

Il welfare state tra Costituzione, vincoli di bilancio e «interesse personale propriamente inteso»

MATTEO PRODI

Il dibattito sullo Stato sociale nel mondo, in Europa e ancor più in Italia, ruota attorno alla scarsità di risorse economiche che impedirebbero di tutelare i diritti previsti dalla nostra Costituzione e di mantenere a determinati livelli l'intervento dello Stato a favore dei più deboli.

Prima di valutare il dibattito, è opportuno ricordare come la nostra Costituzione si pronuncerà su alcuni temi che sono centrali per il *welfare*.

Art. 31: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti».

La salute è l'unico diritto cui si accosta l'aggettivo "fondamentale": è un diritto senza il quale gli altri non avrebbero possibilità di valere e senza il quale gli altri perderebbero la loro importanza. Inoltre, il testo ci dice che tale diritto diventa anche interesse della collettività. Emerge con chiarezza la costante, doppia attenzione dei costituenti al singolo e alla comunità più grande cui si appartiene.

Art. 36: «Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa».

Se all'articolo 36 accostiamo i primi quattro articoli della Costituzione, non si può non evincere che tutti, essendo per diritto lavoratori, hanno diritto a una entrata economica (vedremo poi di definirla) che consenta loro di vivere una esistenza libera e dignitosa.

La Costituzione, quindi, ci chiede di consentire a tutti i cittadini di potersi svegliare al mattino avendo quanto necessario per vivere e avendo la salute tutelata.

Non c'è bisogno di sottolineare come tutto questo sia oggi altamente disatteso: anche chi concretamente lavora non riesce ad arrivare a fine mese; i sussidi per i disoccupati sono largamente insufficienti; la sanità pubblica è sempre più costosa anche per i cittadini indigenti ed è sempre più difficile accedere alle cure necessarie (tempi di attesa, chiusura di ospedali più piccoli e periferici, qualità delle strutture ecc.). Insomma, quella che giustamente è stata definita come la più importante invenzione del XX secolo in Italia, ma non solo in Italia, rischia di scomparire.

Qualche esempio può aiutare a capire la portata dei problemi in campo:

«quando andavo a prendere mio figlio all'asilo, a due passi dall'università di Bochum, in Germania, mi capitava di parlare con le mamme che aspettavano i loro bambini. L. con i suoi tre figli, sola e disoccupata, aveva circa 1.800 euro di sussidio al mese ...: 374 euro di sussidio in quanto disoccupata, 215 euro per il bambino sotto i 5 anni; 502 euro per i due bambini sotto i 13 anni; 500 euro per l'affitto; 100 di riscaldamento; 16 euro per l'acqua calda; 135 euro di contributo speciale per chi è solo»¹.

Ogni giorno ci imbattiamo in casi, davvero incomprensibili, di mala sanità, dove assistiamo a tragedie irreparabili, per mancanza di competenze, di strutture, di organizzazione.

Ci siamo limitati a due aspetti dello Stato Sociale, forse quelli che mordono maggiormente nel vivo l'esistenza degli italiani: ma l'elenco potrebbe continuare. Ricordo solo che l'articolo 117 (modificato con una legge del 2001) alla lettera *m* parla, per la prima volta, di diritti sociali, per i quali lo Stato deve determinare i livelli essenziali delle prestazioni. Quando si parla di diritti sociali si fa ricorso, con tutta evidenza, a una definizione scaturita dal dibattito dottrinale e non del tutto pacifica. È interessante, comunque, che la Costituzione abbia, in realtà molto tardi, sentito il bisogno di dare una

¹ G. Perazzoli, *Basterebbe imitare il welfare europeo*, in "MicroMega", 2/2012, pp. 193-201, qui pp. 193-194.

certa unità ai diritti che toccano così strettamente la vita di una persona; risulta che tutta la sfera dei diritti diventa garantita e ogni decisione diventa costituzionalmente rilevante.

«Nel ricco catalogo costituzionale dei diritti sociali troviamo tutte le norme che tutelano gli interessi dei soggetti in ordine a quei beni che sono considerati essenziali per la vita: salute, famiglia, maternità, infanzia e gioventù, istruzione, lavoro e sicurezza sociale (nonché altri diritti derivati dal mondo del lavoro)»².

Le risorse ci sono?

Il *welfare*, ce lo possiamo permettere? La domanda sulle risorse rimane, in ogni caso, centrale e dobbiamo chiederci se sia vero che dobbiamo aspettare che il Pil cresca, e di molto, per poterci permettere politiche sociali significative.

«Le grandi politiche sociali, quelle che, culminate nei sistemi di welfare, hanno segnato un passo avanti di storico significato nell'assicurare sostanziali tutele agli strati sociali più deboli, non sono state lanciate in Paesi in cui il miele scorreva abbondante, ma al contrario in Paesi impoveriti, anche terribilmente impoveriti e scossi alla radice da crisi economiche e sociali della massima gravità. Così è avvenuto dopo la crisi del 1929, in Europa ad opera delle socialdemocrazie scandinave e degli stessi regimi nazista e fascista, negli Stati Uniti per impulso del New Deal rooseveltiano; e ancor più è avvenuto, per la forte determinazione del governo laburista di Attlee, dopo la fine della seconda guerra mondiale in Gran Bretagna, quando vi erano ancora le tessere, aprendo poi la strada alla progressiva estensione, favorita dalla ripresa economica, dello "Stato del benessere" in un numero crescente di Paesi. Le risposte date alla crisi del 1929 e a quella seguente al 1945 furono i prodotti congiunti per un verso di un risveglio morale che unì la parte progressista delle classi dirigenti, socialisti riformisti, liberali di sinistra e cristiani sociali, per l'altro del timore del diffondersi del comunismo. E furono risposte alte e vincenti»³.

Che cosa è successo, invece, a seguito dell'ultima crisi?

² B. Pezzini, *Il diritto alla tutela della salute e gli altri diritti sociali*, in *Dialoghi sulla Costituzione. Per saper leggere e capire la nostra Carta fondamentale*, a cura di M. Imperato, M. Turazza, Effepi Libri, Roma 2013, p. 140.

³ M.L. Salvadori, *Welfare in tempo di crisi*, in "La Repubblica", 16 gennaio 2014, p. 35.

«Quando quest'ultima scoppiò, da quasi trent'anni era in corso l'offensiva neoliberista, che, mentre invocava la libera iniziativa di ciascun individuo, nei fatti aveva lasciato padrone del campo le oligarchie finanziarie e industriali e seguito linee di sempre maggiore contrazione delle istituzioni del *welfare*. ... Era giunto il tempo di porre fine al malo andazzo, invitando alla corresponsabilizzazione delle singole persone e, per soccorrere quanti rimasti ai margini, alle iniziative di carattere caritativo. Negli anni successivi al 2008 ... i nemici giurati dell'intervento pubblico rovesciarono sui bilanci statali e sulle tasche della massa dei contribuenti semi-poveri e poveri i costi della crisi di cui erano interamente responsabili. Al danno si aggiunsero le beffe. L'esito è stato l'accrescersi in maniera esponenziale delle diseguaglianze»⁴.

L'attacco al *welfare* riguarda la struttura stessa dell'Europa: «chi lo attacca in realtà sta minando uno dei pilastri politici e sociali di essa, pur nel caso in cui questo non sia il suo intento primario»⁵. In realtà le critiche allo stato sociale sono presenti nel dibattito dottrinale da moltissimi anni; la grande novità che abbiamo sotto gli occhi adesso è che la crisi ha "autorizzato" i decisori a operare tagli al *welfare*.

Ma davvero è la spesa per i più poveri e bisognosi il bacino in cui cercare le modalità per sanare i bilanci pubblici? È vero che il deficit dei bilanci pubblici dell'Ue è cresciuto in media di un fattore dieci nel periodo 2007-2010 e che il debito pubblico è passato dal 60% del Pil all'80%.

«Tuttavia tale incremento appare dovuto quasi per intero al salvataggio degli istituti finanziari della Ue, non certo alla spesa sociale. Tra l'ottobre 2008 e l'aprile 2010 i governi Ue, ad esempio, hanno reso disponibile 4,13 trilioni di euro in versamenti diretti e garanzie al fine di sostenere i gruppi finanziari colpiti dalla crisi ... Detta somma equivaleva al 32,5% del Pil della Ue a 27, ovvero, per dare un'idea più concreta, era pressoché pari al Pil aggregato di Italia e Germania. Nello stesso periodo si osserva che la spesa sociale pubblica dei maggiori paesi Ue, al netto della maggior spesa contingente in sussidi di disoccupazione e altri sostegni al reddito richiesti dalla crisi (quale la Cig in Italia), è rimasta sostanzialmente stabile intorno al 25% del Pil»⁶.

Smantellare lo stato sociale non era dunque l'unica via per riguadagnare l'agognata stabilità.

⁴ Salvadori, *Welfare in tempo di crisi*, p. 35.

⁵ L. Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Einaudi, Torino, 2013, p. 209.

⁶ Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi*, p. 214.

Ma rimane un ulteriore dubbio, cioè che tutto questo faccia parte di un progetto per ridisegnare complessivamente la società, la politica e l'economia del vecchio continente:

«riportare nello spazio del mercato tutto quanto era stato sottratto a esso dallo sviluppo dello stato sociale. In questa prospettiva, l'austerità che si vuole applicare ad ogni costo al settore pubblico non sarebbe dunque il fine, bensì lo strumento prescelto per legittimare il perseguimento finale del progetto»⁷.

In maniera palese, così, ulteriormente i costi della crisi sono scaricati sulle classi povere e i benefici salgono verso le classi più ricche. Il problema forse più grave di questo processo è che avviene con la complicità dei decisori politici che hanno in molti modi sottratto ai cittadini la possibilità di scegliere come affrontare questi anni così difficili: i media in questo sono e sono stati preziosissimi alleati, così come il pensiero unico neoliberalista diffuso a macchia d'olio in tutte le principali università americane ed europee. Il clima che si respira è tale da essere stato capace di creare sensi di colpa in coloro che ricevono pensioni e sussidi, come se vivessero al di sopra delle possibilità che la società può creare.

È quindi lecita la domanda: «quali strati sociali hanno ricavato un effettivo vantaggio, e quali uno svantaggio, a causa dei cospicui mutamenti verificatisi nella distribuzione del reddito degli ultimi decenni?»⁸

Sicuramente si può affermare che la quota dei salari sul reddito è calata vistosamente negli ultimi due decenni, sono aumentate le rendite finanziarie e immobiliari, sono aumentate le diseguaglianze all'interno dello stesso Paese, sono aumentate le diseguaglianze tra i redditi dei dipendenti e le retribuzioni dei top manager, la tassazione è diventata meno progressiva e quindi meno capace di operare quella necessaria redistribuzione dall'alto verso il basso.

Che fare?

Rimane la domanda decisiva: che fare?

⁷ Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi*, p. 215.

⁸ Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi*, p. 221. Gallino cita un rapporto dell'Oil del 2008 e dati più recenti della Commissione europea.

«I fautori dell'ordine neoliberale perseguono il risanamento dello stato sociale, ben consapevoli che lo fanno al prezzo, che ritengono doloroso ma necessario, di sopprimere la democrazia; i loro oppositori sembrano, per la maggior parte, non rendersi conto di rischiare di sopprimere la democrazia quando si sforzano di adeguare al mondo che è cambiato strutture e prestazioni del modello sociale europeo, separandolo dal contesto politico, ideologico, economico, finanziario che ha costruito lo schema interpretativo dell'intera questione. Mostrando, con ciò, di conformarsi in realtà al medesimo paradigma neoliberale»⁹.

Rimane un'unica soluzione: ricreare una nuova mentalità etica, sociale ed economica che sappia affrontare l'attuale crisi con altri paradigmi.

Ormai sta diventando chiaro: la politica del rigore senza sconti, imposta ai Paesi in difficoltà, anche per colpe imputabili solo a loro stessi, non solo non ha portato alcun benessere ma ha finito per deprimere ulteriormente la crescita dell'economia stessa.

Dagli Stati Uniti arrivano tantissime critiche a questo modello rigorista; in particolare possiamo fare riferimento alla *Modern Monetary Theory* (MMT)¹⁰, che si presenta con la presunzione di portare fuori l'Occidente dalla crisi economica, a patto che si liberi dalle ideologie liberiste. Tale teoria assegna ruolo benefico al deficit e al debito pubblico; crede che l'austerità imposta dalla Germania sia sbagliata e concettualmente assurda, che non ci siano tetti razionali al deficit e al debito sostenibile da parte di uno stato, perché le banche centrali hanno un potere illimitato di finanziare questi disavanzi stampando moneta. Le banche centrali hanno sempre avuto il terrore della crescita dell'inflazione. MMT ritiene che il pericolo dell'inflazione sia inesistente; lo sarebbe solo in piena occupazione. Il deficit pubblico oggi è solo benefico, a condizione che venga finanziato dalle banche centrali, comprando senza limiti titoli di stato emessi da rispettivi governi. Una soluzione monetaria della crisi permetterebbe di risparmiarci il dissanguamento del modello sociale europeo¹¹.

Certamente la Costituzione parla in modo chiaro: prima di tutto occorre mettere ogni persona in grado di vivere una vita degna di questo nome. Questa è la responsabilità primaria della politica. Questa condivisione delle re-

⁹ Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi*, p. 224.

¹⁰ Ricavo le linee essenziali della MMT da F. Rampini, "Non ci possiamo più permettere uno Stato sociale" (*Falso!*), Laterza, Roma-Bari 2012, pp. 92-93.

¹¹ Rampini, *Non ci possiamo più permettere*, p. 96.

sponsabilità, soprattutto verso i più deboli, è anche la via privilegiata per far crescere le nostre democrazie, intese come

«sistema politico in cui tutti i membri di una collettività hanno sia il diritto, sia la possibilità materiale di intervenire in modo effettivo e partecipato nella formulazione delle decisioni che toccano la produzione e la distribuzione di quei beni pubblici, quali il modello sociale europeo incorpora, da cui dipende non solo la materialità della loro esistenza, ma pure lo stesso significato ultimo che a essa vorrebbero attribuire»¹².

I vari modelli di *welfare*

La letteratura sui modelli di *welfare state* è amplissima; quella che può aiutarci in prima battuta è la proposta di Richard Titmuss, così sintetizzabile:

1. il modello residuale, in cui lo Stato si limita ad interventi temporanei in risposta ai bisogni individuali solo quando i due canali di risposta naturale, il mercato e la famiglia, entrano in crisi;
2. il modello remunerativo, in cui i programmi pubblici di welfare giocano un ruolo importante come ‘complementi’ del sistema economico, formando livelli di protezione che riflettono i meriti e i livelli lavorativi;
3. il modello istituzionale-redistributivo, in cui i programmi pubblici di *welfare* costituiscono una delle istituzioni cardine della società e forniscono prestazioni universali, indipendentemente dal mercato, sulla base del principio del bisogno»¹³.

Per quanto riguarda il diritto alla salute e il diritto a una entrata economica che garantisca una vita degna, credo che la nostra Costituzione indirizzi l'Italia a dotarsi di un sistema di *welfare* del terzo tipo, cioè un modello che si intenda universalistico¹⁴, capace di creare una vera redistribuzione della ricchezza e capace di non abbandonare nessuno al proprio destino.

È chiaro a tutti che i tempi sono cambiati e che occorre fare attenzione a nuovi fenomeni, non solo economici, ma soprattutto sociali. «È, innanzi-

¹² Gallino, *Il colpo di Stato di banche e governi*, p. 225.

¹³ F. Franzoni, M. Anconelli, *La rete dei servizi alla persona. Dalla normativa all'organizzazione*, Carocci, Roma 2014, p. 20.

¹⁴ Cfr. M. Ferrara, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Il Mulino, Bologna 1993, che distingue tra modelli occupazionali (l'intervento è progettato in base alle categorie di lavoratori) e modelli universalistici.

tutto, aumentata la domanda di servizi e prestazioni a causa di alcuni dati demografici e sociali rilevanti»¹⁵, tra cui dobbiamo annoverare l'invecchiamento della popolazione¹⁶, una nuova concezione della vita della famiglia e in particolare del ruolo della donna al suo interno, la crescita delle aspettative nei confronti dello Stato, una lettura diversa della collaborazione tra pubblico e privato, una attenzione maggiore alla sussidiarietà, una nuova esigenza di selettività nell'erogazione dei servizi. Nonostante tutto questo, è necessario

«riscoprire e valorizzare sociologi ed economisti più attenti a modelli economici solidali, a sistemi di convivenza basati su legami comunitari e al ruolo guida che devono assumere le pubbliche amministrazioni. Si è cioè riaperto il dibattito sulla valenza etica dei sistemi di welfare e in particolare su giustizia ed equità sociale»¹⁷.

L'interesse per gli altri

Una domanda cui è assolutamente necessario rispondere è se tutte le crisi che stiamo vivendo abbiano in realtà fattori comuni, e come possiamo evidenziarli. A mio modesto avviso, la risposta è positiva: esiste un elemento che tiene insieme la grande fatica che si sta sperimentando a livello mondiale ed è che abbiamo perso il gusto di prenderci cura dell'altro, degli altri.

Al termine del suo libro sulle diseguaglianze, il premio Nobel per l'economia Stiglitz lo mette in evidenza con straordinaria chiarezza riferendosi al pensiero di Alexis De Tocqueville che

«considerava uno degli elementi fondativi del genio peculiare della società americana come “l'interesse personale propriamente inteso”. La chiave sta nelle ultime due parole. Ciascuno possiede un interesse personale in senso stretto: voglio quel che è bene per me ora! L'interesse personale “propriamente inteso” è diverso. Significa comprendere che prestare attenzione all'interesse personale degli altri – in altre parole, al benessere comune – è di fatto condizione imprescindibile per il proprio vero

¹⁵ Franzoni, Anconelli, *La rete dei servizi alla persona*, p. 22.

¹⁶ L'aspettativa di vita alla nascita in Italia è la più alta del mondo dopo Messico, Giappone e Andorra.

¹⁷ Franzoni, Anconelli, *La rete dei servizi alla persona*, p. 26. Cfr. ad esempio, L. Pennacchi, *La moralità del sistema di welfare. Contro il neoliberalismo populista*, Donzelli, Milano 2008 e L. Pennacchi, *La filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Donzelli, Milano, 2012.

benessere. ... Quei furbi degli americani capivano una cosa fondamentale: prestare attenzione agli altri non fa soltanto il bene dell'anima, fa bene anche agli affari»¹⁸.

È scomparso il senso del comune, del pubblico: un tratto della nostra modernità, come ha sottolineato Zygmunt Bauman parlando dell'Olocausto¹⁹, è mettere tra noi e chi soffre (soprattutto se soffre per causa nostra) la barriera della burocrazia. Perdendo il contatto umano con le conseguenze delle nostre decisioni, finiamo per condannare persone a vite e a condizioni disumane.

L'appello dell'attuale papa di partire per riflessione teologica, pastorale, umana dalle periferie del mondo è davvero centrale anche per i partiti, per i grandi decisori della nostra epoca, per chi detta l'agenda delle cose da fare.

Per concludere. Alcune linee operative

1. Assegno universale a chi rimane senza lavoro: è questa una delle proposte di Matteo Renzi. È una proposta su cui lavorare soprattutto se riuscirà a tenere presente la formazione da offrire a chi perde il lavoro, a offrire una somma proporzionata agli anni di lavoro svolti e a chiedere una collaborazione nel sociale a chi percepisce tale assegno.

2. A partire dal diritto alla salute, e dalla legge 833/1978²⁰, dare completa attuazione ai livelli essenziali di assistenza (LEA)²¹, che tengano presenti la qualità e la tempistica delle prestazioni sanitarie.

3. Ridefinire con chiarezza la politica fiscale, che mostri una corretta proporzionalità, senza paura di inserire ulteriori scatti di aliquote per le diverse fasce di reddito.

4. Ridare una piena centralità al servizio pubblico sanitario, affinché tutti possano godere in egual misura del diritto alla salute.

¹⁸ J. E. Stiglitz, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*. Einaudi, Torino 2013, p. 453.

¹⁹ Z. Bauman, *Modernità e olocausto*, il Mulino, Bologna, 2010.

²⁰ Una legge che gli studiosi valutano ancora come una delle migliori, proposta dal ministro Anselmi, approvata da un governo di unità nazionale. Da ricordare anche la riforma Bindi del 1999. Rimangono certamente problemi immensi rispetto alla differenza tra regione e regione.

²¹ Sono stati definiti con un decreto del Consiglio dei ministri del novembre 2001.

5. Condurre una vera lotta agli sprechi e alla corruzione in ambito sanitario, conferendo le corrette responsabilità agli amministratori locali e ai direttori sanitari.

6. Favorire alcune corrette forme di integrazione pubblico-privato, come il *welfare aziendale*²² o alcune forme di sanità privata di qualità a basso costo²³.

7. Riportare in Europa la cultura e l'umanesimo che ha consentito la nascita del *welfare*.

8. Iniziare una profonda opera di educazione alla solidarietà, alla sussidiarietà, agli stili di vita che sappiano far crescere le comunità. ■

²² Esempi virtuosi, nel bolognese, il gruppo COESIA (famiglia Seragnoli) e l'IMA.

²³ Ad esempio l'ospedale milanese Sant'Agostino.