

La moralità del welfare

Laura Pennacchi, Roma, Donzelli, 2008

Roberto Artoni

Il libro di Laura Pennacchi è un libro che merita attenzione sotto molti aspetti. È importante e originale per la ricostruzione del processo che ha portato all'abbandono della visione welfarista, che ha dominato il mondo occidentale nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale, e all'accettazione, non solo nella destra più tradizionale, dell'impostazione neoliberista. È rilevante per l'inquadramento culturale che riesce a dare, uscendo dall'ambito strettamente economicistico, della visione di politica economica che ha governato il mondo negli ultimi decenni. È attuale perché fornisce elementi d'interpretazione della crisi in corso.

Non ho la competenza, né la cultura per affrontare tutti i temi che sono via via proposti nel libro. Mi concentrerò solo su quegli aspetti che hanno attinenza con la mia collocazione professionale. Mi soffermerò in particolare su tre temi: il nesso fra democrazia e welfare state, la ricostruzione del modello neoliberista e la lettura del sistema di protezione sociale del nostro paese.

1. Il nesso fra regimi democratici e welfare state

Il primo tema, centrale in tutto il libro, riguarda i nessi esistenti fra regimi politici democratici e welfare state (qui da intendersi come l'insieme delle istituzioni che garantiscono copertura assicurativa contro i grandi rischi dell'esistenza e svolgono funzioni genericamente redistributive).

A questo riguardo è opportuno un richiamo storico. L'elemento caratterizzante dell'Ottocento è stata la progressiva estensione del diritto di voto, fino a renderlo universale. Si è affermato, con tutte le incertezze e i drammi che accompagnano i processi storici, un regime di democrazia politica, in cui era centrale un concetto di libertà «negativa», definibile come assenza di impedimenti formali alla manifestazione delle opinioni individuali.

Nell'economia pubblica il problema di fondo di tutte le elaborazioni analitiche ha riguardato gli effetti che l'estensione del suffragio universale avrebbe comportato sul funzionamento dei sistemi economici

RPS

segnalazione

fondati sulla proprietà privata, temendosi in particolare espropriazioni e irresponsabilità finanziarie in materia di entrate e spese pubbliche. Di qui tutte le regole sia costituzionali sia riguardanti le decisioni parlamentari che ancora oggi conosciamo.

Le tragiche esperienze, economiche e politiche, del periodo compreso fra le due guerre mondiali (associate al timore che sistemi non capitalistici si propagassero anche nel mondo occidentale) portarono, in estrema sintesi, ad una profonda reinterpretazione del concetto di libertà: partendo dalla libertà negativa di ottocentesca memoria (intesa come assenza di impedimenti) si tentò la realizzazione di un principio di libertà positiva (intesa come capacità e possibilità di autodeterminazione o di consapevole partecipazione alla vita associata).

In altri termini, oltre ai diritti politici, si riconobbe la centralità dei cosiddetti diritti di cittadinanza. Anche nella nostra Costituzione si possono riconoscere molti riferimenti a questa visione.

Semplificando processi oltremodo complessi, furono in particolare estesi gli accessi all'istruzione e venne riconosciuto che per la protezione contro i grandi rischi dell'esistenza (dalla perdita del lavoro alla malattia alla vecchiaia) non si poteva in linea generale fare riferimento a qualsivoglia principio di responsabilità individuale né pensare che questi rischi potessero essere fronteggiati a livello individuale. Assunse quindi preminenza una dimensione di responsabilità collettiva che è stato il fondamento della creazione del welfare state nella forma da noi conosciuta. Si formò il cosiddetto modello sociale europeo, su cui a lungo si sofferma il libro.

Le esperienze socialdemocratiche europee sono la manifestazione più evidente di questo processo, che tuttavia coinvolse in varia forma in Europa tutte le forze politiche, creando un consenso generalizzato a favore delle politiche welfaristiche. Anche negli Stati Uniti la presidenza Johnson, importantissima per le realizzazioni di politica interna, si avvicinò molto all'impostazione europea. L'Italia si è adeguata con ritardo a questa linea di politica economica e sociale e in condizioni esterne ormai mutate, essendosi esaurito il periodo aureo dei primi decenni postbellici.

La costruzione welfaristica, senza voler stabilire alcun nesso causale, fu associata a un fortissimo processo di sviluppo economico. Certamente giocarono in senso positivo fattori e situazioni irripetibili (dalle esigenze della ricostruzione postbellica, alla disponibilità di manodopera proveniente dal settore agricolo, ad un'evoluzione della domanda aggregata che favoriva l'introduzione di importanti innovazioni tecnologiche, a loro volta portatrici di rilevanti incrementi di produttività).

Ma di quell'esperienza mi preme soprattutto sottolineare due punti, peraltro implicitamente ed esplicitamente sottolineati nel libro. In primo luogo, è risultata evidente l'importanza di un obiettivo di coesione sociale nell'evoluzione politica di un paese sviluppato: ci potranno essere conflitti e contrapposizioni anche forti nella vicenda corrente, ma un regime democratico deve comunque assumere ad obiettivo l'integrazione non formale dell'intera popolazione nei momenti più qualificanti della vita collettiva.

Il secondo insegnamento riguarda l'importanza che un'equilibrata distribuzione del reddito, funzionale e personale, ha per un buon andamento macroeconomico nel lungo periodo. Deve essere precisato che distribuzione e redistribuzione non implicano esclusiva attenzione al salario in busta paga, ma più sostanzialmente riconoscimento che il salario reale deve essere definito anche e soprattutto in termini delle modalità di accesso a servizi pubblici fondamentali, quali istruzione, sanità, casa e trasporti, che a loro volta definiscono le caratteristiche essenziali di un buon sistema tributario.

Se si vuole, molte difficoltà manifestatesi in Italia negli anni '70 sono state il risultato della disattenzione distributiva dei governi di centro-sinistra nel decennio precedente.

Si noti infine che il periodo postbellico non ha nulla dell'interpretazione volgare del keynesismo (equiparato a *deficit spending*), se non nel senso che compito delle autorità di politica economica è quello di regolare l'evoluzione della domanda aggregata in modo da consentire sia un adeguato sfruttamento della capacità produttiva, sia il soddisfacimento delle esigenze primarie di una collettività (che non sono necessariamente consumi strettamente privati).

2. Il modello neoliberista

Nel corso degli anni '70, per ragioni economico-politiche e culturali, il consenso alla visione welfaristica è venuto meno ed è subentrato il modello neoliberale, con grande efficacia descritto e analizzato nel libro.

Conviene qui richiamare gli elementi essenziali di questa visione, utilizzando la terminologia di Laura Pennacchi:

- ♦ **finanziarizzazione:** superando definitivamente il sistema di Bretton Woods (questo sì di ispirazione keynesiana), che prevedeva limiti alla libertà di movimento dei capitali a breve, si viene a formare un sistema monetario internazionale, a base dollaro, in cui

gli operatori privati, essenzialmente anglosassoni, hanno operato in assenza di controlli anche vagamente efficaci, con le conseguenze oggi evidenti a tutti;

- ♦ **commodificazione:** tutto è merce (ivi comprese risorse naturali e lavoro, oltre che il capitale finanziario) con l'implicito riconoscimento che il mercato è in grado comunque di trovare prezzi e allocazioni ottimali, oltre che assetti distributivi appropriati nel lungo periodo;
- ♦ **contrattualismo:** la funzionalità del meccanismo concorrenziale richiede che i rapporti siano essenzialmente bilaterali, nell'assunzione che non esista diverso potere contrattuale o informativo delle parti e nella convinzione che le tutele, in particolare sul mercato del lavoro, introducono distorsioni e favoriscono la formazione di posizioni di rendita.

Su un piano più generale è emersa una forte delegittimazione del momento politico, sempre e comunque portatore di interessi particolari e mai capace d'interpretare l'interesse generale.

In questo contesto le problematiche distributive e di coesione sociale, i cardini della visione welfaristica, perdono di significato e scompaiono dall'elaborazione analitica. Ogni problema può e deve essere interpretato su basi individuali, riconducendolo a responsabilità dei singoli individui, anche quando si considerano i grandi rischi dell'esistenza.

Come necessario corollario dell'impostazione appena sintetizzata, è seguita una radicale ridefinizione di ruolo, compiti ed estensione dello stato sociale. Nella visione neoliberista il welfare pubblico di tradizione europea è stato considerato causa di stagnazione e di arretramento economico, sulla base di semplici confronti dei tassi di sviluppo del reddito (senza in altri termini analizzare le ragioni profonde dei differenziali di crescita che si sono manifestati).

Per lungo tempo i neoliberisti hanno poi mitizzato il welfare aziendale americano (in cui l'accesso alle coperture previdenziali e sanitarie è collegato al rapporto di lavoro), ignorando la debolezza dei meccanismi assicurativi riferiti a platee di assicurati circoscritte: in tutti i casi in cui si manifestano i più ovvi rischi sociali, quali l'invecchiamento della popolazione, l'inflazione o la caduta dell'occupazione attiva presso le singole imprese il modello assicurativo aziendale entra in crisi probabilmente irreversibile.

Negli ultimi anni, sotto l'amministrazione Bush, è stato infine promosso, con scarsi successi pratici, il cosiddetto welfare individuale: dato l'obiettivo di incentivare il senso di responsabilità individuale, lo

Stato deve semplicemente promuovere, attraverso agevolazioni fiscali, l'acquisto di polizze previdenziali o sanitarie da parte dei singoli.

Per questa via si torna a fine Ottocento: non più assunzione di rischi da parte della collettività, e neppure delle imprese, ma attribuzione all'individuo di tutti i rischi, anche di quelli sociali difficilmente gestibili nell'ambito privato, come la storia e la teoria economica dimostrano.

Su questi temi esiste un'importante letteratura americana, che testimonia la diffusione del senso di insicurezza e precarietà che ha investito anche le classi medie di quel paese come conseguenza dell'arretramento del momento di responsabilità collettiva. Questa letteratura è antecedente allo scoppio della crisi del 2007/8.

Sempre facendo riferimento ai contenuti essenziali del libro di Laura Pennacchi, possiamo a questo punto tentare di delineare gli insegnamenti essenziali che si possono trarre dalla storia dell'ascesa e del fin qui parziale ridimensionamento del welfare state.

Il primo insegnamento ha carattere genericamente culturale. Esiste una cattiva letteratura economica che ha mitizzato il funzionamento del meccanismo di mercato, utilizzando modelli irrealistici (ma ideologicamente orientati) ed evidenze empiriche deformate e deformanti per supportare lo smantellamento di molti istituti di protezione sociale (a cominciare dal mercato del lavoro per andare all'istruzione pubblica o alla sanità pubblica di qualità).

Così facendo è stata ignorata la migliore letteratura economica, che, pur riconoscendo le grandi potenzialità dei meccanismi di mercato, ne ha sottolineato i limiti e ha, quindi, posto la necessità di consapevoli interventi di politica economica. Non credo che autori come Arrow o Stiglitz possano essere considerati anticapitalisti per partito preso.

In questa vicenda il fatto stupefacente è che il mondo genericamente di sinistra si è completamente adagiato sulle tesi neoliberiste, per ignoranza o per malintesa aspirazione di accreditamento presso i «moderni» o gli «innovatori» (anche se i riferimenti concettuali di costoro erano collocabili in periodo precedente alla prima guerra mondiale).

Stiglitz ha scritto che l'ideologia è un mezzo per economizzare sul costo dell'informazione: senza ideologia, o senza la capacità d'inquadrare i problemi nei loro presupposti fondamentali, ci si espone privi di difese agli eventi. È evidente che l'assenza di difese è particolarmente grave, al limite esiziale, per i movimenti politici e sindacali.

È facile esemplificare il punto appena espresso. È stato sostenuto, in tutte le sedi possibili, che il più alto tasso di sviluppo americano era il risultato di un assetto economico e sociale fortemente liberista e che,

RPS

segnalazione/
R. Artoni

per converso, la minore crescita europea era la necessaria conseguenza delle rigidità del mercato del lavoro e dell'insostenibile welfare europeo, oltre che dell'incompleto affidamento alle straordinarie capacità di produzione di plusvalori finanziari delle grandi banche americane. L'Italia era giudicata particolarmente colpevole.

Oggi possiamo finalmente vedere la verità. Il più alto tasso di sviluppo americano, nell'ultimo decennio dell'ordine di un punto e mezzo di prodotto interno pro capite rispetto alla media europea, è stato il risultato di una forte crescita della domanda di beni di consumo resa possibile dal crollo della propensione al risparmio e dell'esplosione dell'indebitamento delle famiglie americane.

Se teniamo presente che i più rilevanti fenomeni di concentrazione nella distribuzione del reddito si sono verificati in Stati Uniti, Regno Unito e Italia, possiamo dire che nei paesi anglosassoni la diminuzione del risparmio e il debito delle famiglie hanno più che compensato gli effetti depressivi della polarizzazione distributiva. Nei paesi in cui questa compensazione non è avvenuta, come in Italia, la stagnazione dei salari ha necessariamente influito sulla dinamica della domanda aggregata e quindi sulla crescita del prodotto.

Ovviamente, gli atteggiamenti irresponsabili delle autorità americane sono stati resi possibili dal fatto che operiamo in un regime di *dollar standard*, con il paese a valuta di riserva che ha registrato disavanzi di parte corrente dell'ordine di 5 punti di prodotto interno nell'ultimo decennio.

In conclusione di questo primo punto dell'analisi di Laura Pennacchi si deve affermare, come ci è stato insegnato mezzo secolo fa, che una buona distribuzione del reddito è condizione imprescindibile per andamenti macroeconomici equilibrati; si deve anche sottolineare che un mercato del lavoro non squilibrato è il primo e più importante istituto del welfare. Il secondo punto essenziale riguarda la riaffermazione dell'insostituibilità, in società integrate, di un meccanismo di protezione sociale che sia in grado di gestire i rischi sociali. L'esperienza più recente e il confronto fra i sistemi europei e quello nordamericano dimostrano che solo un sistema pubblico, all'interno del quale è collocato il potere d'imposizione, può gestire questi rischi. I trattamenti di vecchiaia devono essere ragionevolmente protetti dall'inflazione (e nessun meccanismo privato che operi su basi ristrette può attuarli efficacemente); il diritto alla salute deve essere garantito anche per le fasce di popolazione più esposte, essendo ad oggi moralmente inaccettabile la dichiarazione di inassicurabilità, che invece è tipica dei sistemi assicurativi privati.

Infine, la protezione contro la disoccupazione deve essere nella sua

componente essenziale ottenuta con l'attuazione di politiche economiche appropriate. Pensare di trasformare i sussidi di disoccupazione in uno strumento molto permissivo di riduzione della forza lavoro presso le singole imprese, a compensazione di politiche sbagliate, è a dir poco controproducente sia in termini economici sia in termini di coesione sociale. Come ha osservato un importante economista, oggi in una posizione rilevante all'interno del Fmi, le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro hanno prodotto effetti dubbi sui livelli occupazionali, ma hanno certamente contribuito a creare un mercato del lavoro duale, caratterizzato da una componente ormai molto rilevante di precarietà e di bassi salari.

Si può qui sottolineare che la torsione assistenziale che si vuole dare agli istituti dello stato sociale, tipicamente attraverso l'erogazione di sussidi assistenziali, rappresenta una profonda deformazione concettuale, che ignora fenomeni molto importanti di azzardo morale e di induzione all'evasione fiscale e contributiva. Non a caso l'elemento strettamente assistenziale ha ovunque una portata molto limitata.

Le ultime osservazioni portano a sottolineare la natura produttivistica che ha avuto la creazione dello stato sociale fin dalle sue origini. L'istruzione pubblica doveva garantire consapevolezza politica e miglioramento della qualità della forza lavoro con effetti benefici sull'intera economia. La pensione non era un fatto finanziario, ma una sorta di premio collegato alla storia salariale individuale, riconosciuto in particolare a chi aveva lavorato migliorando la sua posizione nella scala retributiva. Le stesse regole che definivano le condizioni di uscita dal mercato del lavoro erano finalizzate al mantenimento di un adeguato livello di produttività.

Si noti in conclusione che un buon funzionamento del mercato del lavoro e un'adeguata qualità dei servizi sociali fondamentali sono stati il tessuto connettivo che ha consentito in molti paesi un'alleanza politica di lungo periodo fra diverse classi sociali, da quelle meno ricche a quelle che si collocano nel ceto medio. Da questa alleanza sono fra l'altro derivati sistemi fiscali certamente molto esigenti, ma comunque legittimati nella valutazione comune.

3. Il sistema di protezione sociale in Italia

Dal libro di Laura Pennacchi emerge con forza la necessità di conoscere in profondità natura e caratteristiche del nostro sistema di welfa-

RPS

segnalazione/
R. Artoni

re, prima di avventurarsi in paragoni affrettati o prima di suggerire politiche potenzialmente dannose.

Il nostro sistema di welfare è in genere giudicato assistenziale e clientelare. È certamente vero che ci sono e, soprattutto, ci sono state componenti non commendevoli da combattere e da rimuovere, ma la valutazione complessiva deve saperne cogliere gli aspetti fondamentali e soprattutto i condizionamenti storici che l'hanno plasmato.

Il nostro sistema di protezione sociale ha dovuto affrontare nella storia post bellica due grandi eventi, il primo dei quali è stato l'avvio dell'industrializzazione italiana con il conseguente spostamento di grandi masse di lavoratori dal settore agricolo a quello manifatturiero e dalle regioni meridionali a quelle settentrionali.

Le drammatiche problematiche sociali che ne derivavano sono state affrontate con uno strumento definito «pensioni d'invalidità», certamente clientelare nella sua concreta applicazione, ma di fatto rispondente ad esigenze sociali ineludibili (il mantenimento della popolazione anziana meridionale). Non conosco analisi specifiche del costo di questo sistema di sostegno del reddito, se paragonato con altri adottati in paesi a noi simili che comunque non hanno dovuto affrontare problemi paragonabili al nostro (si ricordi che nel 1950 la forza di lavoro impiegata in agricoltura era pari a circa la metà del totale).

Il secondo grande evento che ha interessato il nostro sistema di protezione sociale è legato al processo di deindustrializzazione (soprattutto nelle grandi fabbriche) a partire dagli anni '80. Questo fenomeno di grande portata è stato affrontato con le pensioni di anzianità o con strumenti analoghi: sul loro utilizzo nessuno ha avuto nulla da obiettare fino a quando il processo di espulsione non si è esaurito e la struttura industriale italiana ha assunto caratteristiche di evidente fragilità.

Anche qui si possono riconoscere elementi di assistenzialità, anche se si può ragionevolmente sostenere che le componenti patologiche non sono risultate *ex post* particolarmente costose, come dimostrano alcuni dati.

Le prestazioni del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, in cui rientrano le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti, sono passate in termini di prodotto interno dal 6,3% del 1981 al 7,1% del 1993 al 6,9% del 2005 (in un periodo di bassa crescita del prodotto interno). Nello stesso periodo la quota di popolazione ultra sessantenne è passata dal 16% al 27%. L'aumento di 3 punti delle spese complessive per pensioni deve essere attribuito in larga misura alla crescita dei trattamenti dei lavoratori autonomi e dei dipendenti pubblici, dato comunque l'aumento di popolazione cui abbiamo fatto riferimento. Si

noti anche che nei dati citati una componente rilevante rifluisce allo Stato attraverso l'imposizione personale.

Sembra dunque di poter affermare che almeno per quanto riguarda i trattamenti previdenziali gli elementi clientelari o assistenziali non siano in ultima analisi particolarmente rilevanti o che comunque le finalità strettamente previdenziali o quelle imposte dalla più generale evoluzione economica siano state dominanti.

Tutto ciò porta all'analisi comparata del nostro sistema di welfare. Non posso elaborare questo punto, potendo solo osservare che molte delle analisi correnti sono basate su una cattiva conoscenza dei problemi.

Si deve sottolineare che l'Italia è un paese a bassa spesa sociale nel contesto dei paesi sviluppati. A ciò si deve aggiungere che la ripartizione della spesa complessiva effettuata dagli organismi internazionali fra le diverse categorie è per molti versi inaffidabile. Noi abbiamo chiamato pensioni le pensioni di anzianità, mentre altri paesi le classificano fra le spese per la disoccupazione. Noi ormai abbiamo una quota ridottissima di spese per invalidità (1,5% del prodotto interno nel 2004), mentre la Svezia ha, per esempio, il 4,7% del prodotto interno destinato a questa componente della spesa sociale.

Come ulteriore esempio di disinformazione potrei qui citare l'estensione dei sussidi di disoccupazione, tipicamente utilizzata come dimostrazione dell'iniquità del nostro stato sociale e misurata come rapporto fra numero medio dei beneficiari rispetto al numero dei disoccupati (pari al 20%). Negli altri paesi si calcola il rapporto fra il numero dei beneficiari nel corso dell'anno e quello dei disoccupati (se si adottasse questo criterio in Italia si salirebbe al 60%, un valore assimilabile a quello riscontrato nei principali paesi europei). Piuttosto, in questo contesto ci dovremmo chiedere quali strumenti possono essere effettivamente utilizzati in un paese in cui il 28% della forza lavoro rientra nel lavoro autonomo e in cui le dimensioni del lavoro irregolare sono particolarmente rilevanti.

Sono solo esempi che dovrebbero essere meglio corredati da ulteriori analisi. Comunque, le nostre osservazioni, ispirate dalla lettura del libro, vogliono sottolineare l'importanza di una corretta analisi dei singoli istituti e dei problemi che le nuove circostanze economiche e sociali pongono.

Come si sostiene nel libro, la vera sfida è l'adattamento di un sistema di welfare maturo, quale è quello italiano, alle nuove circostanze, non certo la sua deformazione in ossequio a miti che la crisi in corso ha dimostrato essere particolarmente pericolosi, oltre che infondati.

RPS

segnalazione/
R. Artoni

