè di coloro che non sono disoccupati perché perdono il lavoro, ma perché non riescono ad averlo. La garanzia di un sussidio pubblico ai soggetti che arrivati in età lavorativa non trovano occupazione, pur tentata in vari paesi, si è risolta non di rado nella creazione di fasce di parassitismo sociale con effetti perversi.

Peraltro la divaricazione nella fruizione di tutele sociali fra chi è in qualche modo già inserito nel mercato del lavoro, chi non riesce ad entrarvi (o anche di chi esercita certi tipi di attività in proprio) e chi vi si trova collocato in posizione «precaria», ha portato alla

// 78 //



nota querelle fra «garantiti» e «non garantiti», che è uno degli elementi di maggiore tensione sociale nei frangenti attuali.

All'interno di questo quadro è andato montando il problema del rapporto tra mobilità sociale e merito. Anche qui alle origini della democrazia sociale c'era la convinzione che una volta liberata la società nel suo complesso dalle

disuguaglianze che la percorrevano e che affidavano l'acquisizione di strumenti di promozione sociale alla detenzione di risorse economiche private adeguate si sarebbe messa automaticamente in moto una mobilità sociale basata esclusivamente sul merito acquisibile individualmente da ciascuno.

Molte osservazioni tendono oggi a mettere in dubbio che si sia realizzata que-

sta mobilità sociale, trovandoci invece in presenza di società dove si vanno progressivamente restringendo i margini perché ci si possa spostare all'interno della scala sociale. Quanto al merito, il problema non è solo quello di riconoscerlo, ma anche quello di promuoverlo: da un lato infatti la flessione della mobilità sociale rende difficile il riconoscimento del merito per chi non si colloca a priori nella fascia sociale «giusta»; dal lato opposto, sistemi fondati sull'appiattimento nell'esigenza delle prestazioni, disincentivano l'impegno per il miglioramento delle posizioni (una lamentela che coinvolge molti settori, dalla scuola, al pubblico impiego, agli stessi settori privati più sindacalizzati).

Oggi appare in crisi quella mitologia del grande ceto medio allargato che ha dominato gli anni delle ultime incarnazioni dei governi socialisti (da Mitterrand a Schröder e per certi versi allo stesso Blair), quando sembrava che la democrazia sociale potesse consistere nella difesa della larga base sociale che era ormai contenuta nel benessere, all'esterno della quale stava una quota relativamente marginale quasi equamente divisa fra ceti ad altissimo reddito e ceti in povertà estrema. Questa rappresentazione, passata sotto la definizione di «società dei due terzi», teorizzava che in fondo il problema fosse garantire la stabilità di questo nuovo grande e allargato centro sociale per avere una corrispondente tenuta del quadro politico della democrazia sociale, mentre al resto si sarebbe potuto provvedere con interventi marginali ove necessario.

La realtà degli ultimi anni ha rimesso in discussione questa rappresentazione, con il frammentarsi di questo centro allargato, sia in termini per così dire psicologici (la sicurezza di essere «garantiti» si va riducendo anche in settori come il pubblico impiego tradizionalmente tetragoni sotto questo profilo) sia anche in termini crudamente sociali (il contenimento dei margini per incrementi salariali ha diminuito le possibilità di consumo e di conseguenza anche

lo status sociale di quote significative di questo ceto medio allargato).

Ciò ha costretto anche la politica ad affrontare in termini nuovi e diversi una questione che pareva risolta. Si è indubbiamente assistito ad una rinascita di vecchie ricette, la cui validità appare quanto meno discutibile. La più estrema è quella del localismo per rispondere alla globalizzazione: sostenendo la percezione ingenua che tutto dipenda da un presunto sconvolgimento degli equilibri generali, si mitizza un ritorno ad equilibri locali che non solo è dubbio se siano mai veramente esistiti in quel modo, ma che certamente non possono essere riproposti oggi. Un'altra, che al momento gode di un certo favore, è la ripresentazione di una ricetta di keynesismo volgare, per cui il tema è il sostegno e l'incremento dei consumi, non importa a quali costi: anche facendo scavare buche per poi farle riempire di nuovo, parafrasando l'economista di Cambridge, che, per la verità, non meriterebbe di essere ridotto ad una barzelletta.

La sfida del nuovo secolo

In realtà è di altro che ci sarebbe bisogno. Sebbene queste impostazioni piacciono poco, è dalla «cultura» che bisogna partire, dove per cultura non si intendono evidentemente né chiacchiere, né letteratura, ma il sistema di appropriazione e di lettura della realtà che governa l'approccio degli uomini a ciò che avviene e di conseguenza il loro modo di affrontare gli eventi nell'ambito delle comunità politiche.

Se siamo convinti che il mantenimento della «coesione sociale» sia l'obiettivo principale che si deve porre una comunità politica che voglia svilupparsi con successo, se riteniamo che ciò debba continuare ad essere fatto nel quadro di un sistema «democratico», dobbiamo di necessità ripensare cosa si intende per «democrazia sociale» e batterci per realizzarla in una nuova versione adeguata ai tempi. Questa è la vera sfida

del Ventunesimo secolo, quella che può ricostruire anche la leadership dell'Occidente rispetto alle sfide mondiali che ci troviamo davanti.

Come ha scritto il filosofo americano John Rawls la «giustizia» è una delle componenti essenziali (per lui «la» componente essenziale) del sistema politico occidentale: se i membri di una comunità non sentono di «ottenere giustizia» (il che non vuole necessariamente dire ottenere «vantaggio personale») dalla loro appartenenza, difficilmente presteranno al sistema quella «legittimazione» che è necessaria per il suo sostegno, e al tempo stesso non si sentiranno membri solidali del sistema sociale in cui sono inseriti. Inutile aggiungere quanto una situazione di questo tipo si rifletterebbe in senso negativo sulle capacità di tenuta del sistema nel suo complesso.

Ora questo ha una ricaduta importante su un aspetto a cui si dedica un interesse limitato, mentre sta divenendo centrale. Una società senza coesione e senza equilibrio non è in grado di produrre ricchezza, ma questo significa che non ha niente da distribuire per ritrovare e sostenere quelle dinamiche che la rendono stabile e prospera. È la fine della «affluent society» uno dei problemi principali che travagliano la situazione attuale: infatti si tiene troppo poco conto della natura peculiare di quella fase storica, che era basata non solo su una economia prospera, ma su una economia che per una serie di fattori, il principale dei quali era forse il basso prezzo dell'energia a cominciare da quello del petrolio, era in grado di produrre surplus da redistribuire. Il venir meno di questa condizione, senza che se ne avesse da subito completa consapevolezza, non ha portato solo ai deficit nei bilanci statali ma anche alla scarsa possibilità di puntare su quelli che Ermanno Gorrieri, un coraggioso politico sociale cattolico, chiamò a suo tempo «impieghi sociali del reddito».

È vero che si torna a parlare del problema di tenere insieme profitto e responsabilità sociale (ciò che nel

mondo anglosassone è definito come «corporate social responsibility»), ma si tratta di approcci che ancora non hanno trovato una sedimentazione culturale diffusa. Ci sono stati discorsi, è ben vero, negli anni passati sulla necessità di trovare «alleanze dei produttori» o di arrivare a rapporti fra capitale e lavoro che superassero certi schematismi fuori tempo, tuttavia sarebbe arduo sostenere che si tratti di impostazioni che hanno veramente fatto breccia nella pubblica opinione.

Eppure la sfida della democrazia sociale si muove lungo queste linee. Da un lato dobbiamo necessariamente ridiscutere l'universo dell'intervento statale nei servizi, a cominciare dalla messa in questione del fatto che «pubblico» non equivale di necessità a «statale» o «para-statale». Dall'altro lato dobbiamo avere la consapevolezza che non si può distribuire ricchezza senza produrla e dunque che la produzione di ricchezza va favorita e sostenuta. C'è il rischio che significhi favorire anche produzione di ricchezza che non verrà redistribuita? Senza dubbio, ma la soluzione non è rendere più difficile quella produzione, ma colpire inesorabilmente coloro che pensano sia possibile sottrarsi al dovere di far confluire parte dei profitti nella solidarietà sociale.

Un ripensamento della «democrazia sociale» richiede ovviamente attori politici e sociali che se ne facciano carico. Può darsi che ci sia una certa carenza di disponibilità in queste direzioni nel momento attuale, culturalmente così confuso, dominato sul piano politico dalle sirene del populismo e indebolito dalla crisi generalizzata della sinistra tradizionale. È però un nodo che non può essere eluso, ma per affrontare il quale occorre, a nostro avviso, una consapevolezza dello *status quaestionis*: non si può che partire dal conoscere la storia di questo problema, dal riflettere sulla sua evoluzione, dal conoscere il dibattito che su questo tema si sta sviluppando nei paesi dell'Occidente, culla e laboratorio della democrazia liberale.