

50

TRASFORMAZIONI E CRISI DEL WELFARE STATE

A cura di

Ester Fano Stefano Rodotà Giacomo Marramao

Premessa di

Alberto Caracciolo

M 358

J. 358 (controle)
contato 362
controll 364

Pol. Pub. 407, 370, 365, 353*

DE DONATO
REGIONE PIEMONTE

1983

1. Alla base delle discussioni che ormai da tempo si conducono sul Welfare State non c'è alcun concetto unitario. Tanto meno si può partire dal presupposto di una recezione anche solo minimamente concorde del fenomeno stesso. Le cose vanno male con il Welfare State: questa opinione raccoglie oggi ampio consenso. I problemi insorgono però allorchè questa opinione, senza che ci sia il minimo accordo su contenuti e motivazioni, viene trattata come una conoscenza e come tale presentata nel sistema politico.

Sicuramente è una disillusione di aspettative ciò che ci induce a vedere una crisi, a parlare di fallimento dello Stato o di ingovernabilità, ovvero ad attenderci addirittura una catastrofe. Sul tappeto ci sono inoltre, mi pare, le premesse socio-teoriche. Molti partono dal presupposto di una economia articolata sulla base di denaro e organizzazione del lavoro, vista come capace di esercitare una influenza determinante sullo sviluppo sociale complessivo. La società stessa viene allora caratterizzata attraverso la forma della propria economia. Molti tendono inoltre ad attribuire alla politica una sorta di responsabilità pervasiva; sia essa una specie di responsabilità generale per il benessere degli uomini, ovvero una forma di competenza sussidiaria per tutti i problemi non risolvibili altrove. La società troverebbe allora il proprio centro o vertice nel politico. A partire da Hegel si è fatto ricorso a molta ingegnosità teorica nel tentativo di collegare entrambi i punti di partenza. Che sono, a mio avviso, entrambi sbagliati. Mi sembra in generale errato caratterizzare la società moderna tramite il primato di uno dei suoi baricentri funzionali, sia esso la politica ovvero l'economia. Si tratta di un atteggiamento tipico del pensiero europeo, rintracciabile in Aristotele, Justus Lipsius o Karl Marx, con tutte le differenze che ovviamente distinguono questi autori. I problemi — anche, ma non solo quelli del Welfare State — nascono proprio dall'aver delegato

* Universität Bielefeld.

tutti i primati funzionali a dei sottosistemi del sistema sociale e, quindi, dal fatto che non ci sono più responsabilità sociali complessive¹.

La società moderna si è andata crescentemente articolando in una molteplicità di sistemi funzionali dotati di alta autonomia e di uno stile autoreferenziale di trattazione dei problemi. Le conseguenze di questa evoluzione si fanno sentire a tutti i livelli e certo non soltanto nel rigonfiamento del moderno Welfare State. Anche l'economia, la scienza, l'istruzione e la giuridicizzazione della vita quotidiana, nonché le aspettative di realizzazione individuale nei rapporti personali, hanno acquistato un forte impulso in virtù della liberazione delle loro specifiche funzioni. Già nel XVIII secolo, allorché si cominciarono a notare risultati di questo tipo, si poteva osservare che l'Europa superava per dinamica tutte le altre civiltà e produceva più conforts ma anche più danni di tutte le altre. Jean Blondel ha spiegato questo fenomeno con troppo auto-compiacimento². Entrambi sono principi che escludono la libertà in riferimento a se stessi.

Per un'analisi del Welfare State questo punto di partenza socio-teorico riveste un notevole significato. Il cambiamento di prospettiva procede dalla teoria della società. Esso va così al di là delle superficiali alternative della valutazione ottimistica o pessimistica, dell'ideologia progressista o conservatrice, dell'enfasi umanistica o tecnocratica. Se si prendono le mosse da queste opzioni, entrambe le parti hanno sempre ragione, perché la società moderna rende possibile proprio degli incrementi da entrambi i punti di vista. Si tratta però di capire come è possibile una società che tenta permanentemente di migliorare tutti i suoi sistemi funzionali.

2. La funzione politica si è venuta specificando e differenziando nel corso di una lunga evoluzione sociale sulla base di un bisogno di decisioni collettivamente vincolanti. A partire dal XVI secolo la crescente autonomia del politico viene formulata anche nella teoria³. In una direzione analoga si muove l'evoluzione verso lo Stato mo-

¹ La richiesta recentemente emersa soprattutto in Italia ma anche altrove di una ridiscussione profonda della « questione morale » non contraddice questa considerazione. Questa richiesta non viene mediata con le necessità funzionali e non è riferita sufficientemente alle conseguenze delle strutture esistenti e perciò rimane astratta. Postulati di questo tipo sono uno dei molti indicatori del fatto che nella società la responsabilità per la società non è più istituzionalizzabile.

² J. Blondel, *Des hommes tels qu'ils sont et doivent être: Ouvrage de sentiment*, London - Paris 1758.

³ Si veda J. Lipsius, *Politiorum sive civilis doctrinae libri sex*, edizione di Nürnberg, 1594.

derno. Questa può essere riassunta in una duplice tesi: a) tutti i conflitti devono essere in ultima istanza decisi in sede politica compresi quelli che concernono la salute dell'anima o l'uso dell'energia atomica; b) al potere statale sovrano a ciò necessario deve essere impedita ogni forma di esercizio arbitrario. Nella teoria e nella realtà politica dello Stato costituzionale moderno entrambe queste due richieste, per quanto apparentemente contraddittorie, sono state di fatto realizzate. Nella successione storica emersa gradualmente — dalla sovranità al principio maggioritario fino alla divisione dei poteri — questa soluzione si presenta come una combinazione accuratamente bilanciata. E, almeno per alcuni Stati della società moderna, questo meccanismo sembra ancora funzionare. Non si può dunque dire che questa combinazione sia impossibile e si può constatare con ammirazione che essa è stata introdotta nel sistema politico attraverso la teoria.

Se si guarda più da vicino a questa forma di stabilizzazione della politica, vengono allora alla luce con chiarezza i suoi presupposti funzionali. Essi hanno il loro principio in un procedimento che i cibernetici definirebbero negative feed-back. Tutte le deviazioni dalle aspettative contemplate dal sistema vengono possibilmente eliminate. A questo scopo viene conferita alla « costituzione » dello Stato la forma del diritto. Questa viene perlopiù fissata per legge e ciò significa: impedire, ovvero sopprimere le deviazioni.

Ciononostante nel sistema politico si sono date evoluzioni di riproduzione non identica⁴. Tutte le decisioni politiche collettivamente vincolanti rimandano esplicitamente o implicitamente alla struttura, in particolare alla costituzione del sistema politico che in questo modo viene riprodotto come componente dotata di senso (*Sinnbestand*)⁵. Tale riproduzione dà luogo a variazioni quando cambiano le sue condizioni ambientali. In questo modo lo Stato costituzionale ha autonomamente prodotto ambizioni assistenziali senza seguire alcuna teoria. Processi evolutivi senza scopo, che non possono essere qui analizzati in dettaglio, hanno favorito la tendenza a svuotare sempre più il potenziale politico per le decisioni collettivamente vincolanti, a ottimizzare la funzione politica dal punto di vista

⁴ Esistono una serie di tentativi di applicare la teoria dell'evoluzione nel campo della scienza, dell'economia e del diritto, ma una cosa del genere non è mai stata tentata — a quanto ne so io — nell'ambito politico-statale. Ciò dipende probabilmente dal fatto che qui i mutamenti hanno investito quasi esclusivamente la costituzione statale e sono stati dunque registrati come intenzionali e non come evolutivi.

⁵ Sul terreno, completamente diverso, delle « scienze dello spirito », Rudolf Smend ha formulato considerazioni analoghe senza spingersi tuttavia fino ad analisi teorico-evolutive. Si veda in particolare *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), citato in *Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze*, Berlin 1955, pp. 119-276.

nazionale e democratico e a incrementare in tal modo la partecipazione passiva e attiva della popolazione alla politica, e il suo coinvolgimento tramite la partecipazione a decisioni collettivamente vincolanti. Ciò può essere definito *inclusione crescente di tutti in una cerchia funzionale specifica*⁶; o, in termini parsoniani, combinazione di *universalismo* e *specificazione* nell'ambito della politica.

Per questa via aumentano, di conseguenza, le richieste rivolte alla decisione politica e alle prestazioni che esse devono produrre, al punto che la politica stessa viene ad assumere una funzione di mera promozione e non più di controllo. Le richieste avanzate alla cassa e agli strumenti di ordine pubblici sono già in quanto richieste politicamente rilevanti, a prescindere dal fatto che vengano o meno soddisfatte. L'obiettivo politico di promuovere il benessere sociale con i possibili mezzi politici non viene praticamente più messo in discussione. In particolare l'idea che debbano essere compensati tutti gli svantaggi che ricadono sui singoli, investiti in maniera diseguale dagli eventi naturali o dalle strutture sociali, si trasforma in un programma di aiuto per principio senza fine. Attraverso l'idea di compensazione la giustizia diventa principio di crescita.

Mentre lo Stato costituzionale si fondava sul *negative feed-back*, vale a dire sulla soppressione delle deviazioni ed era per questo motivo politicamente praticabile, il Welfare State si basa sul *positive feed-back*, cioè sul rafforzamento delle deviazioni. Esso si proietta verso un altro futuro. Nello Stato costituzionale si era data una felice combinazione di teoria e prassi politica. Questa si fondava però sul *negative feed-back* e strutturalmente sulla norma giuridica. Il Welfare State non ha ancora trovato una teoria politica e occorrerebbe chiedersi se sia possibile una nuova combinazione di prassi e teoria politica qualora questa combinazione dovesse necessariamente tener conto del *positive feed-back*, del rafforzamento delle deviazioni, di valori di incremento. È ovvio che la teoria politica, dove diventa pratica, deve consigliare l'uso di medicine che abbassino la febbre e deve pertanto entrare in rotta di collisione con la buona volontà, l'autocomprensione e gli sforzi della politica pratica, che sono tutti diretti ad assicurare il benessere e la giustizia.

3. Esiste dunque un deficit teorico nella misura in cui occorre comprendere innanzitutto il cambiamento verso valori di incremento e le difficoltà politiche a esso collegate. I fenomeni mostrano in primo

⁶ In proposito si veda T.H. Marshall, *Class Citizenship and Social Development*, Garden City (N.Y.) 1964; T. Parsons, *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs (N.J.) 1971, pp. 11-92 ss.; N. Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981, pp. 25 ss.

luogo l'origine, essa stessa prevalentemente politica, delle difficoltà che la politica si trova oggi ad affrontare. Ciò che era intenzionalmente un bene ritorna nella politica come problema. Si ha a che fare con realtà endogenetiche. A questo proposito il miglior esempio è costituito dalla critica politica al processo di autonomizzazione della burocrazia. La stessa struttura circolare si ripete però ovunque. Quanto più la politica interviene in campi a essa estranei, organizzando ad esempio la produzione economica o pianificando l'istruzione sia nel merito che nella struttura organizzativa, tanto più si moltiplicano gli ambiti in cui si verifica questa esperienza. La politica è costretta quindi a condurre il gioco con se stessa su più tavoli. Si possono cambiare i governi per sfuggire all'obbligo dell'identificazione con le conseguenze dei propri progetti; ma dopo un po' questo espediente si logora. L'osservatore esterno si va vieppiù convincendo che la politica si preoccupa esclusivamente di se stessa e dei propri problemi, a prescindere da chi detiene il potere, da chi occupa le posizioni di comando e dalle ideologie.

Ma come è registrabile teoricamente questa esperienza?

Sarebbe naturalmente sbagliato derivare dalla concentrazione della politica su se stessa la sua inefficacia o irrilevanza. Parimenti superficiale è l'opinione per la quale l'orientamento della politica all'autoconservazione condurrebbe a una sostanziale immutabilità nel continuo mutamento. Questi giudizi frettolosi e astratti impediscono l'accesso a una analisi più profonda.

Di fronte al fenomeno qui delineato, questa analisi dovrebbe ricorrere a una teoria dei sistemi autoreferenziali. Ma per far ciò non esistono ancora, attualmente delle basi affidabili. È pur sempre chiaro che la comunicazione politica è possibile solo nel contesto della comunicazione politica; e che questo contesto determina quali temi possano essere trattati con buone prospettive, cosa viene assunto o abbandonato e in quale orizzonte temporale possa venir conservata l'attualità politica. Sebbene nel sistema politico la comunicazione debba costantemente vertere su contenuti ambientali, il riferimento alla politica è la sua ineluttabile e costantemente corrente condizione. La chiusura dell'autorientamento della politica è allo stesso tempo condizione della sua apertura tematica ed entrambe sono insieme condizionate dall'alto grado di differenziazione sociale e di autonomia funzionale del sistema politico.

La teoria dei sistemi autoreferenziali fa pensare che i problemi del Welfare State moderno vadano cercati nei rapporti tra chiusura e apertura, o meglio nelle condizioni che rendono possibile una combinazione di apertura e chiusura. Ciò ha a che vedere, come ho tentato di mostrare altrove⁷, con la degerarchizzazione del si-

⁷ Ibidem.

stema politico e con una segmentazione del processo comunicativo in politica, amministrazione e pubblico. Almeno storicamente questo nesso è plausibile; poichè entrambi, il Welfare State e questa differenziazione interna, si sono pienamente sviluppati solo in questo secolo.

A causa di questa differenziazione interna esistono nel sistema orizzonti temporali e filtri tematici diversi per l'accesso alla comunicazione. E sembra che nelle condizioni attuali la selezione di ciò che può essere sperimentato come rilevante e posto alla base di una ulteriore elaborazione informativa competa soprattutto all'opinione pubblica, a singole persone che occupano posizioni decisionali e al diritto.

Qui si potrebbero innestare analisi più approfondite che dovrebbero investire condizioni e limiti della sensibilità ambientale e della capacità di elaborazione dell'informazione da parte dei sistemi politici. Un ulteriore punto di vista sta nella operazionalizzazione e nella strumentalizzazione della funzione politica stessa.

Il sistema politico deve soddisfare il bisogno sociale complessivo di decisioni collettivamente vincolanti. Dal punto di vista organizzativo questa funzione viene implementata tramite l'organizzazione burocratica, e da quello della tecnica comunicativa tramite il diritto e il denaro. Naturalmente continua ad esistere anche un uso « simbolico » della comunicazione politica, che è riferito alla generalizzazione necessaria della rassicurazione funzionale e cerca di consolidare l'impressione che la politica sia adeguata alla richiesta e sia in grado di tenere tutto in ordine o di rimettere tutto in ordine. Ma i problemi del Welfare State non stanno nel suo uso simbolico, né nella sua fede nei valori, e neppure nella sua autolegittimazione, bensì nel fatto che esso chiede troppo ai suoi stessi strumenti di implementazione.

Un punto importante è già il fatto che questi strumenti non si adeguano a piacere al bisogno di decisioni vincolanti. Ci sono compiti cui è difficile (o più difficile) assolvere attraverso questi strumenti, specificamente nel campo della politica sociale. Occorre inoltre prendere a prestito il diritto dal sistema giuridico, il denaro dal sistema economico. Ciò è solo limitatamente possibile e, alla lunga, presuppone che il sistema rimanga intatto in virtù delle sue proprie forze. Infine, alla crescente ampiezza e diversificazione dei compiti assistenziali si accompagna l'emergere di problemi di complessità che sono solubili soltanto tramite la rinuncia al controllo delle interdipendenze. Qui l'organizzazione, benché specializzata nel decidere decisioni, non è più all'altezza del proprio processo decisionale; essa si ritrae nella cittadella della decisione burocraticamente

funzione: organizzativa → burocratica

decisione

collettiva

politico

garantita, inattaccabile e in ogni caso innocua⁸. Se tutto ciò è vero, nel caso dei problemi che il Welfare State deve affrontare, siamo di fronte all'esatto correlato di quegli incrementi di funzione che vengono resi possibili dalla differenziazione funzionale del sistema sociale. Essi sono riconducibili a una struttura del sistema sociale che si è prodotta in seguito a un processo ormai irreversibile e che non potrà più essere mutata da nessuna rivoluzione, in quanto, nel suo principio, è posta al di fuori di ogni ambito di intervento programmatore. Ciò non implica affatto che si escluda così la devoluzione o il mutamento delle differenziazioni⁹. Essi sono, anzi, assai probabili, poichè la società moderna solo gradualmente viene messa di fronte alle conseguenze delle proprie strutture. Ma in linea di principio i problemi che sono legati alla forma della differenziazione sistematica della società vengono non già risolti abolendo questa causa scatenante, bensì solo mitigati attraverso la dislocazione all'interno della società.

4. Questa analisi non conduce a conclusioni dirette dalla teoria della società all'agire pratico. Né permette una valutazione della società o del suo sistema politico in senso positivo o negativo, conformista o critico. Si dovrà partire dal fatto che la società moderna ha incrementato, rispetto alle società precedenti, caratteristiche positive e negative. Non si può scegliere la società bensì solo dentro la società. E ci si può chiedere tutt'al più se l'attuale sistema sociale produca più giudizi positivi piuttosto che negativi su se stesso. Ma questa svolta della problematica riconduce alla domanda preliminare: se e come un sistema sociale abbia in generale la capacità di autosservarsi in maniera oggettiva.

Sul piano dei sistemi sociali, « autoservazione » significa la pos-

⁸ Sul rafforzamento di questo fenomeno a opera dei programmi di razionalizzazione e democratizzazione, che aumentano a loro volta la complessità, si veda N. Luhmann, *Organisation und Entscheidung*, in *Soziologische Aufklärung*, vol. III, Opladen 1981 [trad. it. *Illuminismo sociologico*, Milano 1983].

⁹ Ciò non vale soltanto nel senso di una *devolution* di differenziazioni più antiche — in proposito si veda C. Tilly, *Clio and Minerva*, in J.C. McKinney e E.A. Tiryakian (eds.), *Theoretical Sociology: Perspectives and Developments*, New York 1970, pp. 433-66 —, bensì anche nel senso di una sperimentazione attuale, ad esempio i limiti di ciò che si può raggiungere attraverso il denaro, il diritto e la scolarizzazione. Si veda per esempio E. Buss e M. Schöps, *Die gesellschaftliche Entdifferenzierung*, in « *Zeitschrift für Soziologie* », 8, 1969, pp. 315-29; J. Halfmann e K.P. Japp, *Grenzen sozialer Differenzierung - Grenzen des Wachstums öffentlicher Sozialdienste*, in « *Zeitschrift für Soziologie* », 10, 1981, pp. 244-55. In termini parsonsiani si potrebbe dire che la società moderna non ha ancora assorbito le conseguenze della rivoluzione industriale, politica e pedagogica.

* sibilità di comunicazione sul sistema nel sistema (a differenza dell'idea o della percezione che di un sistema sociale può avere una persona, vale a dire un osservatore esterno). In quasi tutti gli ambiti funzionali la società moderna ha, a partire dal XVII-XVIII secolo, determinate esperienze di autoservazione governate dalla teoria. Nell'ambito del sistema politico, del sistema economico, del sistema educativo, del sistema giuridico, del sistema scientifico ecc., si comunica sul sistema tramite una teoria del sistema. In questo modo vengono guadagnate — a prescindere dalle qualità « scientifiche » più o meno dubbie di tali teorie — possibilità di comparazione strutturate. Per questa via il sistema rende possibile in se stesso una distanza verso se stesso e in tal modo può accettare la propria contingenza¹⁰.

La teoria dello Stato costituzionale, della sua costituzione, della sua sovranità, del suo controllo di potere, ha descritto il sistema politico come ordinamento che, intorno al 1800, si comincia a chiamare « Stato moderno ». Questa teoria ha mietuto nel corso della realizzazione costituzionale, un discreto successo come teoria, diventando un modello di orientamento per la politica stessa. Ciò che veniva chiesto come *rinuncia* a possibilità di esercitare influenza politica, *tornò a un livello più alto come libertà nella teoria*¹¹. Conosciamo già la condizione del successo di una teoria del sistema nel sistema: l'elaborazione di informazione nella forma di negative feedback, di blocco delle deviazioni. Ci manca ancora, invece, una teoria del Welfare State, e sarà molto più difficile svilupparla; poiché qui si tratta di positive feedback, del rafforzamento delle deviazioni. Occorre allora chiedersi come in queste condizioni la *rinuncia* — a più benessere, al miglioramento delle condizioni sociali, al risarcimento dei colpi del destino — *possa essere riportata a un livello più alto nella teoria*.

Se si considera questo problema in un'ottica puramente scientifica, le cose non vanno poi così male. In verità le scienze sociali hanno un apparato epistemologico obsoleto e sono assai arretrate rispetto alle nuove domande, al punto di non essere nemmeno in grado di recepire adeguatamente sviluppi interdisciplinari. D'altro

¹⁰ Anche questo successo teorico può essere seguito ancora una volta teoricamente. Si veda per esempio, per il sistema giuridico, R. De Giorgi, *Scienza del diritto e legittimazione. Critica dell'epistemologia giuridica tedesca da Kelsen a Luhmann*, Bari 1979.

¹¹ Colpisce il parallelo con il processo psicologico di *sublimazione*. « So long as a culture maintains its vitality, whatever must be renounced disappears and is given back bettered; Freud called this process sublimation » P. Rieff, *The Triumph of the Therapeutic: Uses of Faith after Freud*, New York 1966, p. 5). Questo parallelo mostra anche, comunque, che il richiamo nostalgico alla vitalità della cultura non offre una spiegazione sufficiente.

canto altre discipline hanno raggiunto negli ultimi decenni notevoli progressi in campi che operano con termini come sistema, evoluzione, informazione, comunicazione, attribuzione, autoreferenza, senso, complessità etc. Queste possibilità potrebbero essere utilizzate in una teoria dei sistemi sociali autoreferenziali, assai meglio di quanto non sia stato fino a oggi il caso. Solo che ciò dovrebbe necessariamente essere un'impresa teorica di alta complessità e astrazione, e non si vede come possa essere elaborata con questi mezzi concettuali — di cui fa parte l'autoservazione — una teoria della politica politicamente funzionante. L'uso delle possibilità accennate non farebbe altro che accrescere la distanza tra formulazione teorico-scientifica e la politica e forse proprio per queste non viene nemmeno tentato.

Ci si può tuttavia accontentare di più modeste ambizioni. Sarebbe già molto se si potesse esercitare un'influenza sulla formulazione delle differenze, con l'ausilio delle quali la politica accoglie ed elabora informazioni.

Le considerazioni precedenti suggeriscono di respingere le alternative della politica liberale ovvero socialista che ci provengono dal XIX secolo. Temi e problemi decisionali corrispondenti rimangono attuali nel rapporto tra economia e politica, non possono tuttavia essere presentati come opzioni politiche fondamentali. Al loro posto potrebbe subentrare la questione se, in una situazione di permanente autosovraccarico, la politica si debba orientare più sui problemi che le vengono sottoposti, o piuttosto sui suoi mezzi. A seconda dell'opzione prescelta in questa questione si arriva a una concezione più espansiva o più restrittiva di politica.

Impressionata da una molteplicità di conseguenze problematiche della formazione di sistemi funzionalmente differenziati, che perlopiù non possono essere risolti laddove vengono prodotti, la politica può anche sentirsi chiamata ad assumersi una sorta di responsabilità in ultima istanza per i problemi irrisolti. Dal punto di vista teorico ciò sfocierebbe nella riattivazione di una concezione della società che assegna alla politica un ruolo centrale. Una tale politica, per quanto impegnata in battaglie di progresso in campi sempre nuovi, sarebbe teoricamente conservatrice. L'alternativa sarebbe: quella di accogliere politicamente proposte di soluzione dei problemi della società solo se si lasciano formulare nella forma di decisioni collettivamente vincolanti. Concretamente ciò significa questo: limitarsi agli effetti che possono essere raggiunti con un certo grado di sicurezza tramite una disposizione vincolante su diritto e denaro. Non basterebbe allora né l'urgenza del problema né la prospettiva di occuparsene; dovrebbe aggiungersi la responsabilità per il nesso dalle cause agli effetti. Non basterebbe cullarsi in idee di successo interne alla politica e alla burocrazia, « apprestando » ad

esempio istituzioni o personale nella speranza che in questo modo accada qualcosa di sensato. Si dovrebbe definire quali condizioni dovrebbero essere cambiate tramite la disposizione su diritto e denaro, per confrontarsi poi con la dura pedagogia della causalità.

Una riflessione conclusiva riguarda il rapporto tra Stato costituzionale e Welfare State, ancora una volta visti come concetti teoreticamente fondati, tramite i quali il sistema politico tenta di autosservarsi. Ci sono almeno tre ragioni che inducono a sbilanciare problematicamente la comunicazione politica in direzione della problematica del Welfare State. Da un lato si tratta di una differenza storica. Per questo motivo si può avere l'impressione che lo Stato costituzionale sia stato sostituito dal Welfare State. Dall'altro lato i problemi politici attuali si trovano prevalentemente nell'ambito del Welfare State, basti pensare solo alle crisi finanziarie e all'eccesso di burocrazia e di giuridicizzazione. Oltre a ciò il Welfare State in crisi attira già soltanto come « figlio difficile » l'attenzione su di sé, mentre le conquiste costituzionali, soprattutto dove funzionano, vengono facilmente trascurate o quanto meno sottovalutate. Tuttavia la differenziazione del sistema politico si basa primariamente sulle conquiste garantite dalla costituzione: sulla sovranità sopra tutte le questioni controverse e sulla controllabilità di questa sovranità. Sarebbe pericoloso dimenticarlo.

Ci sono segnali di una trasmissione dei problemi del Welfare State alle conquiste dello Stato costituzionale e, quindi, di un loro, per così dire, contagio. Aumenta la tendenza a costruire fronti morali nelle controversie politiche: una tendenza che non molto tempo fa ha già fatto fallire MacCarthy¹². Il controllo dei poteri viene minato da invisibili reti di interazione. E, soprattutto, ci sono temi — e oggi sono soprattutto quelli collegati all'impiego economico e militare dell'energia atomica — di cui si dice che solo una parte, gli avversari del nucleare, può avere ragione e che di conseguenza neppure maggioranze rappresentative ovvero plebiscitarie potrebbero, in caso di conflitto, essere decisive. Come un tempo la salute dell'anima, l'energia atomica viene ora sottratta alla sovranità. Per la guerra civile mancano solo le armi.

È forse possibile sottovalutare per un momento i segnali di allarme qui lumeggiati. Le esperienze delle guerre di religione sul cui sfondo erano stati concepiti il concetto di sovranità e il diritto costituzionale, non sono più accessibili. Soprattutto questi problemi genuinamente politici hanno una qualità diversa dalle cifre di di-

soccupazione e dai tassi di inflazione. Proprio per questo la teoria politica ha il compito di aggiustare le prospettive. Non senza ragione si è formulato il concetto di sovranità in termini « assoluti » e lo si è collegato alla capacità di affermazione per ogni caso di conflitto. Ammettere un conflitto al di fuori delle possibilità regolative statali significa aprire la porta a tutti gli altri temi. Nella misura in cui la società e soprattutto l'economia ha raggiunto i limiti della crescita, le lotte attorno alla distribuzione nel sistema politico non possono che crescere. E tanto più importante sarà allora la possibilità per il Welfare State di ricorrere a uno Stato costituzionale intatto e di far emergere una nuova comprensione per questa esigenza.

¹² Si veda in proposito l'analisi di T. Parsons, "McCarthyism" and American Social Tension: A Sociologist's View, in « Yale Review », 1955; ora in *Social Strains in America*, in T. Parsons, *Structure and Process in Modern Societies*, New York 1970, pp. 226-47.