

Il Margine, n.1-2/1997

Lo stato sociale oggi: tra esclusione e riforma del Welfare

ROSARIO IACCARINO

Le forme e le dimensioni che va assumendo la questione sociale (o le questioni sociali) a livello mondiale interpellano criticamente i modelli di sviluppo, i processi di modernizzazione e in particolare gli assetti delle democrazie considerate avanzate. L'esclusione da standard dignitosi di vita, infatti, oggi non tocca più soltanto i cittadini del terzo mondo, già vittime di uno sviluppo squilibrato e distorto, ma è una realtà in graduale espansione anche nei paesi occidentali.

Con la caduta del Muro, invece della democrazia, come sistema della convivenza civile sembra che stia vincendo il mercato. Va cioè prendendo corpo quella che Aldo Bonomi nel suo libro *Il trionfo della moltitudine* ha chiamato la "società dell'economia generalizzata". Tale tendenza ha una radice innanzitutto culturale: la percezione del tempo sociale a una dimensione, quella del presente, che - detta in maniera schematica - porta ad assumere il capitalismo come natura, come modello sociale vincente. È la vittoria del pensiero unico. Dice Bonomi: «La moltitudine è una somma di individualità in competizione, regolate dall'agire economico e dalle leggi del mercato».

In questo contesto si va sviluppando la competizione globale tra sistemi-paese e tra imprese, una competizione giocata soprattutto sul versante della riduzione dei costi - il costo del lavoro, il costo del denaro, il costo del Welfare - che dà luogo ad una redistribuzione iniqua del reddito e delle opportunità, aggravando i vecchi squilibri e producendone nuovi: si riduce la protezione sociale, aumentano la disoccupazione e il precariato, cresce il numero delle aree e dei soggetti esclusi e, soprattutto come ha evidenziato Ralf Dahrendorf nel saggio *Quadrare il cerchio*, è sempre più a rischio la coesione sociale.

Il motore di questa situazione è il movimento non governabile dei capitali a livello internazionale, i quali si dirigono laddove è possibile conseguire maggiori profitti, sia sul piano finanziario, allocandosi dove i tassi di interesse sono più alti, sia sul piano economico-produttivo, dove i costi del lavoro e dello stato

sociale sono più bassi e dove vi sono settori e imprese ad alta produttività.

Pur non volendo cedere a letture pessimistiche, non si possono chiudere gli occhi su alcune gravi conseguenze che tale competizione sta producendo. L'ultimo rapporto dell'Onu sullo sviluppo umano ci dice, ad esempio, che 1,6 miliardi di persone e 89 paesi vivono peggio di 10 anni fa, e 3 miliardi vivono con un reddito inferiore a 2 dollari al giorno. Nello stesso tempo, negli stessi paesi, sono aumentate le disuguaglianze tra cittadini. Negli Stati Uniti, ad esempio, il 10% delle famiglie detiene il 70% del reddito prodotto. Nel nostro Paese, invece, secondo la Commissione Povertà presieduta da Pierre Carniti, il 22% delle famiglie vive al di sotto della soglia di povertà, la stragrande maggioranza delle quali risiede nel Mezzogiorno. Inoltre - ricorda la Commissione - sono aumentati i rischi di disoccupazione di lungo periodo, di perdita di lavoro dopo i 50 anni, di esclusione per motivi di debolezza sociale e professionale.

La crisi del Welfare State trova le sue radici innanzitutto nell'internazionalizzazione dell'economia. Infatti la competizione capitalistica, da quando non si gioca più prevalentemente nello spazio nazionale, ma su scala globale, ha reso fragili e inadeguate le politiche nazionali utilizzate per far fronte agli squilibri e ai bisogni di sicurezza sociale. Fino ad ieri, ciascun paese riusciva a ridurre gli effetti distorti del mercato attraverso il Welfare, le politiche sociali, le leggi antitrust, le misure a tutela del lavoro, l'adozione di politiche per l'ambiente. Oggi, vista la diversa natura dei processi, gli stati nazionali sono sempre più condizionati nelle politiche economiche e tuttavia sono chiamati, con strumenti talora inefficaci, a gestire i complessi e, spesso, pesanti impatti sociali.

Per attenuare questi effetti negativi, secondo l'economista Giorgio Ruffolo, «una prima via possibile è quella di disciplinare cambi e movimenti di capitale entro spazi più ampi di quelli degli stati nazionali, ma comunque circoscritti rispetto all'oceano del mercato mondiale, grandi aree integrate economicamente e politicamente del tipo di quella che l'Europa sta tentando faticosamente di costruire». Ruffolo, in sostanza, propone la ridefinizione di un accordo politico mondiale - una nuova Bretton Woods - ma a partire dal basso, con una serie di paesi o aree come quella europea che facciano da massa critica per tentare di rimettere ordine nel caos mondiale. La costruzione dell'Europa unita, in questo senso, potrebbe rappresentare una grande opportunità, se tuttavia la convergenza di carattere monetario fosse integrata con quella di carattere economico, sociale e politico.

Diversi paesi europei, anche a causa delle compatibilità finanziarie imposte dal trattato di Maastricht, hanno inteso affrontare la sfida dell'integrazione e quella della competizione globale agendo solo sui costi, attraverso politiche dei tagli alla spesa sociale.

In questo si sono distinti particolarmente i governi di destra, che per ren-

dere più efficienti e competitivi i sistemi economici dei propri paesi hanno teorizzato e tentato di applicare ricette, tanto semplici quanto pericolose, che prevedevano l'alleggerimento della pressione fiscale, tagli alla spesa pubblica e in particolare alla spesa sociale, il ritiro dello Stato da qualsiasi ambito dell'economia, la deregulation del mercato del lavoro.

In Europa alcuni hanno tentato di emulare la signora Thatcher, in particolare Juppé in Francia e Berlusconi in Italia, ma il tentativo di smantellare lo Stato sociale non è andato a buon fine, soprattutto per la forte protesta sociale. A spingere in piazza milioni di persone non è stata peraltro solo la necessità di difendere alcuni interessi concreti, ma anche il diffondersi di una forte insicurezza per il futuro.

Va tuttavia sottolineato che se tale mobilitazione è stata utile per arginare le politiche neoliberistiche, essa ha avuto un carattere difensivo, non è stata cioè in grado di produrre una aggregazione sociale e politica a sostegno di un nuovo progetto di cittadinanza. E ciò soprattutto a causa della forte frammentazione sociale, della differenza di interessi tra generazioni e del persistente disinteresse della società civile verso la partecipazione politica.

Le politiche di tagli alla spesa sociale, anche nel nostro Paese, godono dell'appoggio di una parte consistente dell'opinione pubblica (prevalentemente di quei ceti che negli anni '70 e '80 hanno beneficiato delle politiche di Welfare e che oggi ne farebbero a meno pur di pagare meno tasse). Dunque c'è da credere che con l'approssimarsi di Maastricht le pressioni sulla riforma (sul superamento) del Welfare State si moltiplicheranno. Tuttavia va anche rilevato - e questo è un paradosso - che contestualmente cresce nella gente - anche nelle aree ricche - l'incertezza per il futuro e la preoccupazione per la sicurezza sociale.

Mentre in Europa il dibattito sul futuro del Welfare si fa caldo, negli Stati Uniti il processo di riduzione della protezione sociale e di svuotamento della cittadinanza è già in fase avanzata e oggi colpisce molte aree dei ceti medi: negli ultimi anni l'80% dei lavoratori ha visto ridursi seccamente il proprio salario, mentre è cresciuto il rischio del licenziamento e sono state ridotte le prestazioni sociali.

Molti sono i segnali allarmanti della politica del democratico Clinton che, per ampliare il consenso elettorale, ha ad esempio liquidato il sistema di lotta alla povertà costruito da Roosevelt e Johnson, varando una riforma dell'assistenza sociale che prevede l'esclusione del diritto alla sussistenza per i bambini poveri, gli immigrati, le ragazze-madri, i lavoratori precari, i disoccupati.

«L'America - scrive nel suo ultimo libro l'economista Lester Thurow - sembra intenzionata a tornare ad una variante del capitalismo del XIX secolo, quando Spencer, un economista, formulò il concetto di capitalismo della sopravvivenza del più adatto. In questo modello la rete di sicurezza sociale non è necessaria: il singolo che si troverà a fare i conti con la miseria e la fame si rimbotcherà le maniche e si metterà a lavorare».

Alla gravità delle questioni sociali e alla crisi del Welfare non si può rispondere partendo soltanto dai vincoli e dalle compatibilità della situazione economica, ma bisogna puntare su una nuova cultura della cittadinanza e arrivare alla definizione di regole su scala mondiale per governare gli assetti socio-economici. Vista la complessità e fluidità dei processi internazionali si rischia di rimanere ad essi subalterni e di non cambiare nulla.

In questo senso la riforma dei sistemi di Welfare esistenti è una grande opportunità, se è in grado di introdurre nei processi sociali ed economici elementi simbolici in grado di affrontare i problemi quotidiani e contestualmente di influenzare anche il modello di crescita, affinché si ridisegni un modello di cittadinanza sostanziato da fattori qualitativi oltre che quantitativi, in un quadro di benessere generale e di coesione sociale che permetta a ciascuna persona, ad ogni latitudine, di progettare e realizzare, secondo la propria soggettività, la sua esistenza.

Il dibattito sulla crisi del Welfare, malgrado le tendenze di una buona parte dell'opinione pubblica e della politica non siano incoraggianti, è ancora aperto, e non mancano correnti di pensiero che si interrogano, lontano da posizioni massimalistiche e ideologiche (e perciò sterili), su quale rilancio possa avere il Welfare State, sia pure riformato. Ad esempio, scriveva recentemente l'economista Nicola Rossi, sul Sole 24 ore, che «contrariamente a quanto si ritiene una riforma anche profonda del Welfare è oggi assai più vicina di quanto non si pensi (certamente più vicina di un'ipotesi di smantellamento). L'opinione diffusa secondo cui gli anni '80 avrebbero lasciato un vuoto progettuale che la cultura riformista potrebbe riempire solo prendendo a prestito dall'abbondante bagaglio teorico e ideologico altrui è semplicemente infondata. Al contrario in campo economico, la cultura riformista vede affermarsi fuori e dentro le aule universitarie, europee e americane, nelle pagine dei libri, nelle sedi istituzionali più avvertite i suoi argomenti e le intuizioni più felici. Dove si insegnavano e si imparavano, in primo luogo, le magnifiche e progressive sorti di sistemi economici composti di tanti piccoli individui egoisti, oggi si discute e si lavora sui temi della interazione non anonima fra i singoli e sulla rilevanza delle norme sociali (...). Dove si dava per scontato che la crescita portasse con sé il male necessario della disuguaglianza, oggi si osserva che l'uguaglianza può essere un volano per la crescita».

Il futuro del Welfare State dipende dunque da due condizioni: la prima "esterna", ovvero il cambiamento radicale del modello di sviluppo; la seconda "interna", ovvero la sua riforma. Il Welfare State, infatti, così com'è non risponde più ai criteri di equità, di efficienza e di reale promozione della persona e della cittadinanza; una cittadinanza che non può più essere ridefinita solo secondo parametri economici, e che richiede un diverso apporto dello Stato, dei cittadini e dei soggetti sociali organizzati.

La crisi del Welfare infatti risente oggi, oltre che dei processi di internazionalizzazione dell'economia, delle modifiche strutturali intervenute nell'organizzazione sociale e del lavoro - con il superamento dei paradigmi fordisti e tayloristi si sono creati nuovi bisogni e nuove aspettative di qualità della vita e del lavoro e di sicurezza e promozione sociale. Inoltre porta con sé la pesante eredità lasciata dalla politica degli anni '70-'80, dai governi democristiani e socialisti, in ordine al debito pubblico, che ha ridotto i margini alle politiche di bilancio con effetti pesanti sul Welfare stesso e sulle politiche sociali, e in ordine ai privilegi concessi ad intere categorie sociali realizzate attraverso lo scambio clientelare-elettorale, e che ha prodotto una serie di ingiustizie e ineguaglianze nella redistribuzione del reddito e delle opportunità.

La sfida per la politica è di altissimo profilo. La crisi del Welfare richiede infatti un progetto di trasformazione sociale, visti i diversi e molteplici profili che essa investe: a) Il debito pubblico, la crisi fiscale dello Stato, le compatibilità poste dal trattato di Maastricht; b) l'evoluzione demografica che comporta il restringimento della base contributiva dei lavoratori attivi a fronte di una maggiore esigenza di spesa sanitaria e previdenziale per i pensionati; c) la disoccupazione strutturale che non solo non consente una partecipazione alla produzione del reddito e alla contribuzione fiscale, ma chiede interventi finanziari a sostegno degli esclusi dal mercato del lavoro; d) il trasferimento dalla fiscalità generale di oneri che oggi gravano sul costo del lavoro, tali da diventare una vera e propria tassa sulla occupazione; e) le modifiche del mercato del lavoro e l'introduzione di contratti di lavoro atipici, più flessibili rispetto a ieri e che richiedono nuove forme di protezione sociale in grado di scongiurare una precarizzazione del rapporto di lavoro e un impoverimento professionale; f) l'ingresso massiccio delle donne nel mercato del lavoro che mentre richiede forme di protezione sociale del lavoro improntate maggiormente alla soggettività femminile, lascia scoperto il versante del lavoro di cura familiare (bambini, anziani); g) la burocratizzazione della Pubblica Amministrazione; h) l'emergere del cosiddetto privato-sociale nella gestione dei servizi sociali; i) i problemi di giustizia redistributiva e i conflitti intergenerazionali; ecc...

Nessun aggiustamento di sistema sarebbe in grado di reggere l'impatto di un mix di tali fattori, molti dei quali inediti. Inoltre, i rischi e l'insicurezza prodotti da questo tipo di competizione capitalistica fanno emergere - non sempre esplicitamente - domande di qualità, di protezione, di coesione sociale e di nuove relazioni sociali che non possono essere soddisfatte solo attraverso la tradizionale redistribuzione del reddito. Perciò è necessario iscrivere la riforma del Welfare dentro la più grande riforma del modello di cittadinanza che, come scriveva recentemente l'economista Laura Pennacchi, gravita oggi su tre nodi problematici: il rapporto tra diritti e doveri, il significato della libertà e quello dell'uguaglianza, la coniugazione uguaglianza-differenza. ■