

## Riforma del welfare: il rischio politico

Dolgoft R., Feldstein D., *Understanding Social Welfare*, Boston, Pearson Education, Inc, 2003.

Kornai J. and Eggleston K. *Welfare, Choice and Solidarity in Transition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

Barry N., *Welfare*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.

Pierson C., *Beyond the Welfare State?*, Un. Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1998.

Gladstone, D. (Ed.), *Before Beveridge, Welfare Before the Welfare State*, London, IEA Health and Welfare Unit, 1999.

Harris, J., *William Beveridge, A Biography*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

### Luigi Troiani

Tempi di critica al welfare. Tempi in cui le classi dirigenti dei paesi democratici giocano a ritroso sulla ruota del sociale. In passato, per trovare voti promettevano assistenza e tutela sociale. Oggi puntano a convincere l'elettorato della necessità di smontare un giocattolo, quello delle politiche sociali, eccessivamente costoso e sempre meno efficace.

Ad ipotizzare la riforma/conversione di un meccanismo che da Bismarck in poi, passando per Lord Beveridge e altri profeti del Welfare state, ha reso tranquille generazioni di lavoratori e cittadini, stanno due dati obiettivi: la curva demografica che invecchia le popolazioni in Occidente, la sottrazione di posti di lavoro causata dall'innovazione tecnologica della società dell'informazione (Is). Ambedue diminuiscono drasticamente il numero dei contribuenti attivi alle casse del welfare pubblico, mentre innalzano il numero dei percettori potenziali di servizi come pensione e sanità. Fra venti quarant'anni gli anziani fuori dal lavoro saranno troppi e i giovani attivi troppo pochi.

Tanti gli interrogativi che scaturiscono da questo quadro. Chi fornirà allo stato le risorse necessarie per dare garanzia alle politiche del welfare? Può essere una soluzione, la proposta che arriva da "destra": privatizzare una funzione che sinora è stata essenzialmente pubblica, quella della tutela della salute e del benessere? Gli elettori saranno disponibili per l'irrinunciabile riforma, oppure, in nome della loro sicurezza materiale,

armeranno un percorso di distacco dalla democrazia e dalla partecipazione?

A questi, si legano altri interrogativi, solo apparentemente distanti dal nucleo del problema welfare. Ad esempio: che ne sarà delle politiche d'assistenza sinora garantite dal bilancio pubblico nei confronti dei meno favoriti, come malati cronici, minoranze etniche in condizioni di arretratezza, immigrati? Diminuire le prestazioni verso dette sacche di malessere sociale può comportare tensioni inaspettate, impossibili da gestire con gli attuali mezzi democratici e consensuali di prevenzione e repressione?

#### Dal rischio demografico al rischio democratico

Ogni tentativo di soluzione contabile ai numeri del welfare, ogni ricerca di compatibilità tra le cifre della demografia e quelle dei passivi di bilancio, quando si tramuta, da ipotesi di studio e di indagine sociologica o attuariale, in decisione della classe di governo, appare passibile di aprire il vaso di Pandora del rischio politico e sociale.

E' fuori di dubbio che l'assetto d'equilibrio delle nostre società sia fondato sul consenso verso le istituzioni, autentico collante della fiducia tra governanti e governati. Grande parte di questo consenso riposa sulla convinzione che la società democratica abbia capacità di cauterizzare la violenza generalizzata e l'anarchia sociale, garantendo

alla pluralità dei cittadini un adeguato livello di benessere materiale e spirituale.

La riforma del welfare non può tradursi nella caduta dei livelli di prestazioni sociali pubbliche, tale da accrescere le sacche di malcontento, diffondere rifiuto e anomia. Al contrario, essa va operata ricercando l'approvazione di chi nel welfare ha riposto aspettative che non possono essere deluse.

In casa europea, questi termini della questione risultano con chiarezza, tanto che, al tavolo della riforma, i ministri degli affari sociali dei Quindici continuano a ricercare soluzioni che siano in linea con dette premesse. Più complessa la questione in altre democrazie, segnatamente negli Stati Uniti. Qui lo stato sociale è concetto meno pregnante che nella tradizione europea.

Il Ventesimo secolo del vecchio continente ha sperimentato quattro grandi filoni di pensiero politico e di governo, espressi in altrettanti raggruppamenti partitici: social-democratici, fascisti/nazional-socialisti, democristiani, comunisti. Le risposte fornite alle questioni sociali da questi raggruppamenti, durante le loro esperienze di potere, sono state certamente diverse, ma nei confronti del welfare tutti hanno rifiutato il *benign neglect*, adottando sistemi interventisti. Sono stati edificati sistemi pubblici a carattere obbligatorio, dedicati alla generalità della popolazione, articolati sul territorio per una multiformità di prestazioni.

Non può dirsi che lo stesso sia accaduto negli Stati Uniti, anche perché la potenza americana non ha risentito in modo significativo di nessuna delle quattro grandi correnti politiche del Novecento europeo, orientando il proprio sviluppo politico sui canoni del liberalismo Ottocentesco, storicamente piuttosto lontano dalle esigenze del welfare moderno. Le innovazioni a questa pratica (si pensi al "New Deal" di Franklin D. Roosevelt negli anni Trenta, o alla "Nuova Società" di Lyndon B. Johnson negli anni Sessanta) non hanno intaccato una concezione filosofica e politica che ha guardato al Welfare pubblico come ad una pratica vicina ai valori personali della "compassione" umana, della "carità" e dell'"assistenza" filantropica, lontana dalla visione europea che ha fatto del welfare il completamento in chiave sociale della democrazia

formale: un irrinunciabile dovere dello stato democratico contemporaneo, un diritto dei cittadini.

Siccome gli Stati Uniti sono la potenza dominante della nostra epoca, non può essere indifferente la loro posizione in materia. Leggere ciò che circola nella cultura statunitense in chiave di riforma del welfare, è indispensabile per capire la direzione che, in particolare in sede di Ocse e G7, potrà assumere la revisione delle attuali misure sociali nella più parte delle democrazie occidentali.

### **La versione Usa del Welfare**

Assistono in questo compito, alcune pubblicazioni, che affrontano il problema da punti di vista diversi e per uditori diversi.

*Understanding Social Welfare* è un testo che circola in molti campus di scienze sociali statunitensi. Uno dei suoi autori, Feldstein, opera nel Council of Jewish Federations. L'altro a Baltimora, nell'Università del Maryland. Ambedue vantano una lunga e onorata carriera nell'assistenza sociale. Come si vedrà con gli altri autori, la visione personalistica e "compassionevole" del welfare appare evidente. Nella prefazione, il cenno alla situazione internazionale e all'impegno americano nella "guerra al terrorismo", non introduce la critica alla spesa per armamenti in quanto ovvia antitesi della spesa per i "bisogni sociali" ("O il burro o i cannoni" si diceva un tempo), quanto il lamento perché i tempi non consentiranno "ulteriori sforzi per migliorare i servizi sociali e umani". La visione macrofinanziaria sui "trust fund" e sul loro destino in tempi di guerra, è di tipo privatistico, nel senso che sconta le difficoltà del mercato a prescindere da ogni intervento pubblico di sostegno e indirizzo.

Quando poi il libro passa a scorrere i diversi argomenti, già la terminologia e i concetti utilizzati, evocano la differenziazione dalla cultura sociale europea. Si parla di "altruismo e aiuto mutuo", della "motivazione umana dell'economia", della "visione moderna dell'umanità", e così via. Interessante il capitolo sull'evoluzione del pensiero e dell'attuazione "sociale" nel corso della storia, anche se certe ingenuità riferite alle politiche sociali nelle società... schiaviste d'Egitto e Meso-potamia possono giustamente far sorridere. Il problema vero per libri come questo, non molto diverso nella sua impostazione di fondo da altri testi (peggiori)

utilizzati nelle università statunitensi, è che per “sociale” e “welfare” si intendono quasi esclusivamente le politiche per gli “esclusi”, l’ingente massa di *drop-out* ai quali finiscono per rivolgersi le politiche di assistenza e sussistenza messe in piedi dalla buona coscienza dell’*upper class* di potere. La definizione che il testo dà di “social welfare” è la seguente: “... those non profit functions of society, public or voluntary, that are clearly aimed at alleviating distress and poverty”.

Senz’altro da salvare, in questa struttura culturale, l’accento sulle politiche volontarie di assistenza e sollievo umano: non casualmente un intero capitolo del libro è dedicato al “Nonprofit e Private Social Welfare”. Altrettanto interessanti le ipotesi che, a fine volume, tendono a correggere l’attuale tendenza negativa delle politiche sociali, con scenari sul futuro che rivestono qualche interesse. Resta il problema di fondo, la concettualizzazione del welfare, che però appartiene al contesto più che agli autori: il Welfare viene a riguardare esclusivamente la povertà e la sua “minimization”.

Sulla stessa lunghezza d’onda il testo di Pierson, benché più avvertito sul piano della metodologia dell’indagine e sull’opportunità di dare corpo a ipotesi storico-politiche plurali. In “*Beyond the Welfare State?*” si evidenzia l’urgenza della revisione e insieme l’inerzia dei gruppi dirigenti, incapaci ad assumere decisioni necessariamente impopolari. Le posizioni, storiche e attuali, delle maggiori correnti di pensiero politico e filosofico (dal marxismo al liberismo reaganiano e thatcheriano) sono confrontate con le stringenti necessità dell’attualità: segnatamente curva demografica, progresso tecnologico, deficit pubblici. Viene correttamente analizzato il diverso ruolo che finanza pubblica e finanza privata devono giocare nel contesto del welfare contemporaneo. Pierson teme che il “welfare” possa cadere vittima del suo stesso successo, nel senso che un eccesso di domanda di welfare possa rendere critica la situazione dell’offerta pubblica. Al tempo stesso la spinta al “matrimonio” di “giustizia ed efficienza” viene offerta come la soluzione da perseguire per non gettare via un’esperienza sociale che l’autore reputa tuttora valida. Torna anzi nell’autore, in linea con la cultura della sinistra laburista britannica, la richiesta di una Basic Income che lo stato dovrebbe garantire

ad ogni cittadino, a prescindere da età e reddito complessivo presunto. Echeggiando, in questo modo, una delle misure sociali che alla società contemporanea venne offerta, sessant’anni fa, da Lord Beveridge nel suo celebrato rapporto.

Su quel contributo, in attesa che Oikonomia pubblici stralci del Convegno su Beveridge, organizzato recentemente dall’Università Pontificia San Tommaso, fanno testo il dovizioso volume biografico della Harris, *William Beveridge, A Biography*, e la collezione di saggi brevi firmata da Gladstone, *Before Beveridge, Welfare Before the Welfare State*, profonda fonte di informazioni sulla salute dello stato sociale prima dell’azione del grande riformista britannico.

Didascalico il volumetto di Norman Barry, alla seconda edizione. Il “*Welfare*” descritto dall’autore, appare soprattutto come una misura contraria all’eccesso dell’individualismo, e ai mali che l’egoismo procura alle società. Pur convinto che il welfare come noi lo conosciamo sia destinato a scomparire (“It is unlikely that the welfare state in most Western democracies will survive in its present form”), Barry tende a predicare agli americani l’opportunità di assumere alcune delle tradizioni che, in materia, caratterizzano la differenza tra vecchio e nuovo continente, basando sul principio della “giustizia redistributiva” la sua chiamata politica. In quest’ambito, percorre esperienze concettuali quali “utilitarismo”, “anti-individualismo”, “minimalismo statale”, “liberalismo”. Alle conclusioni arriva su base storica: la caduta del comunismo internazionale ha messo in competizione i metodi socio-politici di Stati Uniti e Unione Europea, e questo è risultato vero anche per le politiche del welfare. Il limite del modello europeo di welfare è di essere stato previsto per una struttura di piena occupazione: non può funzionare in tempi di scarsità demografica e disoccupazione. Resta tuttavia più attraente di quello statunitense.

### Sposare pubblico e privato

Fa eco a queste conclusioni, il volume, *Choice and Solidarity in Transition*, tradotto nella serie delle Federico Caffè Lectures, di János Kornai e Karen Eggleston, professori ad Harvard. Le società dell’est Europa, pur avendo una profonda attrazione per la cultura democratica statunitense, guardano all’Unione europea per la materia sociale.

Il volume analizza in particolare la situazione della sanità pubblica e rileva quanto sia necessario salvaguardarne la funzionalità e l'efficienza. Mano, stile e intelligenza di Kornai sono ben evidenti nel ragionamento che si dipana nelle quasi quattrocento pagine di testo. Abituato a destreggiarsi nelle difficoltà e contraddizioni economiche dei sistemi di socialismo realizzato, il padre del riformismo ungherese non intende gettare il welfare solo perché occorre riformarlo. Il mercato, sembra dire Kornai, non ha accumulato fallimenti minori dello stato, e quindi mercato e stato devono apprendere a convivere, specie quando si tratta di fare l'interesse della gente, e soddisfare i suoi bisogni di salute e benessere primario.

Lo sforzo degli autori si concentra in particolare nella formulazione di una proposta credibile, in termini di politiche economiche e finanziarie. L'assicurazione sanitaria privata complementare (alla quale sondaggi visionati dagli

autori attribuiscono sino al 44% del supporto popolare), potrebbe essere uno dei mezzi per conciliare interessi ed equilibri di finanza pubblica e finanza privata.

Proprio un più vasto equilibrio tra pubblico e privato può probabilmente salvare il welfare, in attesa di irrinunciabili modifiche alla sua presente struttura. Concepito in epoca in cui il "privato" rappresentava una fetta minore, rispetto ad oggi, della ricchezza nazionale, il welfare può avvantaggiarsi dell'accresciuta disponibilità di risorse circolanti nel mercato.

Annotazioni economiche a parte, è anche un problema di democrazia: lo stato non può "invadere" oltre un certo limite una sfera, quella della competizione nel campo dei servizi di welfare, nella quale deve poter recitare il suo ruolo anche il capitale privato.