

Per una nuova visione dell'Europa, nell'estate del 2012. La definizione di una politica europea dello sviluppo e del benessere sociale.*

di Rosario Scalia

Consigliere della Corte dei conti

1. Di chi si deve (*rectius*, si dovrebbe) occupare il politico...

L'immaginario collettivo, oggi, nel nostro Paese (e probabilmente anche in Europa ...), sembra non volere dimenticare la dicotomia – quella fondamentale – che contrassegna la convivenza degli appartenenti alla nostra società (ma anche alle “altre” società): che il mondo dei capitali finanziari si attegga in una situazione di contrapposizione con il mondo del lavoro.

Molto probabilmente tale linea politica è più evidente tra noi perché al potere si è alternata una classe dirigente che ha vissuto gli avvenimenti del '68: i “figli dei fiori” pensavano, in quel tempo, che fosse sufficiente manifestare in piazza, e cantare le canzoni dei Beatles – divenuti costoro più tardi “baronetti della Regina” – per cambiare il mondo, per cambiare la società.

La storia è fatta anche di questi avvenimenti; ma la storia ci insegna che il primo atto di democrazia è stato consumato da Ponzio Pilato. Un uomo romano – in terra straniera – che voleva mantenere il potere, perché sapeva chi, in quel tempo e in quella società, aveva il potere di riuscire a radunare una gran folla ...

La storia è fatta, comunque, da coloro che, essendo stati scelti dal popolo, vengono a costituire – come osservavano Wilfredo Pareto, Gaetano Mosca – le élites, la guida di un popolo.

* Incontro sul tema “ Prime riflessioni sul vertice di Bruxelles del 28-29 giugno 2012”, promosso dall'Istituto Max Weber, a Roma, il 30 giugno 2012.

Una élite senza cultura della gestione pratica della “*res publica*” cioè delle diverse politiche pubbliche, è destinata a ripetere leggi già scritte, oppure a scrivere leggi per creare occasioni di espansione del proprio potere.

Ma difficilmente – in effetti, solo marginalmente – si potrà occupare seriamente di coloro che sono in difficoltà.

Le contraddizioni sembrano costituire la regola della nostra convivenza sociale: il militare che va in Afghanistan va ad aiutare persone che rischiano di morire se non sono adeguatamente protette; ma ... ancora ci sarebbe da completare la ricostruzione del Belice, e i vecchi dell’area di Assisi aspettano una casa che li protegga dai rigori dell’inverno.

Fare politica non è cosa semplice; soprattutto quando la classe politica non ha, nel sangue, un alto tasso di etica della responsabilità.

Etica della responsabilità – come sottolineava Max Weber – che deve essere consunzionale all’*arte del governare*.

Arte delle scelte; arte della comprensibilità dei fenomeni sociali, cioè delle interazioni che possono crearsi tra decisioni da prendere (controllo e valutazione *ex ante*), ma anche del tasso di successo dei processi decisionali avviati, che non necessariamente devono consistere nella creazione di nuove leggi.

Infatti, non è più il tempo delle “leggi-manifesto”...

Ben altre dovrebbero essere le misure da assumere: da quelle formative a quelle organizzative ...

L’uomo politico – oggi – non può non occuparsi della dicotomia del tempo: “Nell’economia e nella politica moderna la divisione è molto diversa, ed è così in tutti i Paesi economicamente avanzati. Da una parte ora ci sono i ricchi, i benestanti e quelli che si apprestano a diventarlo, dall’altra ci sono i meno fortunati, i poveri e quel considerevole numero di persone che, per impegno

sociale e solidarietà, si battono per loro e per un mondo più umano. Questi, oggi, sono gli schieramenti economici e politici” (P. K. Galbraith, 1996).

Ma l’uomo politico se ne occupa sapendo che lo scenario è ben diverso da quello di un tempo, cioè di poco più di 40 anni fa: “ I ricchi e i benestanti sono oggi molto più numerosi e variegati della classe capitalista di un tempo, e sono anche politicamente molto più articolati. I più svantaggiati sono i poveri dei grandi centri urbani, la bassa manovalanza del terziario, i disoccupati e i disabili. Insieme a coloro che subiscono l’emarginazione razziale, o sono discriminati per sesso o per età o, ancora, sono solo da poco immigrati, spesso in maniera clandestina” (aut. cit.).

A ben riflettere, si è avuto modo – con semplicità, comprensibilità di linguaggio – di indicare i destinatari dei nostri ragionamenti, e, indirettamente, delle politiche pubbliche cui essi possono essere interessati.

L’Europa ricorre alla parola “coesione sociale” per comprendere sinteticamente quel complesso di interventi (politiche pubbliche), che mirano al riallineamento, verso standards sempre più adeguati di benessere, delle comunità locali ritenute svantaggiate.

L’Italia, nella sua Costituzione, parla di solidarietà sociale.

C’è da chiedersi se il Trattato di Maastricht, e anche quello di Amsterdam, abbiano subito l’influsso dei principi fondamentali che hanno ispirato i nostri padri costituenti.

Una Costituzione – la nostra – ancora valida; ma rimasta inattuata in molte sue parti.

Soprattutto, in quelle parti che avrebbero potuto creare un clima diverso, quello della solidarietà tra capitale e lavoro; clima che serve al progresso, che si dimostra sempre lento, che è sempre difficile.

Abbiamo usato parole come “gruppi sociali” “politiche pubbliche”, “interventi per fini di solidarietà”, “progresso”, “qualità della vita”.

Una terminologia questa che trascende la legge, la legislazione – quella che si costruisce negli Uffici Legislativi, dove ancora non è arrivato il vento degli esiti dei controlli sostanziali, delle valutazioni delle politiche pubbliche a quelli conseguenziali – perché ancora le burocrazie hanno mantenuto intatto il potere di far credere al politico ciò che esse vogliono.

Controllare i processi decisionali delle burocrazie – ai vari livelli di governo – è indispensabile, in qualsiasi democrazia, per accrescere la conoscenza esatta dei tempi e dei modi in cui la volontà del popolo (dei suoi rappresentanti) si è espressa.

E anche per verificare – con grande pragmatismo – se la classe dirigente sia riuscita a cambiare (di quanto) il corso della storia.

Una storia in cui il ruolo dello Stato è visto dai due gruppi, che ne sono gli interpreti, sotto ottiche differenziate.

“Per i poveri l’intervento pubblico può significare il benessere, e per alcuni di loro addirittura la sopravvivenza. Per i ricchi e i benestanti lo Stato è un peso, salvo quando, come per questioni come la difesa nazionale, la spesa militare, la previdenza sociale o gli interventi in soccorso del crack di istituzioni finanziarie, serve i loro interessi particolari. In quel momento cessa di essere un peso e diventa una necessità sociale, un bene sociale, cosa che non avviene mai quando invece serve gli interessi dei poveri”.

Come al solito, a guidare sulla giusta via non deve essere l’ideologia, ma un sano pragmatismo, che va fondato sul ricorso a strumenti sempre più sofisticati di verifica della realtà sociale.

E, poi, occorre insegnare al popolo che i gruppi politici (conservatori, liberali) “amano credere che sono le azioni e le decisioni politiche a governare il corso degli avvenimenti”.

Occorre, invece, credere nelle capacità del singolo, della comunità di suggerire soluzioni, di elaborare progetti, di interessarsi della “res pubblica” senza mai delegare totalmente il proprio potere.

Si eviteranno brutte sorprese; si dimostra, così, un più alto tasso di coerenza.

Ma tutto ciò significa trovare la corda del cuore, oltre che quella della mente, e farla vibrar, per cambiare i nostri comportamenti, per rifiutare quel cinismo che contraddistingue, per ridurre il tasso di esterofilia che ci perseguita...

“Gli italiani ridono della vita: ne ridono assai più, e con più verità e persuasione intima di disprezzo e freddezza che non fa niun'altra nazione ...

Le classi superiori d'Italia sono le più ciniche di tutte le loro pari nelle altre nazioni.

Il popolaccio italiano è il più cinico dei popolacci.

Quelli che credono superiore a tutte per cinismo la nazione francese, s'ingannano. Niente vince né uguaglia in ciò l'italiana ...”

“Per tutto si ride, - continua Giacomo Leopardi nel “Discorso sopra lo stato presente dei costumi degli italiani” – e questa è la principale occupazione delle conversazioni, ma gli altri popoli altrettanto e più filosofi di noi, ma con più vita, d'altronde con più società, ridono piuttosto delle cose che degli uomini, piuttosto degli assenti che dei presenti, perché una società stretta non può durare tra uomini continuamente occupati a deridersi in faccia gli uni e gli altri, e darsi continui segni di scambievole disprezzo ...

Non rispettando gli altri, non si può essere rispettato.”

2. Delegare ad altri di indicarci quale strada seguire per migliorare il nostro destino?

Dante, di fronte alla situazione di ridotta governabilità in cui versava l'Italia del tempo, si rivolge a un leader perché faccia diventare il nostro Paese “il giardino d'Europa”.

Il leader, al quale chiedeva un autorevole intervento (anche armato ...), era uno straniero: il lussemburghese Arrigo VII, l'imperatore dell'auspicato neo Sacro Romano Impero, di una istituzione governativa sovranazionale.

Quel “veltro” che, in una delle più grandi opere poetiche di tutti i tempi, la “Divina Commedia”, sarà in grado di dare la caccia alla “lupa”, simbolo della cupidigia che impedisce a ciascun uomo – all'umanità – di raggiungere la felicità terrena.

Il “veltro” è, quindi, il provvidenziale salvatore che è in grado di riportare sulla terra la giustizia e la pace.

La nostra storia, la storia del nostro popolo, sembra essere contrassegnata dalla invocazione più o meno corale, da parte della moltitudine, della auspicabile presenza di chi, leader e organizzazione politica – si atteggia a punto culturale di riferimento per uscire dalla “crisi”, (che non si sa più se sia un termine “permanente” del linguaggio giornalistico, di quello quotidiano ...)

L'Europa (o, più correttamente, le società – simbolo degli altri Paesi) ha funzionato per l'italiano medio, ancora una volta, come il “veltro” di dantesca memoria.

Tranne, poi, a parlarne, nel tempo sopraggiunto della disillusione, con un linguaggio venato da sottili toni di rassegnazione: “Il progetto europeo ci aveva costretto a questo esercizio, almeno apparente, di lungimiranza. Ha perso molto del suo fascino, e non solo per motivi psicologici”. (A. Polito, “*Una crisi del passato e l'Europa si allontana*”, la Repubblica, 16.12.99).

Infatti, “L’Euro aveva promesso occupazione, stabilità monetaria, dinamismo economico. Posti di lavoro non ne ha dati, perché non era nei suoi poteri. La vecchia liretta aveva vissuto gli ultimi anni della sua vita meno spericolatamente dell’Euro, che in dodici mesi ha ceduto più del dieci per cento rispetto al dollaro, allo yen e alla sterlina. E la dinamo dell’economia oggi non si trova nelle banche centrali ma nell’universo di Internet”.

Questa diagnosi non sembra del tutto corretta, anche perché sembra dimenticare le cose dette in positivo per indurci a pagare l’euro tassa...

Come può il popolo italiano dimenticare questo?

Esso fu toccato nel cuore; e credendo nella classe politica che lo governava rispose con lo slancio di sempre.

La domanda va, comunque posta; così, ugualmente, occorre cercare di dare ad essa risposte adeguate.

Vi sono ragioni oggettive che giustificano il fastidio strisciante che, ormai, c’è nel nostro Paese, per l’Europa?; fastidio alimentato, peraltro, da alcuni partiti politici di destra.

E ciò nonostante che a guidarne l’Esecutivo sia stato, per un certo periodo di tempo, un italiano che ha avuto la sensibilità di affermare: “Guardate che al proprio Paese si può essere affezionati anche standone staccati!”.

Un italiano che ha saputo fotografare chiaramente la situazione: “Quello che più mi ha sgomentato, quando sono entrato nell’arena politica è stata la scoperta che le rivalità personali, le liti, i conflitti prevalgono sull’*interesse comune*”.

Mancanza di leaders, quindi: “E’ vero che non ci sono più, in Italia, personaggi del calibro di un Alcide De Gasperi. Ma il degrado, secondo me, è dovuto non tanto alla mancanza di personalità eminenti quanto al fatto che non siamo ancora riusciti a gettare le basi di una democrazia moderna, ossia a creare un sistema bipolare che garantisca al tempo stesso stabilità e alternanza”.

Sarà così. Ma non è che con queste due parole (stabilità – alternanza) che si fanno gli italiani “europei”. E questo progetto non si può fare neppure con un provvedimento normativo: la legge del 16 giugno 1998, n. 209, che ha recepito nel nostro ordinamento il Trattato di Amsterdam, elaborato il 2 ottobre del 1997.

Al di là dei sondaggi (meno) formalmente entusiasti, si è fatto strada, per un periodo assai lungo, un certo quale euroscetticismo: quello che “vede dell’Europa solo i dolorosi cambiamenti a cui ci costringe, le maxi fusioni e le scalate ostili, le competizioni e la liberalizzazione, la fine delle corporazioni e la riforma delle pensioni”.

C’è qualcuno che ha paura del cambiamento, del salto nel vuoto. E che mal tollera l’auto-disciplina”. Tanto che è riuscito a ridurre al minimo – forse anche ad azzerarlo nei contenuti – il programma “europeista” del Governo. Sia che si interessasse del Welfare o del mercato.

Si è detto: “... per qualche ragione, l’Italia non riesce a coniugare l’effervescenza con la serietà, e anzi è portata a credere che la prima sia l’effetto della mancanza della seconda” (aut. cit.).

Questo è un veleno che, posto a contatto con la frammentazione e la debolezza del sistema politico, produce “una reazione chimica potenzialmente esplosiva”; è questo il veleno prodotto da una società, la nostra società.

E’ il prodotto di un’Italia che “sembra ancor oggi divisa in una serie di conventicole e di gruppi che seminano benefici e si scambiano favori reciproci: e non si può credere quanto possa ottenere ciascuno di questi gruppi all’interno del proprio territorio di influenza”. (Franco Ferrucci, *Nuovo discorso sugli italiani*, A. Mondadori, 1993)

Del resto, diceva Giacomo Leopardi: “la vera la storia d’Italia, quella che non sarà mai divulgata nelle scuole, è una storia di società chiuse”.

“Uno spaccato della società italiana mostrerebbe ancor oggi un’impressionante agglomerato di associazioni talvolta semiclandestine alle

quali si è ammessi per cooptazione e raccomandazione e che spesso esauriscono la loro funzione in uno scambio di minuti favori; ma che, talvolta, giungono a impadronirsi dello Stato e della pubblica amministrazione”.

Il nostro problema è quello di dover ancora diventare una società aperta.

Una società aperta, che è fatta di artisti e di scienziati tra i migliori del mondo.

Una società aperta che deve essere, però, educata dalla “memoria”, dalle cose buone dell’esperienza.

Un’esperienza che ci suggerisce – sulla base della metodologia di lavoro dell’euroburocrazia – di procedere per gradi, e di appuntare – su un diario non troppo ideale – i successi come gli insuccessi che possono derivare dalla messa a punto di questa o quella politica pubblica.

A questo modo nuovo di vedere la politica ci sta abituando il c.d. “Governo tecnico”, guidato dal prof. Monti: una politica che ha bisogno di porre nuove regole, ma non nell’interesse di un gruppo a scapito degli interessi di un altro gruppo, o anche di un singolo individuo o di una singola azienda.

Solo per tale via si recupera credibilità “dentro” e “fuori” i confini del Paese.

3. Assumere decisioni; anche quando si potrebbe diventare impopolari ...

Per fare politica non occorrono, nel nostro Paese, nuove leggi; occorrerebbe, assai semplicemente, elaborare un catalogo di quelle rimaste ineseguite – in tutto, o in parte – per colpa delle diverse burocrazie: da quelle nazionali a quelle dell'ente locale, passando per quelle regionali e provinciali.

E, poi, sarebbe opportuno discutere – in sede Parlamento nazionale – sull'impatto che la disciplina comunitaria ha avuto – e sempre più avrà – sulla legislazione nazionale/regionale dei vari settori dell'economia.

Una discussione che senz'altro va preparata con assoluta accuratezza, dovendosi assumere, in tempi immediatamente successivi, decisioni che, direttamente o indirettamente, incidono sull'assetto del nostro Welfare, cioè sulle regole che devono presiedere alla istituzione delle risorse pubbliche tra le diverse politiche.

Si è osservato, da qualche tempo, come “il Welfare, così come è, non risponda ai nuovi bisogni, al nuovo lavoro, alle nuove esclusioni, alle nuove necessità che nascono da un accesso al lavoro sempre più protratto nel tempo, dall'esclusione dal lavoro che colpisce anche fasce non vicine alla pensione e professionalizzate. Nello stesso tempo l'aumento della speranza di vita pone problemi inediti. Pensiamo, ad esempio, al problema delle lungodegenze, già oggi acuto”.

E, allora, la domanda: “questo Welfare ha bisogno di risorse nuove? Oppure esse devono essere ridotte?”

Una risposta che non scontenta nessuno potrebbe essere questa: “Occorre ricercare nuove risorse, ... provvedendo a tagliare quelle che sono parassitarie!”

Credo che su questa frase, formulata in linguaggio politichese nazionale, si possano imbastire infiniti discorsi.

Ma è sul metodo da applicare che occorre intendersi: il politico “ante Patto di stabilità interna” avrebbe assunto la decisione di aumentare le tasse e avrebbe assicurato, nel migliore dei casi, una copertura approssimativa al 50% del fabbisogno alle esigenze espresse da una legislazione che si fosse mossa nella direzione di fornire risposta a un bisogno sociale di una determinata area debole della società.

Oggi, il processo decisionale non è così semplice: si proverà a valutare gli effetti di una certa politica sociale, si cercherà di misurarne l’impatto sul bilancio pubblico, si avrà cura di definire con chiarezza quanti saranno i beneficiari e le risorse finanziarie necessarie inizialmente e, poi, nel tempo quelle necessarie successivamente (proiezioni).

Da una valutazione ex ante della legge si dovrebbe procedere – a cura della burocrazia responsabile della gestione della legge – a un monitoraggio del suo stato di esecuzione, per, poi, passare alla fase della valutazione ex post. Dalla retroazione nascono sempre spunti interessanti, o anche nuovi progetti per migliorare il sistema.

Metodo questo ben conosciuto dall’euroburocrazia; diventato, a mezzo di specifici contatti, patrimonio culturale degli uomini politici italiani che fanno parte del Parlamento europeo ...

Al Parlamento europeo dovrebbe spettare il grande compito politico di lavorare da subito per la salvaguardia di quello che si può definire “il modello sociale europeo”.

Non c’è alcun dubbio che la “costituzione sociale” dell’Europa avverrà per una strada difficile: essa si scontra con importanti differenze ideologiche e con visioni diverse di quella che deve essere la stessa Unione.

Si tratta di mettere a punto, da parte del Parlamento, una serie di linee-guida per la definizione, poi, a livello nazionale, di politiche ispirate a un alto tasso di concretezza: politiche che devono rispondere a una realtà globale cui

non si può voltare le spalle; politiche che devono contribuire ad aumentare il benessere di tutti i cittadini, politiche che devono riconoscere e attribuire allo Stato il ruolo di correggere gli eccessi, le disfunzioni o i silenzi del mercato (Felipe Gonzales).

In sostanza queste politiche devono assicurare l'autonomia della politica e rivendicare il ruolo del settore pubblico rispetto al ruolo del privato (sussidiarietà orizzontale che può funzionare solo se lo Stato è forte).

Il modello sociale europeo va approfondito, in modo da coglierne le analogie e le differenze, individuando anche quale *modello di sviluppo* è in grado di sostenerlo.

Approfondimenti dovrebbero essere promossi dagli istituti di ricerca universitari, i quali devono essere posti nelle condizioni di guardare ai fenomeni della emarginazione non solo in termini puramente teoretici.

Il modello sociale europeo deve essere difeso, conservato, migliorato.

Esso, d'altra parte, continua ad essere considerato uno strumento utile per mantenere lo sviluppo economico, per assicurare stabilità, per mantenere un alto grado di democrazia, per perseguire obiettivi sempre più avanzati di giustizia sociale.

D'altra parte, il consenso sociale, che sta alle radici del Welfare State, ha favorito la cooperazione tra gli attori economici, tra gli attori sociali, ai quali comunque resta affidato un ruolo essenziale da svolgere per il futuro dell'Unione europea.

Occorre riconoscere che una società che si senta tutelata, coesa, alla fine si dimostra più produttiva, più competitiva.

Ma alla base di qualsiasi nuovo modello dello Stato sociale c'è sempre un presupposto: il lavoro.

Non si può, infatti, quando si discute di Welfare, mai prescindere dalla *crescita*, dallo *sviluppo*, dal *lavoro*.

Il lavoro deve essere valutato come la base materiale (le fondamenta) sulla quale si è in grado di procedere alla riorganizzazione del Welfare.

Si afferma che, nell'attuale sistema, due "estremi" l'attuale Welfare non riesce ad aggredire: il *problema dei giovani*, il *problema degli anziani*.

Se così è, occorre porre mano al sistema di Welfare attuale, che è nato in un'epoca in cui gli strumenti ideati lo erano per un target specifico, assai ristretto.

Ma il Welfare deve pensare alla costruzione di una rete normativa, di una rete organizzativa che siano *in grado di mantenere alta la qualità della vita sul posto di lavoro*, sia nel settore pubblico che nel settore privato.