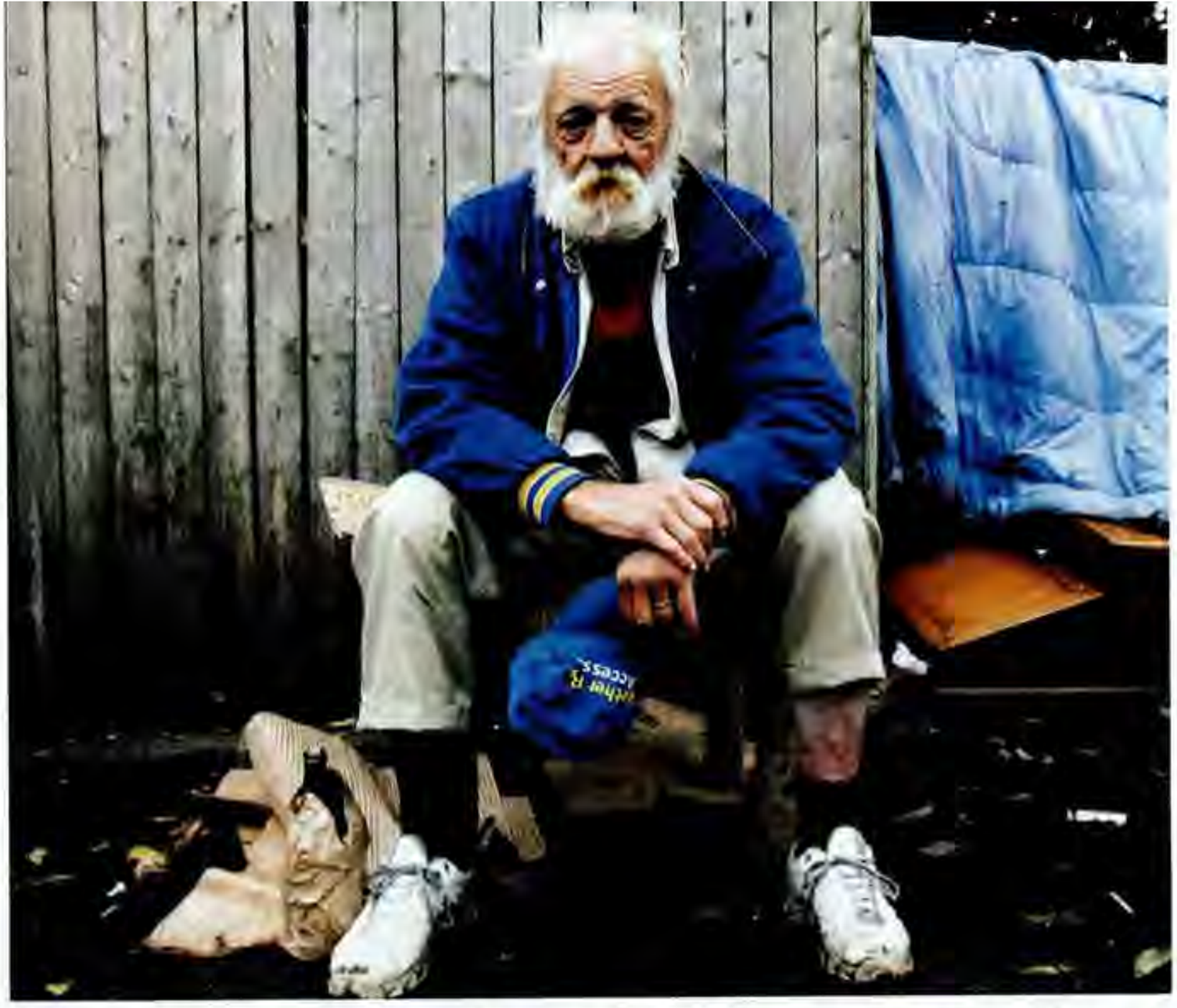
Caro, carissimo Welfare!

di Lorenzo Paolini



Nel numero scorso si è parlato dell'insostenibile aumento del debito pubblico e dell'incidenza su di esso delle spese per lo Stato Sociale.

Il Welfare State, tuttavia, è una irrinunciabile conquista di civiltà ed un passo avanti delle società nel cammino verso l'equità e la giustizia.

Vediamo meglio come è nato, come si è sviluppato e come si può rendere sostenibile.

"Art. 8: Ciascun impiegato dovrà mettere da parte una somma considerevole della sua paga per la vecchiaia, in modo che egli non diventi un peso per la società".

Così recitava il regolamento stilato per gli impiegati del Banco di Napoli, alla fine del XIX secolo: solo l'altro ieri, mentre nascevano i nostri nonni. Malgrado sia passato così poco tempo, questo testo ci sembra aberrante se non comico, non meno del resto del documento. Lo stato sociale è talmente entrato nella natura della civilissima Europa dal farci guardare con disapprovazione alle resistenze che l'avanzatissima America pone ai tentativi di Obama di assicurare a tutti il diritto ad una Sanità Pubblica.

Resistenze rilanciate con dubbio gusto dall'ex presidente George W. Bush, unanimemente definito come il peggior presidente della storia americana (per parafrasare una celebre battuta lo definirei "più capace che intelligente"), che in una sua recente quanto inoppoertuna uscita ha dichiarato: *"Il mercato funziona, è giusto, è un'equa forma di democrazia. Credo nel principio che la gente possa spendere meglio il proprio denaro di quanto non possa fare lo Stato"*. Alla faccia di Keynes e dell'oltre secolo e mezzo di sforzi nel tentativo di temperare la tendenza delle Corporations a perseguire il solo profitto ignorando l'etica, sia sociale che ambientale.

Ma se oggi, al di qua dell'oceano, lo stato sociale è una realtà che nessuno può mettere in discussione, in passato non è stato sempre così: tuttora esiste molta confusione nella testa della gente sulla genesi e sul concetto di "Welfare State" che talvolta viene scambiato con l'assistenzialismo caritatevole di matrice cattolica.

Cerchiamo di mettere ordine sull'argomento, anche per comprendere il nucleo essenziale ed i limiti sostenibili del Welfare in un momento in cui molti sembrano considerarlo un lusso su cui risparmiare, sia a causa della crescita del debito pubblico necessario a sostenerlo, sia perché l'aumento della vita media unito alla diminuzione delle nascite sembrano aver mandato in tilt tutte le pianificazioni economiche a base del sistema pensionistico.

Il termine Welfare State (stato del benessere) è stato utilizzato sin dalla prima metà del XX secolo per definire un sistema socio-politico-economico in cui la sicurezza del benessere sociale ed economico dei cittadini viene assicurata dallo stato in vasti settori della convivenza civile quali l'assistenza sociale, l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'edilizia popolare e la previdenza sociale.

Alla fine del XIX secolo emersero con violenza le prime contraddizioni dell'economia capitalistica, legate all'inurbamento e alla mutazione del sistema di vita rurale preesistente: emersero nuove forme di povertà, anche a causa della pe-

1. Gli impiegati dell'ufficio devono scopare i pavimenti ogni mattina, spolverare i mobili, gli scaffali e le vetrine.

2. Ogni giorno debbono riempire le lampade a petrolio, pulirne i cappelli e regolare gli stoppini, e una volta la settimana dovranno lavare le finestre.

3. Ciascun impiegato dovrà portare un secchio d'acqua e uno di carbone per la necessità della giornata.

4. Tenere le penne con cura: ciascuno può fare la punta ai pennini secondo il proprio gusto.

5. Questo ufficio si apre alle sette del mattino e si chiude alle otto della sera, eccettuata la domenica, nel qual giorno resterà chiuso. Ci si aspetta che ciascun impiegato passi la domenica dedicandosi alla chiesa e contribuendo liberamente alla causa di Dio.

6 Gli impiegati uomini avranno una sera libera alla settimana a scopo di svago, e due sere libere se vanno regolarmente in chiesa.

7. Dopo che un impiegato ha lavorato tredici ore in ufficio, dovrà passare il rimanente tempo leggendo la Bibbia o altri buoni libri.

8. Ciascun impiegato dovrà mettere da parte una somma considerevole della sua paga per gli anni della vecchiaia, in modo che egli non diventi un peso per la società.

9. Ogni impiegato che fuma sigari spagnoli, faccia uso di liquori in qualsiasi forma, frequenti biliardi o sale pubbliche, o vada a radersi dal barbiere, ci darà una buona ragione per sospettare del suo valore, delle sue intenzioni, della sua integrità e onestà.

10. L'impiegato che avrà svolto il suo lavoro fedelmente e senza errori per cinque anni, avrà un aumento di paga di 5 centesimi al giorno, ammesso che i profitti della ditta lo permettano.

Regolamento del Banco di Napoli sotto il dominio di Ferdinando II di Borbone (1858)

sante recessione economica, accompagnate da massiccia disoccupazione, con la conseguente necessità da parte degli Stati Nazionali di provvedere a coloro che mancavano delle risorse necessarie per vivere[1].

La prima esperienza di coinvolgimento diretto di uno stato nella gestione del benessere individuale fu quella tedesca: verso la fine del XIX secolo Von Bismarck istituiva un regime di leggi speciali a favore dei ceti più bisognosi.

Keynes e Beveridge

Fu tuttavia nell'Inghilterra laburista all'indomani della grande depressione che lo stato iniziò ad essere ricostruito secondo i nuovi criteri del "Welfare State":

1. *garantire ai singoli e alle famiglie un minimo reddito indipendente dal valore di mercato del loro lavoro o dal loro patrimonio;*
2. *ridurre l'insicurezza sociale mettendo chiunque in grado di far fronte a difficili congiunture: malattia, vecchiaia, disoccupazione;*
3. *garantire a tutti, senza distinzione di classe e di reddito le migliori prestazioni possibili (l'ottimo non il minimo) relativamente a un complesso di servizi predeterminati".*

Contrapposto a tale modello si ergeva quello classico liberista, che vedeva nel mercato la panacea per bilanciare ogni squilibrio prodotto dal sistema capitalista. Ma la crisi economica del '29 disilluse di colpo quegli economisti convinti che il mercato potesse raggiungere un equilibrio ottimale autonomamente grazie all'azione endogena delle forze concorrenziali: fu John Keynes a proporre una nuova "filosofia sociale" attraverso la riqualificazione dell'intervento dello stato nell'economia reso necessario dall'impossibilità del meccanismo di libero mercato di raggiungere e garantire l'equilibrio, la stabilità monetaria e la piena occupazione.

Nel suo saggio "La grande trasformazione" scritto negli Stati Uniti negli anni '40, Karl Polanyi (1886-1964), economista e antropologo di origine ungherese, descrive la mutazione delle istituzioni economiche liberali dopo la crisi del 1929 ed il crollo dell'economia di mercato, con la sua incapacità di garantire l'equa distribuzione delle ricchezze ed il benessere economico.

La crisi generale del capitalismo metteva in luce quindi la necessità di ripristinare degli strumenti di protezione sociale contro il dominio del mercato: un ritorno in sostanza alla "solidarietà umana" contro il mito fallace del benessere collettivo garantito dalla diffusione del mercato.

Nel dicembre 1942, in piena guerra mondiale, il liberale inglese William Beveridge pubblicò il "Social Insurance and Allied Service"[2], considerato il modello di welfare che ha segnato la ricostruzione politica nel continente europeo, con lo scopo di sconfiggere la povertà, la malattia, l'ignoranza, lo squallore e la disoccupazione.

Per farlo venne ipotiz-

1 Ovviamente si trattò delle prime rivendicazioni sociali. L'ottimizzazione della produzione industriale passava per il massimo risparmio sulla forza lavoro, che presto iniziò a pretendere una miglior qualità della vita. Ci sarebbero voluti due guerre e molti decenni per far emergere in tutta la loro drammaticità quegli ulteriori "effetti collaterali" del capitalismo che oggi minacciano di sommergerci: consumismo, disoccupazione, inquinamento ambientale, esaurimento delle fonti energetiche e così via.

zato un articolato sistema di sicurezza sociale per intervenire in sostegno dell'individuo in caso di bisogno tramite assegni familiari, sussidi di disoccupazione, malattia, infortuni e naturalmente pensione di anzianità e invalidità. Era auspicata anche la creazione di un servizio sanitario nazionale.

Tali proposte vennero attuate dal laburista Clement Attlee, divenuto Primo Ministro nel 1945. Fu invece la Svezia, nel 1948, il primo paese ad introdurre la pensione popolare fondata sul diritto di nascita. Il welfare divenne così universale ed eguagliò i diritti civili e politici acquisiti, appunto, alla nascita.

Il "New Deal" di Roosevelt

Negli Stati Uniti, dove la Grande Depressione era iniziata ed aveva fatto

Barak Obama

sentire i suoi effetti più disastrosi, fu l'avvento di quel grande statista che fu Franklin Delano Roosevelt ad imprimere allo Stato Federale quella svolta che la modernità ormai imponeva improrogabilmente: fra il 1933 e il 1937, allo scopo di risollevare il Paese dal "Big Crash", Roosevelt *(nella foto il Roosevelt Memorial a Washington)* promosse un vasto piano di riforme economiche e sociali volte a ridistribuire verso il basso la ricchezza, emise il Social Security Act - con il quale vennero introdotte per la prima volta negli Stati Uniti l'assistenza sociale e le indennità di disoccupazione, malattia e vecchiaia, ed avviò una serie di lavori pubblici che assorbirono tra i 2 e i 3 milioni di lavoratori disoccupati. Il sistema sanitario venne invece, sostanzialmente, lasciato nella sfera privata assicurativa, con il risultato di condannare milioni di americani a morire per a avarizia di assicurazioni che coprono i sani e li scaricano quando si ammalano. La lotta di Obama contro le lobby ben protette in Parlamento dai propri clienti (democratici come repubblicani) per cambiare questo stato è epocale, ed è emblematica della statura di questo uomo nuovo che non esita a rischiare la sua popolarità in una campagna che crede giusta.

L'opinione pubblica americana è ormai condizionata da decenni a diffidare della *"communist medicine"* e lo stillicidio quotidiano di gradimento sta dissanguando l'immagine del Presidente. Come ha recentente scritto Vittorio Zucconi su "La Repubblica": *"nella trasformazione del sistema sanitario americano da un' industria che fornisce il meglio della medicina a chi se la può permettere e il nulla a 47 milioni di indifesi, c' è un cambio di cultura nazionale che la destra avverte, teme e osteggia (...) È una guerra ideologica: se passerà il principio obamaniano che ogni cittadino, indipendentemente dal proprio reddito, ha diritto alla sanità, come in tutte le nazioni civili, qualcosa di profondo cambierà per*

Obama e la sanità USA

Il sistema americano è stato definito, contemporaneamente, il più affidabile, il più costoso[1] e il più ingiusto tra i servizi sanitari mondiali.

Metà di questi costi sono a carico del settore pubblico, malgrado il sistema sia privato e, in teoria, a carico delle aziende che danno copertura a 174 milioni di americani ricevendo in cambio riduzioni fiscali dal governo federale. 27 milioni comprano in proprio le polizze, senza poter effettuare deduzioni. Il governo fornisce direttamente l'assistenza sanitaria agli impiegati pubblici e a 40 milioni tra anziani e disabili e a 40 milioni di poveri. Restano 47 milioni di americani senza copertura, a parte le prestazioni di pronto soccorso negli ospedali, perché non si possono permettere una polizza.

Oltre all'enorme numero di non assicurati il sistema americano costa molto perché né pazienti né dottori hanno un reale interesse a controllare la spesa, visto che chi paga è il governo o le assicurazioni.

A giustificazione della incongruità del sistema sta il fatto che esso non è nato da un'accurata programmazione politica, ma è piuttosto è il risultato di oltre 60 anni di decisioni scoordinate di cui non si è valutato appieno l'impatto profondo sulla società americana.

Negli ultimi anni i prezzi delle polizze sono aumentati a dismisura (dal 2000 a oggi dell'87 per cento, quattro volte più della crescita dei salari, tre volte più dell'inflazione) e le aziende tendono a limitare i benefit sanitari per restare competitive rispetto ai produttori dei paesi dove la manodopera costa di meno.

Offrire a tutti una sanità gratuita è dunque la scommessa di Obama, che si scontra contro gli interessi dei grandi gruppi assicurativi ed il timore da parte degli elettori di un significativo aumento delle tasse per far fronte a costi che non potranno che crescere, anche per poter mantenere il riconosciuto livello di eccellenza[2] di moltissime strutture.

1 quasi 2.500 miliardi di $ annui, 16% del PIL USA, circa il doppio di quella dei paesi del G-8

2 secondo *Health Affairs* 8 delle 10 più importanti scoperte mediche degli ultimi 30 anni sono statunitensi.

sempre in America".

Il governatore del New Mexico Bill Richardson sostiene infine che si potrebbe garantire la copertura sanitaria universale ritirandosi dall'Iraq: *"Lasciamo Bagdad e spendiamo quei 400 miliardi di dollari per le necessità umane. Poi riduciamo le inefficienze e vedrete che non ci sarà bisogno di nuove tasse"*.

...ma non sono solo rose e fiori...

Benché non si possa non considerare il welfare come una conquista dello stato moderno, non si può contestualmente non riconoscere come i suoi altissimi costi siano in gran parte responsabili del proliferare del debito pubblico. A parte il caso di pochi fortunati paradisi per sostenere il sistema pensionistico e quello sanitario non basta la fiscalità ordinaria, specie quando il PIL scende[3]. Si deve quindi ricorrere al finanziamento esterno con i risultati che conosciamo: gli interessi annui del debito pubblico italiano superano i 70 miliardi di € che, se confrontati con la spesa totale per la sanità (che supera di poco i 100 miliardi di €) offrono a colpo d'occhio la gravità della situazione.

Cosa fare, dunque?

La parola d'ordine è razionalizzare, ottimizzare, eliminare gli sprechi e le inefficienze, diminuendo così la spesa pubblica senza aumentare il prelievo fiscale.

Alcuni economisti sostengono il pesante ricorso a meritocrazia, economie di scala, tecnologie informatiche, affidando (in tutto o in parte) a gestori privati, ritenuti più efficienti, servizi come le pensioni (fondi pensione privati), la sanità e l'istruzione.Tuttavia ridurre il ruolo dello Stato nella redistribuzione della ricchezza potrebbe rappresentare un antidoto peggiore del male, potendone derivare, come in America, una minor giustizia ed equità sociale. Arrendersi diminuendo la qualità del welfare oltre che impraticabile è palesemente inaccettabile per la società occidentale.

Un primo passo per adeguarsi ai mutati ritmi vitali offertici dalla modernità è quello di allungare l'età pensionabile, per evitare di consegnare le persone a una vita inattiva, fonte di maggiori patologie sanitarie e di una vecchiaia infelice.

Una profonda razionalizzazione dei sistemi pubblici, che dovranno essere necessariamente legati alla meritocrazia ed alla responsabilizzazione sarà, insieme ad una maturata coscienza contro gli sprechi da parte dell'opinione pubblica, sarà l'ulteriore passo verso la sostenibilità del sistema welfare, che troverà un nuovo equilibrio anche in un auspicabile aumento del PIL dopo la fase terminale della crisi.

Come negli anni '50 e '60, non ci resta che... (come dice il pragmatico ministro Brunetta - *foto sotto*) rimboccarci le maniche e lavorare, perché ci attende una nuova società, profondamente diversa da quella alla quale ci aveva abituato il XX secolo.

3 A Dubai, dove lo Stato è talmente ricco da offrire ai cittadini nati e residenti l'esenzione fiscale totale e l'assistenza sanitaria, viene perfino regalato un terreno in occasione del loro matrimonio (anch'esso a spese dello stato)!

I diversi tipi di welfare

Un dopoguerra desideroso di etica e di giustizia ha visto affermarsi nel mondo occidentale, insieme alla "Dichiarazione universale dei diritti umani"[1], il **concetto di Stato assistenziale che si facesse carico dei bisogni fondamentali dei cittadini**. Non tutti gli stati, tuttavia, intesero questo percorso allo stesso modo, dando vita a tre modelli principali:

Regime liberale

È quello affermatosi nei paesi anglosassoni protestanti: Australia, Nuova Zelanda, Canada, Gran Bretagna e Stati Uniti. In esso i diritti sociali derivano dalla dimostrazione dello stato di bisogno ed è fondato sulla precedenza ai poveri meritevoli e sulla logica del "cavarsela da soli". Quindi i servizi pubblici non vengono forniti indistintamente a tutti, ma solamente a chi è povero di risorse, previo accertamento dello status di bisogno. Gli altri debbono acquistare i servizi sul mercato privato.

Tale regime riflette una politica che crede utile ridurre al minimo l'impegno dello Stato, individualizzando i rischi sociali. Il risultato è un forte dualismo tra cittadini non bisognosi e cittadini assistiti.

Regime conservatore

In questo modello, tipico degli Stati dell'Europa continentale e meridionale, le prestazioni del welfare sono legate a determinati requisiti, in primo luogo l'esercitare un lavoro, in base al quale si stipulano delle assicurazioni sociali obbligatorie che garantiscono la copertura per i cittadini. I diritti sociali sono quindi collegati alla condizione del lavoratore.

Regime socialdemocratico

In tale modello, tipico degli Stati dell'Europa del nord e dell'Italia (per la Sanità e altri servizi) i diritti derivano dalla cittadinanza e vengono offerti a tutti i cittadini dello Stato senza nessuna differenza.

Tale modello promuove l'uguaglianza di status passando così dal concetto di assicurazione sociale a quello di sicurezza sociale, fornendo un Welfare che si propone di garantire a tutta la popolazione degli standard di vita qualitativamente più elevati.

1 firmata a Parigi il 10 dicembre 1948