

Gli indirizzi del governo sul welfare. Il commento critico della Cgil

Sandro Del Fattore

RPS

Negli ultimi anni il confronto tra due prospettive di evoluzione dei sistemi di welfare si è fatto più serrato. Da un lato c'è chi sostiene che la valorizzazione del lavoro, il sapere, la conoscenza, siano fattori determinanti per la crescita e lo sviluppo; dall'altro chi afferma che crescita, sviluppo, produttività siano alternativi e incompatibili con i sistemi di welfare. Negli ultimi mesi il governo italiano ha presentato provvedimenti fortemente orientati verso questa seconda posizione. L'articolo discute i contenuti del Libro Verde sul welfare che detta le linee guida che orienteranno le scelte strategiche dei prossimi anni in materia di politiche sociali e in cui si afferma, tra l'altro, la necessità di una riduzione drastica

della spesa pubblica per sanità e pensioni, utilizzando previsioni strumentalmente dramatizzate. Nel complesso l'indirizzo che emerge va nella direzione di un forte ridimensionamento del ruolo del pubblico in comparti decisivi del welfare, mentre si sollecitano i cittadini e le loro rappresentanze sociali a «far da sé». In coerenza con quanto detto, viene messo in discussione il ruolo del sindacato, colpendo il principio stesso della rappresentanza collettiva e snaturando funzioni e efficacia dell'azione. Nell'articolo vengono avanzati dubbi sulla capacità di questo modello di contrastare la crisi in corso, viene al contrario sostenuta l'idea che finisca per aggravarla, danneggiando i soggetti più fragili.

Negli ultimi tempi il confronto sul futuro dei sistemi di welfare si è fatto più serrato. Si confrontano, infatti, due diverse ipotesi e prospettive. Da un lato, chi sostiene quanto era stato proposto a suo tempo da Delors: la valorizzazione del lavoro, il sapere, la conoscenza, sono fattori determinanti per la crescita e lo sviluppo. Secondo questa impostazione, pure in presenza di una economia sempre più globalizzata, i diversi paesi possono competere senza per questo rinunciare ai diritti e alle tutele garantiti proprio dai sistemi di welfare. Si sottolinea, insomma, l'importanza di un modello economico e sociale in cui una parte della ricchezza prodotta viene investita per migliorare le condizioni di vita dei cittadini. Dall'altro lato, in particolare

negli ultimi quindici anni, anche in molti paesi europei si è affermato un altro punto di vista: la crescita, lo sviluppo, la produttività, sono alternativi e incompatibili con i sistemi di welfare. Investire nelle politiche sociali vorrebbe dire distogliere risorse che andrebbero invece destinate alle attività economiche. È evidente che in questa accezione la crescita non è più lo strumento per migliorare la qualità della vita delle persone, per aumentarne l'autonomia e la libertà, per ridurre le disuguaglianze, bensì diventa un obiettivo in sé. Di più: per perseguirlo non si esita a marginalizzare il lavoro, a ridurre diritti e tutele. In nome della crescita, secondo questa impostazione, si deve rinunciare alle proprie sicurezze, al governo del proprio tempo di vita, si devono accettare salari bassi e il rischio di un lavoro che tende a diventare sempre più precario. Proprio quest'ultimo modello ha fino ad oggi ispirato, con accentuazioni diverse, le scelte di politica economica e sociale di diversi paesi, anche europei. In Italia, ad esempio, nei mesi scorsi il governo ha presentato diversi provvedimenti che vanno in quella direzione. Vediamo in concreto. Il ministro Sacconi, di recente, ha proposto il Libro Verde sul welfare. Questo testo dovrebbe contenere le linee guida sulle quali definire le scelte strategiche per i prossimi anni sulle politiche sociali che verranno poi raccolte nel Libro Bianco di prossima pubblicazione. Se noi analizziamo i contenuti di quel testo contestualmente ai provvedimenti economici e finanziari dei mesi scorsi possiamo avere un quadro più chiaro di ciò che si viene delineando. Nel Libro Verde si afferma esplicitamente che bisogna ridurre drasticamente la spesa pubblica nei due grandi pilastri del welfare: sanità e pensioni. Per giustificare tali scelte si prevede che la spesa sanitaria, nel 2050, raddoppierà. Sulle pensioni, poi, si dice che l'aumento della popolazione anziana rispetto agli occupati determinerà nel futuro prossimo l'insostenibilità della spesa previdenziale. Sono due previsioni strumentalmente dramatizzate. Per dimostrarlo facciamo riferimento ad uno studio del 2002 della Ragioneria generale dello Stato nel quale si metteva in evidenza che la spesa sanitaria, nel 2050, sarebbe aumentata di due punti sul Pil, arrivando così all'8,5%, che è ben al di sotto della previsione contenuta nel Libro Verde. C'è di più. L'8,5% del Pil è quanto spendono oggi, non quindi nel 2050, paesi come la Francia e la Germania. Nel Libro Verde la riduzione dei finanziamenti pubblici ai due grandi sistemi di welfare, sanità e pensioni, viene motivata con il progressivo invecchiamento della popolazione. Ma stanno davvero così le cose? È davvero questa, ad esempio, la causa di un presunto eccesso di spesa nella sanità? Qualche anno fa

Nerina Dirindin e Paolo Vineis in un interessante libro mettevano in evidenza che, contrariamente a quanto spesso viene sostenuto, «l'invecchiamento, come tale, contribuisce solo modestamente all'aumento della spesa sanitaria. È vero, infatti, che attualmente in Italia dopo i 65 anni di età l'assorbimento di risorse sanitarie aumenta esponenzialmente con il crescere dell'età, ma è anche vero che il limite oltre il quale questo fenomeno di verifica si sposta progressivamente più avanti»¹. In sostanza, l'invecchiamento avviene, in gran parte, in condizioni di buona salute. Proprio per questo il consumo di risorse sanitarie si sposta sempre più in avanti. Il problema della spesa sanitaria, allora, non sta nella sua insostenibilità finanziaria quanto nella sua allocazione: un eccesso, cioè, di risorse verso la componente per acuti rispetto a quella destinata alla prevenzione e alle cure a lungo termine. Qui tocchiamo i veri problemi del servizio sanitario: quelli legati all'organizzazione dei servizi. La centralità del territorio e del distretto, ad esempio, assume oggi un valore strategico proprio se si vuole realizzare una vera integrazione socio-sanitaria. Centralità del sistema territoriale-distrettuale intesa come luogo nel quale si intrecciano i bisogni, si interpreta la domanda di assistenza, si individuano le fonti del disagio, si incontrano la programmazione sociale e quella sanitaria; si portano i servizi vicino alle persone e ai loro bisogni in forma partecipata; si supera l'approccio alla politica sanitaria e sociale intesa solo come produzione ospedaliera e posti letto; si afferma compiutamente il diritto alla salute e al benessere. Di tutto ciò, però, nel Libro Verde c'è ben poco.

Per ciò che riguarda il presunto eccesso di spesa previdenziale possiamo fare riferimento, invece, al lavoro svolto dalla commissione parlamentare presieduta dall'allora sottosegretario al welfare Brambilla che dimostrava come le riforme degli anni '90 avessero prodotto dei risparmi superiori a quelli previsti. È talmente vero ciò, che oggi si pone un problema di sostenibilità sociale delle pensioni future. La diffusa precarizzazione dei rapporti di lavoro, infatti, non consente a tanti lavoratori e lavoratrici di mettere insieme i contributi necessari a garantire una decente rendita previdenziale.

Perché, allora, nel Libro Verde si fanno quelle forzature? La risposta possiamo averla leggendo attentamente le ultime pagine di quel testo. Lì si dice chiaramente che bisogna ridurre la spesa pubblica per pen-

¹ Vineis P. e Dirindin N., *In buona salute. Dieci argomenti per difendere la sanità pubblica*, Einaudi, Torino, 2004, p. 26.

sioni e sanità favorendo, al contempo, la crescita dei fondi integrativi, della mutualità, delle assicurazioni private. E questo assunto non è una sollecitazione per il futuro. Se si analizzano, infatti, i provvedimenti economici assunti nei mesi scorsi ci si accorge che per ciò che riguarda la sanità viene operato un taglio – come denuncia la stessa Conferenza delle Regioni – di 5 miliardi di euro per il 2010 e il 2011. Altrettanto preoccupante è il capitolo pensioni: non si vede, ad esempio, alcuna disponibilità del governo a mantenere gli impegni fissati nel Protocollo sul welfare sottoscritto tra il precedente governo e le parti sociali il 23 luglio 2007. Anzi, sui lavori usuranti si annuncia l'intenzione di reincassare buona parte delle risorse già stanziare per i prossimi dieci anni e comprimere la platea degli aventi diritto al beneficio pensionistico. Così come pure non si intende operare affinché siano risolte le distorsioni del sistema contributivo e le penalizzazioni che esso determina per i giovani e per coloro che hanno carriere lavorative povere e discontinue.

Dall'insieme di questi atti – Libro Verde, scelte economiche e finanziarie – ci sono pochi dubbi sull'indirizzo che si intende seguire: una riduzione drastica della presenza e del ruolo del pubblico nei comparti decisivi del nostro sistema di welfare. Si sollecitano inoltre i cittadini e le loro rappresentanze sociali a «far da sé». E ciò può avvenire in due modi: individualmente, con l'accesso ai servizi in modo privato o tramite assicurazioni; collettivamente, se le parti sociali trasformeranno gli attuali enti bilaterali – oggi strumenti a sostegno della contrattazione – in strutture sostitutive proprio della contrattazione e deputate a trasferire risorse contrattuali alla copertura e gestione di servizi sociali, sanitari, assistenziali, di tutela del reddito. Questo implica, secondo il Libro Verde, la «complicità tra impresa e lavoro».

È chiaro che così si mette in discussione non solo il carattere universalistico del nostro sistema di welfare ma anche un altro elemento decisivo: l'autonomia del sindacato quale soggetto portatore di un punto di vista specifico, distinto da quello dell'impresa. E si cerca di colpire il principio stesso della rappresentanza collettiva, di snaturarne le funzioni e l'efficacia. Ho cercato di richiamare questi processi perché lasciano intravedere un determinato modello di società. L'arretramento dello Stato da funzioni fondamentali quali la sanità, la scuola, la previdenza, il tentativo di snaturare funzioni e ruolo della rappresentanza collettiva portano, infatti, ad un modello sociale ove si riduce il carattere universalistico delle tutele e dei diritti, ove chi si trova in una condizione economica di maggiore forza avrà di più a danno di chi è

più debole. Insomma, si prefigura una società che tende a corporativizzarsi. E una società così concepita non può essere retta, governata, se non attraverso un modello di rappresentanza plebiscitario. Da questo punto di vista tutti i corpi intermedi sono visti come un intralcio, qualcosa di cui liberarsi o a cui cambiare ruolo, funzione, collocazione. L'ostilità evidente dell'attuale governo verso la Cgil trova qui la sua ragione. Il sindacato va ridimensionato quale soggetto garante, attraverso la contrattazione, dei diritti e della coesione sociale. È proprio quella funzione che va colpita. Occorre mutarne forma e contenuto: il sindacato da soggetto che contratta collettivamente diritti e tutele deve trasformarsi in un organismo che eroga servizi. Il rischio che si sta correndo è proprio questo.

Occorre quindi capire quali possono essere i contenuti di una iniziativa che contrasti questa prospettiva e indichi una strada alternativa.

A questo proposito c'è da fare una prima considerazione. Il modello sociale che viene prospettato è in grado, ad esempio, di contrastare la crisi che sta colpendo tutti i paesi a partire da quelli economicamente più sviluppati? Se ne può dubitare fortemente. Quella prospettiva anzi, se davvero praticata, contribuirebbe ad aggravare ulteriormente la crisi in corso: siamo nel pieno di una crisi che chiama in causa l'intero assetto economico e sociale costruito negli ultimi anni. Un assetto nel quale la ricchezza veniva prodotta attraverso l'economia di carta e in cui il valore di un'azienda non era determinato dalla sua capacità produttiva bensì dalla sua quotazione in borsa. In questo modello il lavoro è diventato una merce qualsiasi: si compra quando serve, si getta via quando non serve più. Bassi salari e precarietà hanno origine proprio da questo meccanismo. È così che sono cresciuti i profitti e si sono spostate quote crescenti della ricchezza prodotta dal lavoro alla rendita finanziaria. Il legame sociale è stato affidato al mercato, al denaro, alle logiche della finanza. E così, mentre enormi quantità di denaro si sono spostate con grande rapidità da una parte all'altra del mondo arricchendo una ristretta cerchia di manager, per altro verso sono cresciute disuguaglianze ed emarginazione. Si è ritenuto, poi, che impegnare risorse nei beni pubblici e nei servizi non fosse più conveniente. Di più. Le retribuzioni sono rimaste ferme. Alla gran parte dei lavoratori è stato impedito di partecipare ai benefici della produttività concedendogli, in compenso, di indebitarsi con facilità. Per queste ragioni non ci troviamo di fronte solo a una crisi delle borse o all'«impazzimento» della finanza. È saltato un intero ordine economico. D'altra parte, che di questo si tratti lo dimostra la natura e la portata

RPS

GLI INDIRIZZI DEL GOVERNO SUL WELFARE. IL COMMENTO CRITICO DELLA CGIL

degli interventi promossi dai diversi governi. Dopo anni in cui parlare di intervento dello Stato in economia sembrava una bestemmia, sono state impegnate enormi risorse pubbliche per salvare banche e imprese. C'è chi osserva che le dimensioni di tali interventi non hanno avuto paragoni nella storia del capitalismo. Si parla addirittura di nazionalizzare le banche. In Europa, poi, il patto di stabilità viene rapidamente superato. Dopo che per anni si è impedito che venissero apportate anche le più lievi modifiche, sono bastati pochi minuti affinché venissero accertati consistenti sfondamenti al patto stesso. Interventi probabilmente necessari. Non per questo però possiamo rinunciare ad un'analisi critica di come in questi anni il patto di stabilità e i parametri di Maastricht siano stati assunti come dogmi indiscutibili e utilizzati per comprimere gli investimenti dei singoli Stati in particolare sulla spesa sociale.

In Italia, invece, l'attuale governo sta affrontando questa crisi non solo non prevedendo nulla per salari e pensioni ma, soprattutto, senza alcun piano di investimenti capaci di ridare fiato all'economia e allo sviluppo. Ancora una volta – dai provvedimenti economici e finanziari, al Libro Verde, fino al recente accordo sul modello contrattuale (non sottoscritto dalla Cgil) – si propone una ricetta sbagliata e una scorciatoia illusoria: quella della competizione di costo attraverso la svalutazione del lavoro, la limitazione dei diritti sindacali, il restringimento dell'offerta di beni pubblici. E cioè si ripropongono, in sostanza, scelte e ricette che stanno alla base della grave crisi in corso. È del tutto sbagliato, infatti, pensare che si possa venire a capo della situazione attuale operando un po' di salvataggi di banche e imprese e poi, quando le acque si saranno calmate, promuovere tutt'al più una maggiore regolamentazione delle borse e della finanza lasciando inalterati i meccanismi di fondo che si sono affermati in questi anni. È bene ripeterlo: non siamo di fronte solo alla crisi della finanza. La crisi tocca e riguarda la stessa economia reale. Per questo è necessario individuare con chiarezza i temi che il sindacato deve porre al centro della propria iniziativa. A me sembrano decisive tre grandi questioni. La prima riguarda il tema della redistribuzione della ricchezza: redditi da lavoro e pensioni. È un punto irrinunciabile. Per un fatto di giustizia, innanzitutto. Non possono essere, infatti, lavoratori e pensionati a subire i colpi della crisi tanto più quando si interviene con soldi pubblici in aiuto di banche e imprese che pure hanno qualche responsabilità per la crisi in corso. In secondo luogo, si sta determinando una condizione nella quale prevale l'incertezza; si amplia la fascia delle persone che

si trovano ad operare in un'area di precarietà. Si diffondono, in sostanza, quelli che vengono definiti da molti studiosi «nuovi profili di rischio». Riguardano giovani che si trovano sempre più stretti nella morsa del lavoro precario e discontinuo, che hanno difficoltà a costruire un progetto di vita e che si trovano privi delle future assicurazioni come quella di una pensione decente. A questi rischi sono esposti anche lavoratori adulti espulsi precocemente dal processo produttivo e che si trovano poi ad operare in un'area di precarietà o di lavoro sommerso; famiglie con un solo reddito e con capofamiglia dipendente a bassa qualificazione; famiglie numerose ma che percepiscono un solo reddito e con un solo genitore; anziani soli non autosufficienti; famiglie con redditi bassi e soggette a sfratto. Sono condizioni che producono disagio sociale, nuove marginalità, vero e proprio malessere. Non è possibile affrontare queste situazioni abbassando la soglia delle tutele e dei diritti, ridurre il loro carattere universalistico. Questa è una strada che amplierebbe il fenomeno dell'abbandono sociale, produrrebbe una sorta di «gerarchizzazione» in rapporto al reddito. A pagarne le conseguenze maggiori sarebbero proprio le persone più fragili per le quali rimarrebbe, tutt'al più, un po' di assistenza caritatevole. La logica, appunto, della *Carta per gli acquisti* promossa nei mesi scorsi dal governo. È per questo che la produzione di beni pubblici assume una nuova centralità. La spesa pubblica non può avere come propria bussola e orientamento esclusivo il contenimento dei costi. Bisogna tornare a considerare produttiva la spesa sociale e a concepire il welfare un fattore attivo dell'economia e di uno sviluppo di qualità. C'è, infine, un terzo aspetto che, tanto più in una fase di crisi così grave e strutturale, è diventato ineludibile. Il «ritorno» dello Stato è oggi invocato da tutti, anche da chi appena qualche mese fa lo considerava una indebita inversione di campo nel libero mercato (libero mercato che, in realtà, non è mai esistito). Questo «ritorno dello Stato» è però prevalentemente invocato per far fronte alla crisi finanziaria. Così, però, non si dà risposta all'altro grande problema che è oggi sul tappeto: quello, cioè, che insieme alla crisi finanziaria vi è una carenza strutturale di domanda effettiva. Se non si affronta questo problema o lo si affronta fuori tempo massimo, la prospettiva sarà quella di una durissima quanto lunga recessione. Ecco perché la leva dell'intervento pubblico non può svolgere soltanto un ruolo «anticiclico», e cioè teso semplicemente a tamponare e contenere gli effetti della crisi. C'è l'esigenza che quell'intervento sia mirato e indirizzato dentro un disegno capace di modificare la qualità della produzione e dell'occupa-

RPS

Sandro Del Fattore

RPS

GLI INDIRIZZI DEL GOVERNO SUL WELFARE. IL COMMENTO CRITICO DELLA CGIL

zione. C'è da chiedersi se, ad esempio, di fronte alla messa in discussione del patto di stabilità europeo, non sia possibile chiedere che le spese per investimenti di qualità e la spesa pubblica orientata al sostegno di un diverso sviluppo non siano considerate nei parametri. Peraltro, esistono domande inevase verso cui orientare una diversa qualità dello sviluppo: nuove politiche energetiche e nuove politiche industriali, risanamento del territorio e delle aree urbane, progetti per una mobilità sostenibile, risanamento dei bacini idrici e delle coste, assistenza alle persone, ecc. L'iniziativa politica e sindacale per modificare l'attuale modello di sviluppo diventa una impellente necessità proprio se si vuole uscire positivamente dalla crisi che stiamo attraversando.