

L'INTERVISTA

Sabino Cassese

Giurista

«Il vecchio Welfare è da buttare»

«È assolutamente da riformare un Stato sociale che, invece di assicurare giustizia e uguaglianza, produce ingiustizie e disuguaglianze». Sabino Cassese interviene con un giudizio tranciente su un sistema che definisce incompleto e contraddittorio. La preoccupazione del costituzionalista è rivolta non solo ai disoccupati, ma soprattutto agli inoccupati. «D'Alema ha ragioni da vendere», afferma pensando ai giovani che sono i più colpiti.

RENZO CASSIGOLI

«Il nostro è uno Stato sociale da burletta». Sabino Cassese, giurista da sempre attento a questi problemi, da un giudizio tranciente dello Stato sociale italiano che considera incompleto e denso di contraddizioni. Affronta in modo estremamente laico una questione assolutamente centrale nel dibattito sociale e politico che attraversa gli schieramenti e che è divenuta punto di scontro nella sinistra e nel rapporto col sindacato. Cerca di porre in termini razionali un tema che suscita comprensibili passioni ed emozioni in un Paese che vive il dramma della disoccupazione, preoccupato che la riforma dello Stato sociale, insieme a sacche di inefficienza e a nicchie di privilegio, possa mettere in discussione diritti intangibili.

Sabino Cassese, però, non ha dubbi: «È da riformare un sistema che, invece di assicurare giustizia e uguaglianza, produce ingiustizie e disuguaglianze». Per dimostrarlo risale alle origini.

«Quello che chiamiamo Stato sociale, spiega, ha la sua «costituzione» nel documento di Beveridge del 1942. Secondo questo documento lo Stato sociale è un edificio basato su quattro colonne: istruzione, sanità, lavoro e protezione sociale. In esso si stabilisce che l'istruzione obbligatoria gratuita è fornita a tutti fino a 10-15-18 anni di età; la sanità di base è anch'essa gratuita, il lavoro è assicurato e, infine, la sicurezza o protezione sociale, che chiamiamo previdenza sociale, è garantita a tutti coloro che oltre una certa età non lavorino più».

Questo è il quadro teorico riferito a cinquant'anni fa, professor Cassese. Ma nella realtà italiana cos'è avvenuto di quei quattro pilastri?

Lo Stato sociale dovrebbe assicurare maggiore giustizia e uguaglianza in senso sostanziale. Si può dire che l'idea dello Stato sociale nasce dalla critica marxista della nozione puramente formale di uguaglianza, tipica delle rivoluzioni borghesi. Quindi, lo Stato sociale nasce come risposta alle disuguaglianze di fatto che si accompagnano con l'egualitarismo, inteso in senso puramente formale. Ma se lo Stato sociale deve, di fatto, colmare le disuguaglianze, si può dire che, in Italia, esso va nella direzione opposta poiché, come le dicevo, invece di assicurare giustizia produce ingiustizie.

Perché avviene questo? Per il modo come in Italia si è affermato lo Stato sociale? Per le distorsioni che si sono accumulate in seguito, o cosa?

Innanzitutto perché è incompleto. Lo Stato sociale italiano, seguendo l'ordine che le indicavo all'inizio,

manca della terza colonna, che riguarda la garanzia del lavoro. Nel senso che lo Stato sociale in Italia garantisce qualcosa ai disoccupati, ma non garantisce nulla agli inoccupati. Garantisce, cioè, qualcosa a coloro che hanno già lavorato e non garantisce nulla a chi non ha ancora trovato lavoro. Ma anche quello che garantisce ai disoccupati, lo garantisce a titolo puramente discrezionale. Questo è importante perché, secondo il modello originario, la costruzione dello Stato sociale è basata su quello che gli americani chiamano «entitlement», cioè su diritti del cittadino, non sulla discrezionalità da parte della amministrazione.

A cosa si riferisce professore?

Penso a interventi come la Cassa integrazione guadagni per la disoccupazione, un intervento che deriva dalla decisione discrezionale del governo. Ma questo è il primo aspetto. Un secondo aspetto è costituito da uno Stato sociale che, mentre non dà nulla ai giovani (che sono i più colpiti dalla inoccupazione e qui D'Alema ha ragioni da vendere) è largo con le cosiddette pensioni di anzianità, che sono un autentico stravolgimento dello Stato sociale.

Perché da questo giudizio così drastico?

Perché la sicurezza sociale deve essere rivolta alle persone che incontrano quello che viene definito il «rischio» della vecchiaia, così come il rischio della malattia. La pensione di anzianità, invece, viene data, magari a 50 anni, se non addirittura a 35 o 40 anni. È stata a lungo data a chi ha lavorato 19 anni, 6 mesi e un giorno.

Poi ci sono le disfunzioni che colpiscono settori delicatissimi, come la sanità.

Già. Il secondo problema dello Stato sociale sono le sue disfunzioni interne. Anche a lei sarà capitato di sentirne la battuta che ho ascoltato da un notissimo chirurgo: «Mai farsi operare in un ospedale al di sotto di Roma». Le pare che questo sia un bel modo per assicurare giustizia e uguaglianza? Quindi, anche quando è completo abbiamo, all'interno dello Stato sociale italiano disuguaglianze. E allora io ritorno al mio problema. Questo Stato sociale va riformato perché, insisto, invece di assicurare giustizia e uguaglianza, produce ingiustizie e disuguaglianze. Esattamente il contrario di quello che dovrebbe essere uno Stato sociale.

Insieme allo Stato sociale, però, va riformata anche l'amministrazione dello Stato.

Una riforma dello Stato sociale non può essere fatta senza una riforma dell'amministrazione che lo gestisce. Ogni volta che l'amministrazione



Giovani agli sportelli dell'ufficio di collocamento



ne non funziona, neppure lo Stato sociale funziona. C'è un nesso inestricabile tra le due cose.

Lo Stato sociale, professor Cassese, non è solo un problema italiano. È un problema europeo, forse mondiale, ma viene affrontato con strumenti costruiti, pensati all'interno degli stati nazionali. Non è questo un limite preoccupante, soprattutto se riferito ai processi di mondializzazione economica, di globalizzazione dei mercati, dello sconvolgimento dei sistemi produttivi?

Quello dello Stato sociale è ancora

un problema nazionale e lo sarà ancora per molti anni. C'è una forte asimmetria tra la globalizzazione e il permanere di un «enclave» nazionale dello Stato sociale. Una prospettiva di soluzione, per ora, non si apre.

Il problema dello Stato sociale si è sostanzialmente aperto in vista dell'ingresso in Europa. La sua riforma si è misurata sulla necessità di rispettare i parametri di Maastricht. Le sembra giusto porre così il problema?

No. Per il semplice fatto che il problema delle disfunzioni e delle contraddizioni di uno Stato sociale che

non produce giustizia e uguaglianza è stato sollevato da tempo. Circa vent'anni fa ho scritto un saggio intitolato: «L'incompletezza del Welfare state italiano». Come vede, sono questioni che esistevano sul tappeto da tantissimi anni e che l'appuntamento di Maastricht ha solo accelerato. Come al solito, Maastricht è stato il momento in cui vecchi problemi sono venuti alla stretta finale e ci costringono finalmente a prendere una decisione.

La riforma dello Stato sociale renderà necessario un nuovo patto sociale fra cittadini e Stato, fra classi sociali?

Penso sia indispensabile. Ma penso anche che è ormai sotto gli occhi di tutti la palese ingiustizia dello Stato sociale italiano. Bisogna, a questo punto, che qualcuno faccia un passo indietro. Insomma, salvo i lavori usuranti, nei quali è giusto andare in pensione a 50 anni, io porterei l'età pensionabile per tutti a 67 anni. La vita media si allunga e questo va considerato.

Non vede anche lei il rischio di pericolose contrapposizioni generazionali o fra occupati e disoccupati?

Perché lo chiama rischio? Le contraddizioni tra i interessi sono quotidiane. Importante è che si facciano valere gli interessi giusti.

L'ARTICOLO

Meno burocrazia per semplificare la vita dei cittadini

LUIGI MASSA*

UNA LEGGE - e per giunta una legge che delega il governo a riformare la pubblica amministrazione - non è ancora una riforma. Perché essa produca effetti, è necessaria la fase attuativa: spesso il Parlamento ha varato leggi di riforma che sono rimaste poco più che pure enunciazioni di principio. Ma anche una legge - e addirittura, per ora, solo un insieme di norme scritte nemmeno definitivamente varate - può avere un valore di grande rilievo. È sicuramente questo il caso del disegno di legge «Bassanini» sul decentramento di compiti e funzioni statali e sul processo di delegificazione e semplificazione amministrativa.

Qualche sera fa, nel «mitico» Nordest, un imprenditore mi segnalò il profondo disagio suo e dei suoi colleghi titolari di piccole e medie imprese, non tanto per la pressione fiscale o l'ancora troppo alto costo del denaro praticato dal sistema bancario italiano, quanto per l'estrema difficoltà nel rapporto tra il sistema delle imprese (o l'impresa singola) e il sistema pubblico nel suo complesso. E mi sovvenne l'immagine di chi, in possesso di un'auto nuova e potente e della perfetta conoscenza del percorso, è inevitabilmente frenato nella sua marcia dal compagno di viaggio che lo segue e che, oltre ad avere l'auto sgangherata, non sa guidare né conosce la strada.

Il disegno di legge del governo, su cui il Parlamento sta lavorando, può davvero rappresentare il grimaldello per scardinare un sistema ormai inaccettabile per il paese. Un grimaldello potenzialmente più efficace delle velleitarie minacce secessioniste della Lega.

Cosa dispone è noto. Innanzitutto l'anticipazione (rispetto ai lavori della Bicamerale) di una riforma in senso federalista dello Stato trasferendo funzioni amministrative e compiti dall'amministrazione centrale alle Regioni ed alle autonomie locali. La definizione e l'applicazione del principio di sussidiarietà che vuol dire, in parole povere, che le cose vanno decise e fatte dall'autorità più vicina al cittadino che sia davvero in grado di farle. Quindi, conseguentemente, il superamento del principio napoleonico secondo cui, a parità di livello istituzionale corrispondevano le medesime funzioni (tal che i compiti del sindaco di Moncenio erano - e tuttora sono - identici a quelli del sindaco di Milano). E, trasferiti che saranno detti compiti e dette funzioni dal centro alla periferia, la riorganizzazione del governo con l'accorpamento e la soppressione di ministeri, direzioni generali, uffici divenuti esuberanti.

Quindi l'avvio di un processo di vero e proprio «disbosco» della giungla normativa e la semplificazione dei procedimenti amministrativi affinché essi siano più rapidi, più certi e molto più trasparenti così da rendere meno complicata la vita dei cittadini e delle imprese. E, infine, il varo dell'autonomia scolastica come indispensabile opportunità per la più generale riforma del sistema formativo italiano.

PERCHÉ TUTTO ciò davvero si compia occorrono però quattro eventi.

Primo: che una volta varata la legge, le classi politiche locali sappiano mettere in moto un grande processo di autoriforma del sistema locale delle autonomie e delle regioni. Con la struttura odierna sarà difficilissimo dar gambe al grande cambiamento.

Secondo: una politica del governo, delle regioni e delle autonomie locali che preveda consistenti stanziamenti di bilancio - e successive coerenti politiche - per l'aggiornamento e la formazione dei dirigenti e degli operatori pubblici.

Terzo: che si affidi al più presto alla commissione parlamentare prevista dal disegno di legge (nel testo approvato dalla Camera) il compito di monitorare lo stato di attuazione del processo coraggioso - se del caso - e indirizzando il governo nella sua azione esecutiva. Perché il lavoro serio (seguito al confronto altrettanto elevato che maggioranza, opposizione e governo hanno condotto in commissione e poi in aula) di aggiustamento che il Parlamento ha compiuto, appare in controtendenza con atti di conservazione che ad ogni piè sospinto l'alta burocrazia ministeriale, prova ad adottare.

Quarto: che la legge sia finalmente approvata dal Parlamento. Sembrerà strana questa esortazione compiuta da un parlamentare. Ma dopo il voto sulla «Rebuffa», dopo l'involuzione degli atteggiamenti parlamentari che An sta attuando nel tentativo di interrompere il dialogo tra maggioranza e opposizione sulle regole, dopo l'emergere di provvedimenti inopportuni (come l'ultimo decreto legge sul differimento termini frutto più dei vari uffici ministeriali che di una coordinata azione di governo) i rischi di un depotenziamento della riforma ci sono tutti. Il disegno di legge del governo era un buon testo.

Il Senato prima e la Camera poi lo hanno migliorato. Ora il Senato deve approvarlo definitivamente evitando l'innesto di una «navetta» incomprensibile tra i due rami del Parlamento.

Sarebbe grave se il governo pensasse di porre la fiducia sul decreto di differimento termini e lasciasse navigare nel limbo il «Bassanini». Sarebbe il segno di una rinuncia della burocrazia centralistica e statale contro i seri tentativi di riforma dello Stato: e sarebbe un gran brutto segno per il governo, per la maggioranza e per l'intero paese.

* Deputato gruppo Sinistra democratica

LA LETTERA

Prima Ilaria, poi la Somalia

LEGGIAMO su l'Unità, del 28 febbraio l'articolo di Toni Fontana: la Farnesina invia un mediatore in Somalia per giungere alla pace. Crediamo che nessuno più di noi possa auspicare tale evento.

Bisogna ricordare però che, il 20 marzo, siamo al terzo anniversario dell'eccidio di Mogadiscio che stroncò le vite di Ilaria e Miran e fino ad ora non si è fatta alcuna chiarezza su tale tragico evento.

Qualunque trattativa in corso non può prescindere da una irrinunciabile pregiudiziale. Il vice presidente del Consiglio, on. Walter Veltroni, ci ha assicurato che il Governo italiano non potrà intraprendere alcuna iniziativa con un costituendo governo somalo se questo prima non avrà chiarito le modalità e le

cause di questo orrendo delitto che ha stroncato le vite di due cittadini italiani.

Di questa pregiudiziale sono perfettamente al corrente il sottosegretario agli Esteri Rino Serri e il nostro ambasciatore per la Somalia dr. Giuseppe Cassini. Nessuno chiede che la Somalia sia abbandonata al suo destino, ma non si può pensare a nuovi rapporti fra i due paesi senza un pregiudiziale atto di giustizia.

Non si creda che sia un problema che si può risolvere condannando a morte qualche presunto esecutore, ma svelando quali sono i mandanti e le cause di tale efferato delitto.

Un atto di vera giustizia sarebbe il migliore inizio di nuovi rapporti fra i due paesi.

[Luciana e Giorgio Alpi]

DALLA PRIMA PAGINA

Falso dilemma Europa-lavoro

ta unica ha introdotto una qualche forzatura nei progetti del governo: quelle date e quei parametri bruciano i tempi del risanamento, dei sacrifici. Ma nella loro sostanza le azioni di risanamento e i sacrifici si sarebbero imposti egualmente e interamente, forse appena un po' più diluiti nel tempo. E allora bisogna intendersi quando si afferma, come ha fatto ieri Cesare Romiti al convegno di Napoli, che bisogna evitare la politica dei «due tempi».

Onestà vuole che si risponda anzitutto alla domanda: l'Italia poteva negarsi alla moneta unica e ci avrebbe guadagnato in termini di sviluppo economico? Se si rispondesse «no», come giustamente fa il presidente della Fiat, sorge un'altra domanda: potevamo sottrarci ai tempi del processo unitario, ipotizzare un'ingresso ritardato senza compromettere le ragioni «nazionali» dell'adesione? No, non potevamo. E così ci avviciniamo al te-

ma sollevato da Romiti: potevamo meglio bilanciare le due facce della medaglia? Forse sì, ma ora importante è stabilire come mettere a frutto i risultati già ottenuti nel risanamento per dispiegare tutta l'iniziativa possibile nel campo del rilancio e dell'occupazione. E qui ci si aspettava da Romiti un ragionamento più equanime. Egli invita gli imprenditori a «rovesciare la propria ottica considerando il Sud non come problema ma come una grande risorsa». Giusto: l'azione di governo può essere efficace alla condizione che l'imprenditoria si getti nella sfida, rischi, crei, rifiuti il parassitismo e l'illegalità. Ma c'è in Romiti una forzatura nel delineare il tema obbligato della flessibilità e del rapporto retribuzione-produttività. In sostanza chiede mani libere nella singola azienda (e tutti sappiamo che cosa voglia dire specie al Sud) e archivia l'accordo del luglio '93 per quanto riguarda la con-

trattazione. La perentorietà della richiesta sembra delineare un nuovo modello-Mezzogiorno (i diritti come «variabile indipendente») non meno lontano dalla normalità del modello assistenzialista e corrotto dell'intervento straordinario. Crediamo che Bassolino pensi a ben altro quando rivendica un'alleanza per il lavoro stretta tra governo, forze sociali e istituzioni locali.

Quel che occorre far partire subito è una strategia mirata su una realtà, quella del Sud, in cui quasi la metà del lavoro è sommerso, dove si è capaci di assorbire appena il 10% degli incentivi statali alle imprese, dove non si riesce a spendere migliaia di miliardi di finanziamenti strutturali Ue, dove è più drammatico il problema della penetrazione economica della criminalità. E allora c'è bisogno di una lotta su più piani e con più protagonisti. Abbiamo visto come ne ha discusso il congresso del Pds mettendo in relazione politiche economiche, politiche salariali, riforma sociale, legalità, protagonismo dei giovani. Romiti dice: è necessaria la politica. Bene, ma che sia una

politica che non bivacca sul deserto delle garanzie e semmai intervenga, col consenso, a proporzione alle esigenze di una crescita sana; che crei le condizioni per la emersione e il superamento dell'illegalità; che non spenda a pioggia ma punti selettivamente alla costruzione delle condizioni ambientali favorevoli: infrastrutture, istruzione, professionalità, ricerca, ambiente, stimolazione delle nuove imprenditorialità sull'esempio del prestito d'onore ai giovani. Una tale politica ricade anzitutto sulle spalle della maggioranza governativa. Anzitutto, ma non esclusivamente. Fini richiama seccamente Berlusconi a non esagerare con le sue aperture in nome delle riforme, dell'Europa e dello sviluppo. Sotto questo aspetto essenziale il Polo non esiste come entità politica. Lo si è visto nell'ostrosionismo parlamentare di An e lo si vede proprio nel Sud che Fini vede come un serbatoio di consenso populistico da eccitare invece che come un'area drammaticamente in bilico tra disastro e rinascita. Politica sì, ma alta; quella che sa tenere insieme Europa e lavoro. [Enzo Roggi]

l'Unità
Direttore responsabile: Giuseppe Caldarola
Condirettore: Piero Seracchetti
Vicedirettore: Marco Demarco (Vicario)
Giuseppe Boveri
Redattore capo centrale: Pietro Spataro
"L'Unità Società Editrice de l'Unità S.p.A."
Presidente: Giovanni Letzerza
Consiglio di Amministrazione:
Eliabetta Di Pietro, Nello Pirella
Giovanni Letzerza, Silvana Marchini
Aristo Mattia, Alfredo Medici, Gerardo Mela
Claudio Marzullo, Raffaele Petrucci
Tiziano Ravelli, Francesco Riccio
Giuliano Sestini
Consigliere delegato e Direttore generale:
Raffaele Decasari
Vicedirettore generale:
Dulio Azzeolino
Direttore editoriale:
Antonio Ballo
Direzione, redazione, amministrazione:
00187 Roma, Via dei Due Macelli 23/13
tel. 06 699961, telex 613461, fax 06 6783555
20124 Milano, via F. Casati 32, tel. 02 67721
Quotidiano del Pds
Iscrit. al n. 242 del registro stampa del trib. di Roma.
Iscrit. come giornale murale nel registro
del tribunale di Roma n. 4555
Grafica: G. L. S. 3142 del 12/12/1996