



La riforma del *welfare* Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»

Il peso di fattori di tipo strategico-culturale

di Laura Pennacchi

A distanza di dieci anni – considerando le vere e proprie cesure analitiche e politiche che si sono prodotte in questo periodo e tutto quello che è stato fatto, disfatto, non fatto, ribaltato ecc. – il valore e il significato dei lavori della Commissione Onofri paiono ancora maggiori di quanto non sembrarono allora. C'era già stata la rottura culturale della riforma pensionistica del 1995 (mantenere il sistema pensionistico pubblico a ripartizione innovandolo profondamente in termini di equità e di efficienza tramite l'introduzione del sistema contributivo), rottura insufficientemente sottolineata dalle stesse forze politiche che se ne fecero promotrici e scarsamente valorizzata dai governi italiani anche nelle sedi internazionali (ancora negli anni 2000 capitava che la riforma italiana, a differenza di quella simile svedese, fosse così poco conosciuta che dei suoi effetti spesso non si teneva conto nelle statistiche internazionali). Sulla scia di quella rottura e sull'onda del fervore connesso alla decisione di essere tra i primi 11 paesi che avrebbero innescato nel maggio del 1998 il processo per dare vita all'Euro – decisione che portò nell'estate del 1996 addirittura al raddoppio della manovra di finanza pubblica per il 1997 – l'attività della Commissione Onofri ebbe del prodigioso. In meno di due mesi vennero svolte tutte le singole analisi e redatta la sintesi finale nelle quali si raccoglievano, rileggevano e ripensavano anni di lavoro e di riflessione sul welfare.

A maggior ragione, nell'interrogarsi sullo scarto indubbio che oggi si osserva tra indicazioni della Commissione Onofri e realizzazioni concrete, bisogna chiedersi se hanno operato anche fattori culturali profondi e, se sì, quali fattori: si tratta di una generica temperie culturale, influente ma

indistinta, agente in quanto clima pervasivo su tutti in forme talora irriflesse, o si tratta di qualcosa di più definito e definibile? Ad aiutare nella riflessione ci sono due elementi. Il primo consiste nella considerazione che nella coalizione di centrosinistra l'influenza della *Terza Via* e del blairismo – Blair vince il suo primo mandato nella primavera del 1997, un anno dopo la vittoria italiana dell'Ulivo –, con il suo bias negativo pregiudizievole nei confronti dell'intervento pubblico e del welfare tradizionale, si fa più forte tra la fine del 1998 e il 2001, con i governi D'Alema e Amato.

Il secondo elemento è che l'accettazione da parte della Commissione Onofri del vincolo delle compatibilità macroeconomiche – stigmatizzato da Bosi nella sua odierna disamina critica e autocritica (si veda *L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*) – avveniva in forme comunque non banali e anzi originali. Si partiva, cioè, dall'interiorizzare l'apporto più significativo – grande anche sul piano analitico – di Ciampi (allora ministro del Tesoro) alla visualizzazione del processo di creazione della moneta unica (e conseguentemente del correlato processo di risanamento finanziario), consistente nell'idea che il grosso della spinta risanatrice dovesse provenire, senza ferire il corpo vivo dell'economia e della società, dagli impulsi da imprimere alla riduzione della spesa per interessi (in effetti poi più che dimezzatisi nel giro di soli tre anni, dal 12% al 5% del PIL), a sua volta possibile solo in un'operazione di ricostruzione della credibilità internazionale dell'Italia a cui furono primariamente ed esplicitamente finalizzati la manovra correttiva del giugno 1996 e il successivo raddoppio della manovra (si veda P. Onofri *La «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale»*).

C'è materia per sottoporre a verifica la seguente ipotesi. Nell'impostazione della politica macroeconomica del primo governo Prodi, come già nella lunga e accurata preparazione del programma dell'Ulivo intrapresa fin dall'estate del 1995, non ha mancato di riflettersi, fra l'altro, la forza residua ma ancora vitale di una ispirazione neokeynesiana di cui gli interpreti più sensibili erano non a caso coloro che si erano formati alla scuola di “Giustizia e Libertà” o provenivano dalle fila della sinistra democristiana. Gli eredi del PCI, invece – tra cui chi scrive – scontavano alcune conseguenze della loro pur gloriosa storia. In particolare la loro forte attitudine riformatrice era segnata da alcune ambivalenze.

Da un lato, per quel che riguarda soprattutto le visioni di politica economica e sociale, storicamente la cultura del vecchio PCI era stata molto influenzata, per quanto paradossale ciò possa sembrare, da un hegelismo storicista e giustificazionista e dal liberalismo di Labriola, Croce, Einaudi, un liberalismo che si saldava con residui terzinternazionalisti “classisti” e “crollisti”, poco attenti alla nuova dimensione sociale intrinseca alla nascita e allo sviluppo dei *welfare states* e poco atti a far cogliere il dinamismo e le trasformazioni invece sempre contenuti nei fenomeni economici e sociali. Tanto è vero che, a sinistra, le prime impostazioni innovative – con significativi germogli

di quel keynesismo introdotto in Italia da Fanfani – si colgono nella CGIL, prima con il Piano del Lavoro del 1949 e poi con l’elaborazione sul neocapitalismo dei primi anni ’60 di cui non a caso fu protagonista Bruno Trentin, anche lui formatosi in Giustizia e Libertà. E tanto è vero che la generalità degli eredi del PCI rimase estranea ai tentativi di programmazione – straordinari anche sotto il profilo dell’investimento culturale, se guardati con la consapevolezza dei problemi e dei ritardi odierni – messi in atto con il primo centrosinistra e veicolati dai La Malfa (padre), Giolitti, Ruffolo, Lombardi.

Da un altro lato, in termini di cultura politica generale, per gli eredi del PCI il persistente nei decenni (anche se solo come sfondo) riferimento al “finalismo rivoluzionario” finiva con l’esentare da quella ricostruzione analitica accurata – in termini di *frame* ma anche di singoli passaggi – che la articolazione di un quadro riformista richiede. Ciò non impediva il proseguimento della straordinaria opera riformista nelle regioni rosse, ma aveva non poche implicazioni sul profilo culturale nazionale, poiché, per esempio, la mancata articolazione di una cultura politica riformista autonoma non è senza relazione con un singolare intreccio quello che fu definito il consociativismo (un consociativismo che per lungo tempo ha reso possibile la coesistenza del “finalismo rivoluzionario” sul piano teorico e di pratiche compromissorie non sempre di alto livello sul piano fattuale). E anche la delega di fatto che in materia di politica economica a un certo punto venne affidata ai prestigiosi intellettuali e studiosi della Sinistra Indipendente fu spesso solo un tamponamento dei rischi di subalternità che questa situazione creava piuttosto che l’espressione di una rinnovata, autonoma e originale creatività nel campo delle politiche economiche e sociali. Così si spiega perché l’ondata neoliberista che arrivò anche in Italia intorno alla metà degli anni ’80 trovò non molti argini lungo il proprio cammino. E così si spiega anche perché l’affanno odierno di chi si sbraccia ad invitare la sinistra a sposare il neoliberismo – si vedano, per tutti, A. Alesina, F. Giavazzi, *Il liberismo è di sinistra* – appaia, oltre che sbagliato, anacronistico e tardivo, visto che in materia anche a sinistra non sono mancate inerzie, timidezze, reticenze, subalternità, conformismi.

Tutto ciò non è privo di connessioni con l’indirizzo politico-culturale che si radicò nel centrosinistra italiano dopo il 1997-98 e che finì con il vanificare e il disperdere lo slancio che si era generato attorno alla Commissione Onori. In particolare andrebbero posti sotto osservazione i seguenti aspetti:

- 1) l’azione dell’operatore pubblico è stata vista in modo crescentemente negativo e la riformabilità della PA è stata considerata limitatissima. Si è, invece, lasciato affermare l’idea che per riformare la pubblica amministrazione fosse importante solo “spostarne il perimetro”, rimanendo di fatto indifferenti a ciò che succede al di qua e al di là del perimetro stesso. Non c’è stata sufficiente consapevolezza che non sarebbe bastato porre dei “tetti” alla crescita della spesa

per indurre guadagni di efficienza nella organizzazione dei servizi pubblici e non si è quindi investito abbastanza in strategie di elevamento della sua efficienza, della sua efficacia e della sua qualità. È andata dispersa la volontà di riscoprire nell'amministrazione pubblica i caratteri dell'*ethos* weberiano e nel dipendente pubblico quelli del *civil servant*, il che avrebbe reso possibile fare leva, anche per aumentare la produttività, sulle complesse risorse motivazionali delle persone che vi lavorano.

2) lo stesso *welfare state* è stato sempre più visto come un impaccio e un ingombro. Si è fatto nuovo spazio, anche nel centrosinistra, alla vecchia idea del *trade-off* che era nel frattempo divenuta uno dei cardini del neoliberismo. Un'idea secondo cui tra equità ed efficienza, e dunque tra istituzioni della cittadinanza sociale e sviluppo economico – con i suoi fondamentali derivati come la capacità di generare nuova occupazione e di assorbire la disoccupazione –, opererebbe una relazione di incompatibilità che agirebbe come un freno allo sviluppo, dovuta all'entità della pressione fiscale e dei carichi contributivi necessari a finanziare la spesa sociale e al regime vincolistico di legislazione sul lavoro associato a sistemi di protezione sociale evoluti. Il nesso storico di causalità è stato così rovesciato e il welfare state, invece che come risposta causata dai problemi della disoccupazione e della povertà insorti con le prime rivoluzioni industriali, ha finito con l'essere rappresentato come la causa dei problemi odierni di disoccupazione. Gli imputati si chiamano eccesso di tassazione, sovrabbondanza di regolamentazione, invadenza del settore pubblico, peso delle organizzazioni sindacali e della concertazione. Con questa chiave sono stati interpretati anche i differenziali di crescita e di performance economica tra USA e Europa negli anni '90, disegnando per l'Europa un destino di ineluttabile americanizzazione. (Fa testo la catena causale proposta da Prescott: la maggiore crescita degli USA degli anni '90 sarebbe tutta da attribuire alla loro travolgente dinamica della produttività, la quale, a sua volta, sarebbe dovuta prevalentemente al maggior numero di ore lavorate dagli americani, i quali – a fronte dei “pigri” europei – lavorano di più, e in numero più largo, perché incentivati da un minore carico fiscale e da maggiori prospettive di guadagno, esaltate dal dinamismo indotto da una struttura delle diseguaglianze considerata sostanzialmente benefica, date le mirabili prospettive di ascesa consentite da una mobilità sociale supposta elevatissima (quando invece, ammesso che lo sia mai stata in passato, oggi non lo è più).

3) Non si è adeguatamente contrastata la pericolosa operazione di delegittimazione delle tasse portata avanti dalla destra neoliberista. È stata pressoché totalmente abbandonata una riflessione sulla legittimità democratica della tassazione e si è lasciato campo libero alla visione liberista, che ha avuto ed ha come suo perno l'idea che la tassazione sia intrinsecamente dannosa, idea che è il pendant della volontà di ridurre al “minimo” il ruolo degli stati e dei governi. È così

accaduto che un dibattito meditato sulla tassazione sia pressoché scomparso dalla scena pubblica. Si è crescentemente perso di vista che il significato e il ruolo della tassazione non sono valutabili in se stessi, ma si commisurano anche e soprattutto agli effetti redistributivi che essa consente di perseguire e al livello e alla qualità dei servizi di cui una società desidera disporre, i quali a loro volta, esprimono la qualità e la natura dei “beni collettivi” e dei “legami di cittadinanza” propri di quella stessa società. L’inerzia di una riflessione pubblica sulla tassazione ha prodotto quel fenomeno generalizzato per cui le scelte di politica fiscale non sono sembrate più appartenere alla discriminante destra/sinistra: da entrambi i lati è apparso dominante un unico slogan, diminuire le tasse, senza porsi il problema cruciale del limite sotto il quale la riduzione della tassazione può generare la crisi del Welfare.

4) Nella costellazione valoriale che ha contraddistinto la modernità – eguaglianza, libertà, fraternità – anche nel centrosinistra l’eguaglianza ha perso vieppiù di importanza. Al punto che Gorrieri denunciava che la parola stessa fosse “in disuso” e Dworkin la considera, nel regno degli ideali politici, “la specie in pericolo”. La crescente accettazione, anche da parte del centrosinistra (che avrebbe dovuto molto di più esplorare la prospettiva dell’interdipendenza à la Sen), del *trade-off* libertà/eguaglianza ha avuto ed ha rilevanti implicazioni, categoriali e politiche: - la stessa visione della libertà si è drammaticamente immiserita, la libertà essendo stata ridotta a libertà di possedere e di scegliere sul mercato (evitando così di acquisire consapevolezza della complessità e contraddittorietà del concetto di “libertà di scelta”, in cui possono annidarsi veri e propri “inganni”, e della necessità di immunizzarsi da visioni apologetiche volte “a fare del rischio uno stile di vita”); - sempre più si è ritenuto da una parte che la prospettiva dell’eguaglianza potesse ridursi all’eguaglianza delle opportunità formali, senza assumere davvero il potenziale innovativo (al di là delle celebrazioni retoriche) dell’eguaglianza delle “capacità” su cui si fonda il modello dello “sviluppo umano”, dall’altra parte che la prospettiva dell’inclusione potesse assorbire e racchiudere quella dell’eguaglianza. Nell’un caso e nell’altro è stato rafforzato, troppo spesso in modi impliciti, il ridimensionamento degli obiettivi egualitari, declassati ad attenuazione delle diseguaglianze estreme, e delle finalità del welfare, il quale torna a configurarsi come *residuale*, solo per i poveri.