

Il ruolo dello stato sociale

DARIO REI

Diseguaglianza e esclusione sociale

Curiosamente sullo stato sociale le differenze in merito alle proposte sullo stato sociale (sia che siano sbandierate dalle destre neoliberali che dalle sinistre post-social democratiche) non sono così forti come la retorica di posizione porterebbe a fare. C'è un'altra differenza importante quando parliamo di stato sociale.

Dobbiamo vedere se guardiamo il problema dal versante analitico-descrittivo o se guardiamo questo dal versante valoriale-normativo. Che cos'è e com'è composto il Welfare? Quali cambiamenti sta attraversando o potrà attraversare? (la questione analitico-descrittiva). E l'altra questione invece è relativa ai diritti alla sicurezza e al benessere che lo stato sociale afferma (la questione valoriale-normativa). Queste due questioni tendono spesso a rimandarsi l'una all'altra, rincorrendosi, e questo poi influisce sulla complessità di giudizio e delle proposte.

Il *Welfare state* è un insieme di interventi pubblici connessi ai processi di industrializzazione e di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione obbligatoria e sicurezza sociale, introducendo tra l'altro specifici diritti sociali (nel caso di eventi prestabiliti) nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria. La definizione analitica di *Welfare state* è da ricondursi all'essenza dei diritti pubblici da un lato e ai diritti sociali dall'altro. La questione è su come debbano essere interpretati i diritti sociali e su che cosa questi diritti sociali possano fondarsi. Lo stato sociale è quel sistema dove anche la componente statale è essenziale e centrale in quanto afferma diritti sociali che corrispondono a bisogni di vita, di sicurezza e benessere attraverso istituti di protezione, trasferimenti e servizi. Questo non vuol dire né che non esistano altri dispositivi sociali di protezione che possiamo complessivamente riassumere nell'ambito del privato e neppure che gli interventi pubblici siano convergenti e omogenei tra i diversi Stati. Vi sono tanti tipi di *Welfare state* a seconda dei contesti nazionali.

Se vogliamo fermarci alla questione dello scopo insito nell'esistenza dello stato sociale, sono due gli obiettivi che sono citati con maggior frequenza:

- L'attuazione di politiche verso e contro la povertà e l'esclusione sociale
- L'attuazione di politiche intorno alla diseguaglianza in merito all'appropriazione e alla distribuzione di specifici tipi di risorse sociali (reddito, occupazione, sapere)

Il modello europeo

L'obiettivo dell'azione contro la povertà è un obiettivo di una larga varietà di regimi di stato sociale, mentre invece l'obiettivo della lotta contro la diseguaglianza sembra restringere piuttosto il campo dello stato sociale attorno a una particolare tradizione europea, cioè la tradizione che si è identificata attorno al tema della cittadinanza sociale.

Un punto di analisi che mi parrebbe importante rilevare è se questi due obiettivi sono - nella concreta azione degli stati sociali - in qualche modo politicamente connessi. Cioè, se lottiamo contro la povertà e l'esclusione sociale in funzione di una lotta contro la diseguaglianza (interpretando dunque povertà e esclusione sociale come deprivazione insostenibile non solo a riguardo dei bisogni di sussistenza, ma anche della dignità sociale, dell'uguaglianza tra i cittadini e della comune partecipazione alle risorse sociali), oppure se la lotta contro la povertà possa essere in qualche modo considerata separata o separabile dalla spinta e dall'intenzionalità di eguaglianza e vista più semplicemente come un insieme di provvedimenti di assistenza e di controllo sociale, di mantenimento di un'area di esclusi che si trovano alla periferia di un sistema sociale "normale".

Questa potrebbe essere una lettura della diversità tra il modello sociale americano e la tradizione europea di stato sociale. Questa tradizione europea - se si legge il libro bianco di Delors - viene fortemente enfatizzata proprio a riguardo dello stato sociale in alcuni stadi costitutivi che finirebbero quasi per definire un modello di civiltà, che in Europa attraverso la costruzione dello stato sociale si sarebbe affermata e che dovrebbe continuare a caratterizzare il modello sociale europeo anche nell'ambito dei processi di globalizzazione. Ci sono dei segnali e delle indicazioni politiche tendenti a costruire qualcosa che potremmo chiamare uno stato sociale su scala europea. Il processo di convergenza europea e quello del mercato unico stanno determinando anche processi e segnali? Oppure quello che abbiamo in Europa è un tentativo di costruire delle condizioni sociali nella prospettiva del mercato unico?

Questi possono essere i tratti peculiari dello stato sociale europeo:

- Lo stato sociale serve all'integrazione politica della società entro il perimetro dello stato nazionale. E questo sia nella variante Bismark (integrazione dall'alto) sia nella variante Beverige-Marshall (integrazione della cittadinan-

za). Nella sua relazione Beverige parla della necessità di costruire una più solida architettura dello Stato nazionale e della comunità che si riconosce in questo stato nazionale. Marshall ad esempio diceva che lo stato sociale, definito nel contesto della comunità politica nazionale è l'architetto delle differenze sociali legittime entro una comunità politica integrata e fondata sulla condivisione di una comune eredità di civiltà. Questa identificazione molto forte dello Stato nazionale con lo stato sociale pone delle questioni molto forti. La capacità dello Stato nazionale di perseguire la propria integrazione politica attraverso le politiche di Welfare all'interno è sollecitata dalle politiche di globalizzazione e di mondializzazione di cui abbiamo già parlato. Quando si dice cittadinanza non dovremmo dimenticarci che si parla di cittadinanza politica, mentre la cittadinanza sociale è un piano successivo.

- Lo stato sociale è l'esito di un contratto sociale o di un compromesso tra capitale e lavoro. Non è un contratto frutto solo di una mera concessione, ma è invece un compromesso faticosamente conquistato e quindi anche un veicolo di "risarcimento", di compensazione e di equilibrio delle componenti deboli della società in qualche modo interpretate dal gruppo dei lavoratori dipendenti e dal gruppo delle organizzazioni sindacali. Su questo punto Andersen sul contratto sociale e sul compromesso ha molto insistito sugli aspetti di demerificazione della forza lavoro, cioè della possibilità che gli istituti di garanzia del *Welfare state* riducano la necessità della forza lavoro di presentarsi a qualunque costo sul mercato del lavoro e consentano quindi di avere spazi di libertà e maggiore autonomia rispetto alle regole più o meno ferree del lavoro capitalistico. La forma massima di questo compromesso è quindi la socialdemocrazia, e sarebbe forse da approfondire come massimo del socialismo possibile all'interno del mercato capitalistico.

- Lo stato sociale è produzione e regolazione per via amministrativa dei bisogni sociali. Questo mi sembra implicito nello "stateness": più lo stato è forte (qui non bisogna intendere naturalmente il dispotismo militare, ma la consistenza, la capacità e la competenza amministrativa, nonché organizzativa di funzionamento), più il benessere che questo può produrre e distribuire è forte. In questo caso si delineerebbe una scala, una polarità della forza che lo stato produce che va da una base minima o bassa di trasferimenti clientelari (caratteristica che sovente è imputata al modello italiano di Welfare, considerato già negli anni '80 con una connotazione particolaristica, ma anche clientelare, proprio per sottolineare la debolezza strutturale della regolazione pubblica e la grande permeabilità dello stato alle pressioni frammentate, particolaristiche e irrazionali dei gruppi di interesse), e abbiamo dall'altra parte una scala con la produzione di benessere attraverso servizi universalistici, in particolare ben amministrati e ben distribuiti.

Identità nazionale, solidità del patto sociale e forza dell'amministrazione e

quindi della regolazione pubblica sono tre caratteristiche della tradizione europea di Welfare che ci potrebbero portare a interrogarci sulle peculiarità del sistema italiano. Addirittura ci potremmo chiedere se il sistema italiano non soffra perché il Welfare italiano si costruisce in un Paese a debole identità nazionale, con scarsa competenza amministrativa e grande permeabilità clientelare, a forte componente occupazionale, quindi con un gioco molto intenso di contrattazione fra capitale e lavoro. Ma anche questo potrebbe essere visto, in una cornice in cui sono deboli gli altri aspetti, come qualcosa che può produrre delle conseguenze perverse o delle situazioni che chiedano di essere corrette.

Fino a che punto potremmo avere un sistema di Welfare ancora governato da un governo occupazionale in cui le grandi decisioni di politica sociale scaturiscono dalla contrattazione tra capitale e lavoro e dalla concertazione triangolare con il governo? Questo metodo che si è costruito a livello italiano può escludere una serie di bisogni e di domande sociali ai quali comunque bisogna provvedere, che forse la forza di questo schema tende a ignorare o a non soddisfare nella misura in cui questi due interventi sarebbero necessari.

Le critiche al modello

Oggi noi ci troviamo - rispetto ai trent'anni della crescita (1945-'75) in cui i tassi di sviluppo hanno consentito un incremento costante della spesa sociale e l'allargamento dei processi di distribuzione - in un clima di opinione e di comportamento politico in cui addirittura il sistema pubblico di Welfare è diventato non solo stigmatizzante per chi produce le sue prestazioni, ma finisce per essere quasi stigmatizzato in sé, come un comportamento istituzionale che fa male all'organismo sociale. Vi è quasi una revisione nei giudizi tradizionali di valore sulla protezione sociale del Welfare pubblico che hanno creato delle potenti retoriche anti-Welfare di cui negli anni '80 abbiamo visto il successo. Si potrebbe fare una verifica sulle retoriche che accompagnano il Welfare, che sono diventate (pro e contro) un elemento stabile nella elaborazione politica all'interno anche degli schieramenti che si contrappongono nelle competizioni elettorali.

Le retoriche conservatrici sono state analizzate da Hirschmann che ha sottolineato come queste si fondino su tre argomenti centrali. Gli effetti perversi: il Welfare aiuta più le classi medie che non i veramente bisognosi. Come corollario di questo, vi è l'idea che i poveri non siano poi così tanti come si calcola. C'è una questione tecnica per certi versi, ma poi politica per altri, su come contiamo i poveri. Questo può essere un elemento di giudizio sulla bontà, sull'efficacia o sull'inutilità delle politiche di Welfare. Il secondo argomento è quello della futilità: le politiche di Welfare non servono, ma creano anzi dipendenza e intrappolamento di coloro che vorremmo aiutare dentro la situazione da cui vorremmo farli uscire. Questo argomento della dipendenza da

Welfare l'Ocse lo rilancia con enfasi nel dibattito politico e tutto questo lo si ritrova anche nella riforma di Clinton. Inizialmente la piattaforma con cui si presentò Clinton aveva questa tesi: dobbiamo evitare che l'assistenza diventi uno stile di vita e quindi fare in modo che le politiche di aiuto servano a promuovere autonomia e a liberare dalla condizione di dipendenza. La teoria della futilità invece enuncia che la esclusione sociale è incomprimibile. Terzo argomento è quella delle inibizioni delle qualità desiderabili. Questo può valere per la capacità di iniziativa, la responsabilità, il senso di comunità, la democrazia e la libertà (ci sono alcune teorie per cui un eccessivo aumento della sfera pubblica e di Welfare rischia di minare la solidità della democrazia). Il risultato di questa critica è che l'unico Welfare buono è quello basato sull'incentivo individuale, la responsabilità personale, la solidarietà volontaria e gli scambi di mercato, cioè qualcosa che non è più Welfare. Questa teoria ha come presupposto il fatto che non ci sia eccessivamente da preoccuparsi perché in fondo il mercato è il sistema inclusivo per eccellenza degli individui della politica sociale.

Vi sono anche le critiche che provengono dalla sinistra. Dal libro di Marco Revelli sulle due destre vediamo un durissimo attacco al sistema di Welfare socialdemocratico, nel presupposto che il Welfare State non sia altro che uno scambio ineguale tra benessere amministrato (socialità che diventa però condizione di amministrazione, quindi di convivenza democratica o quindi dipendenza da un potere esterno) e identità antagonista che dovrebbe invece sempre riattivata a partire dalla socialità nelle forme dirette e nei rapporti diretti e immediati di socialità (Revelli parla di esperienze autogestionali, mutualistiche, comunitarie e di tutti quei processi di identità di classe) che il sistema di Welfare avrebbe in buona parte distrutto. Dice Revelli, citando Gobetti contro Turati: "Lo stato sociale ha trasformato una classe di combattenti in un popolo di mendicanti". C'è una aspirazione a ritrovare risorse di socialità esterne al governo amministrato del Welfare in cui questa solidarietà sociale compressa e repressa possa nuovamente liberarsi e produrre forme originali e creative di autogestione della sicurezza di vita. Il libro di Revelli finisce in modo significativo con un ultimo capitolo dal titolo "Fare società", che è un commento dal suo punto di vista sullo sviluppo del terzo settore. Lì viene espressa un'idea di come il terzo settore potrebbe essere letto come liberazione di energie sociali, di capacità di iniziativa e di auto-organizzazione di base che volutamente si pone oltre la forma mai desunta e esaurita del socialdemocratico.

La discussione in Italia

Tra questi due estremi, in realtà poi la discussione in Italia riguarda i diritti sociali e il loro status. Quale sia il fondamento da una parte e quale l'esi-

gibilità dall'altra dei diritti sociali, come pilastro e architrave innovativa di un sistema di Welfare. Poche sono le ricerche che vanno in altra direzione. Vi è ad esempio un libro dal titolo curioso intitolato "Il fantasma della povertà" scritto da Giulio Tremonti (insieme ad altri due) che sostanzialmente arriva a dire che i diritti sociali proteggono chi non lo merita e che il merito deriva tutto dalla capacità di stare nella competizione sociale e di reggerla. L'unica politica legittima a livello di Welfare sarebbe quella che abilita gli individui a rafforzarsi sul mercato. È una tesi che può avere un suo senso a riguardo della formazione, ma naturalmente se viene vista in sé come riassunto di tutte le esigenze di protezione sociale, finisce poi per vanificare l'insieme dei diritti sociali come noi li conosciamo.

Ci sono anche altre discussioni di una certa rilevanza. In merito alle riforme costituzionali: non è affatto vero che tali riforme riguardino solo la seconda parte della Costituzione. Alcuni come Sergio Romano e anche Boglietti hanno sostenuto, che non si vede perché nella riforma costituzionale dobbiamo tenerci certe formulazioni "arcaiche" dei diritti sociali che sono contenute nella prima. La stessa idea di Romiti, in fondo, di costituzionalizzare i diritti dell'impresa se poi noi l'allarghiamo, scrivendo ad esempio che "L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro e sull'impresa" (con una mia esagerazione retorica naturalmente) conterrebbe una delegittimazione molto profonda che i diritti sociali siano i vincoli intrascendibili dentro i quali si debbano collocare tutte le politiche pubbliche. Ci sono delle obiezioni più nel merito. E queste vengono anche da parti diverse. C'è ad esempio chi sostiene che i diritti sociali non sono assoluti e che la loro attuazione è sempre condizionata dalla discrezionalità politica e alle risorse economiche. Giovanni Sartori attaccando Marshall aveva sostenuto che i diritti civili e politici sono in qualche modo incondizionati e che i diritti sociali non sono il piano superiore dello stesso edificio, ma sono altra cosa in quanto separati dai doveri e quindi dalle condizioni concrete del loro soddisfacimento, generano una società di pretese in cui ciascuno chiede un potere politico, che alla fine in modo paternalistico finisce per allevare dei "bambini viziati" e irrispettosi che si aspettano tutto da questo stato benevolo e provvidente (tutte espressioni di Sartori).

L'argomento dell'alternativa tra sicurezza e libertà fu sollevato anche da De Mita in un discorso tenuto alla Confindustria citando Schiller, come se in fondo i diritti sociali del Welfare si fondassero su questo scambio perverso tra sicurezza con rinuncia di libertà, o libertà con accettazione di gradi di insicurezza e di autonomia responsabili (cioè capacità dell'individuo di risolvere da sé i suoi problemi).

C'è anche un argomento sulla non esigibilità dei diritti sociali che proviene da ambienti a noi vicini. Ad esempio mons. Nervo ha scritto un libro in cui l'argomento è che la democrazia della maggioranza è per definizione portatrice di una condizione di non soddisfacimento dei diritti sociali, perché per vin-

cere deve accontentare il centro dei relativamente appagati, mentre le aree di esclusione, le minoranze deboli, i gruppi che non hanno voce dentro questo processo di formazione del consenso rischiano di essere sistematicamente tagliate fuori dal gioco della redistribuzione che ha nel sistema della democrazia maggioritaria oggi ormai il suo pilastro e il suo architrave istituzionale.

Bisognerebbe chiedersi quante di queste retoriche e di questi argomenti siano comunque presenti all'interno della società italiana e abbia camminato nell'opinione delle persone. L'Eurobarometro ha fatto una serie di indagini interessanti in cui risulta che gli italiani sono tra i più affezionati alla protezione sociale, ma vorrebbero contemporaneamente molto meno tasse, che ci fosse più efficienza nella prestazione e che i livelli della protezione venissero conservati e possibilmente ampliati. Ci sono nella opinione pubblica degli atteggiamenti che possono essere fortemente contraddittori.

Gli argomenti a sostegno delle politiche di Welfare sono in qualche modo molto più deboli e si sentono comunque con una plausibilità o con una coerenza minore. E questo potrebbe essere un argomento che riduce il consenso politico a scelte politiche di riforma che non siano semplicemente la continuazione equilibrata di quello che già c'era.

Gli argomenti progressisti a difesa dello sviluppo e della ricostruzione del Welfare mi sembrano più deboli. C'è una precarietà della democrazia sicché molte critiche sulle inefficienze e sulle inadeguatezze sul modello socialdemocratico in fondo presuppongono la stabilità degli istituti della democrazia, dando per scontato che questi istituti potessero essere messi in comunicazione dall'interno. Non c'è in tutto questo una capacità di essere un sistema vivibile, che possa procurare benessere ai cittadini e consenta una vita "buona"?

Alcune piste di lavoro

Abbiamo criticato a lungo il Welfare ad esempio sul fatto che non possa essere una politica per la felicità. Il problema delle democrazie oggi non è di garantire la felicità, per di più in cambio della libertà (cambio assolutamente da respingere), ma di contrastare le condizioni permanenti dell'infelicità o del malessere possibile. Invece della maggior felicità del maggior numero, forse più sobriamente potremmo chiederci se oggi non occorrerebbe il minor malessere del minor numero come una delle condizioni di vivibilità del regime democratico.

Tutto questo aumenta le responsabilità che abbiamo nei confronti della democrazia. La democrazia non è un potere esterno, quindi pretendere di avere solo diritti senza essere disponibili a sopportare i costi significa perdere il senso di obbligazione verso la comunità cui si appartiene. Il richiamo molto forte della riscoperta del senso della comunità, non può che voler dire rinverdire le radici

dell'obbligazione, ben sapendo che è nella partecipazione che si vive la capacità di rispettarne le condizioni e non semplicemente nel sottoporsi a un potere politico e burocratico che in qualche modo dall'esterno le impone.

Se lasciamo fare alla deregolazione del mercato elimineremo forse la disoccupazione, a patto di abbassare di continuo la renumerazione del lavoro. Bassi salari, mancanza di protezione sociale e aumento di occupazione, possono benissimo associarsi. Non vi sarebbe neppure disoccupazione, quando il darsi da fare sarebbe l'unica alternativa alla morte. A Calcutta e a Bogotà bisogna darsi da fare per non morire, però non diciamo che questo è un regime di piena occupazione.

Il problema allora diventa: cosa dobbiamo intendere per occupazione socialmente accettabile e dignitosa per l'individuo? Quali sono le soglie minime? Occorre rifare il calcolo dei diritti facendo emergere non solo i costi impliciti della soddisfazione dei diritti, ma anche i costi della non soddisfazione. Per esempio quando Zagrebelsky dice che uno degli effetti positivi dei diritti sociali del lavoro, sempre parziale, storico, revocabile è quello di creare una società mite anziché feroce, dovremmo chiedere se questa non soddisfazione di questi diritti non produca invece dei costi sociali che poi inevitabilmente si dovranno pagare.

Gli Stati Uniti hanno il maggiore tasso di popolazione carcerata nel mondo. In un film di Carpenter è già contenuta la proposta di incarcerare direttamente gli indigenti, sanzionando infine che la povertà non è solo colpa, ma anche reato. Quindi è chiaro che da questo punto di vista il non intervento può comportare costi ulteriori.

In Italia siamo in una situazione di profonde diseguaglianze territoriali, che poi diventano diseguaglianze sociali

Vi sono diverse vie per la soddisfazione di questi diritti. Non è affatto detto che le vie di produzione delle prestazioni sociali debbano essere necessariamente attribuite alla responsabilità della politica in senso distributivo, anzi mi pare che per certe prestazioni sociali vi sia il problema di produrre in modo diverso, non semplicemente di distribuire delle condizioni generali di produzione di servizi. Lo spazio per innovare attraverso processi sociali di tutela e controllo da una parte rispetto ai servizi prodotti dal settore pubblico, ma anche di autoproduzione, mutualità, responsabilità solidale. Vi è in questo tutto il meglio del "terzo settore" (se lo intendiamo come una espressione della società civile nella sua capacità di essere immediatamente produttrice di risposte, non se la intendiamo come una forma di supplenza più o meno indotta nel senso di politiche collaterali).

L'orientamento potrebbe essere quello di andare verso un sistema di Welfare più misto, cioè che dà spazio ad una pluralità di soggetti che offrono prestazioni e promozione, in un sistema meno statico e sincronico, più dinamico e diacronico, quindi più capace di innestarsi nella vita dei singoli e delle comu-

nità a partire dalle famiglie. Cioè vi deve essere la capacità del Welfare di accompagnare e di attrezzare processi sociali che permettano di ottenere quello che sembra essere il massimo obiettivo proponibile: non è più l'integrazione sociale regolata dall'alto, ma è l'inserimento del maggior numero possibile di individui e gruppi a fruire delle risorse collettive, economiche, politiche e culturali. Questo non vuol dire deresponsabilizzare le istituzioni o tagliare, comprimere e limitare la sfera pubblica. Invece comporta dei cambiamenti dell'atteggiamento delle istituzioni che con una formula definirei così: "non fare un passo indietro, ma fare un passo a lato", porsi con uno stile di "affiancamento" e sostegno di reti di sicurezza che non inibiscono gli individui, ma anzi consentano loro di acquisire delle competenze rispetto ai funzionamenti fondamentali.

Non si sottolineerà mai abbastanza la superiorità culturale e politica del sistema dei servizi sulla semplice distribuzione per trasferimenti. Questo è uno dei punti forti delle analisi normative dei sistemi di Welfare. Non è solo un problema di distribuire dei pesi finanziari, ma anche di modellare un certo sistema di prestazioni sul versante dei servizi, rispetto a una semplice politica di trasferimenti che da questo punto di vista può essere largamente fungibile da questi sistemi o diversi regimi di politica sociale, a condizione che i diversi servizi servano. ■