

LO STATO SOCIALE È DA RIPENSARE Verso quale modello? ¹

Introduzione

Welfare State, in italiano Stato del benessere o Stato sociale. Un complesso insieme di interventi dello Stato – soprattutto in materia di sanità, pensioni, istruzione, erogazione di indennità e sussidi a categorie in difficoltà – determinatosi nel tempo, non di rado attraverso ritocchi legislativi o provvedimenti disorganici dall'iter tormentato. Ma con quali ragionevoli finalità?

Una lista molto articolata di obiettivi delle politiche di welfare è proposta da Nicholas Barr (1992). Essa elenca innanzitutto obiettivi della sfera materiale: lotta alla povertà (far sì che nessun cittadino viva in condizioni di acuta deprivazione); sicurezza economica anche per chi si trovi al di sopra della soglia di povertà, fatta sia di protezione degli standard di vita abituali contro brusche cadute (in particolare dovute a disoccupazione, malattie, invalidità), sia di attenuazione delle disparità di potere d'acquisto tra le varie fasi della vita (infatti, non sempre è facile finanziare i consumi nelle età estreme attingendo alla capacità di reddito dell'età centrale); equità verticale (diciamo, tra le classi sociali) ed orizzontale (in particolare tra individui e famiglie che si trovino in analoghe situazioni di bisogno), sia in fatto di potere d'acquisto che di opportunità di avanzamento nella vita sociale. A questi l'autore aggiunge anche due obiettivi di natura immateriale: promozione (e rispetto) della dignità dei soggetti in situazione di bisogno; crescita

¹ Il presente saggio ripresenta, con alcune modifiche, il testo della conferenza su «Il disegno economico-istituzionale di un nuovo modello di stato sociale» tenuta dall'autore presso l'Università Gregoriana di Roma nel gennaio 1995.

di sentimenti di solidarietà tra le componenti della società. A tutto ciò si accompagna il requisito dell'efficienza, per non far gravare sulla società costi superiori a quelli strettamente necessari allo svolgimento dei compiti assegnati al sistema di welfare.

I fallimenti del Welfare State

Ottimi propositi, non c'è che dire! Eppure da qualche anno l'espressione Stato sociale ha perso tutto il fascino che ha esercitato dagli anni '40 in poi e oggi è usata quasi solo per condannare gli errori del passato. Le ragioni per questo cambiamento di atteggiamento sono molte e complesse. In questa sede mi accontenterò di citare alcuni fatti. In primo luogo, abbiamo visto lo Stato sociale distribuire costosi benefici in modo ingiustificato. Gli esempi non mancano. Prendiamo le pensioni di anzianità, una tipologia praticamente sconosciuta al di fuori dell'Italia. Lasciamo pur stare le pensioni cosiddette «baby» del pubblico impiego, che più che tra gli schemi previdenziali vanno classificate tra gli scandali della Prima Repubblica, e oggi fortunatamente in via di sparizione. Immaginate di essere degli onesti e capaci assicuratori del ramo vita alle prese con un contratto che prevede da parte dell'assicurato il pagamento di un premio per 35 anni e da parte vostra il pagamento di un vitalizio. È pensabile che l'ammontare del vitalizio non dipenda dall'età – che può essere di 50 come di 59 anni – in cui l'assicurato passa dalla posizione di contribuente alla posizione di percettore? La risposta è ovviamente no. Infatti, se il rapporto tra premio e vitalizio fosse calibrato su un'età di passaggio di 59 anni, e questo fosse di un milione al mese, un assicurato con un'età di passaggio di 50 anni farebbe perdere alla compagnia assicuratrice una bella sommetta, valutabile in quasi 40 milioni alla data del passaggio (e in quasi 10 alla data dell'inizio del contratto)². Se invece il contratto fosse studiato prudenzialmente per un'età di passaggio, diciamo, di 54 anni, i potenziali assicurati che prevedano di terminare i 35 anni di contribuzione all'età di 59 anni potreb-

² Si è supposto che l'età di morte sia di 77 anni e che il tasso di attualizzazione sia del 4%, in assenza di reversibilità verso coniuge o figli.

bero trovare presso un'altra compagnia un contratto che preveda proprio questa età di passaggio e assicuri un vitalizio, diciamo, del 15% più elevato³. Qualcuno potrebbe obiettare che il confronto con un sistema di assicurazioni private non è corretto, perché l'INPS può costringere sia gli uni che gli altri ad entrare in questo contratto assicurativo. È vero, ma il risultato è che questo contratto implica una redistribuzione di ricchezza dell'ordine di grandezza indicato a favore dei beneficiari giovani. La questione è quale criterio di solidarietà suggerisca una tale redistribuzione. Forse il fatto che i beneficiari abbiano iniziato a lavorare presto, e quindi non abbiano potuto proseguire gli studi, giustifica un'erogazione così cospicua a loro favore? Non direi, visto che tra chi completa i 35 anni di contribuzione ad un'età più tarda non ci sono solo diplomati o laureati, ma anche persone ancora meno fortunate, che hanno «perso» molti anni lavorando in modo saltuario o irregolare, per mancanza di opportunità migliori. Forse il motivo è che chi va a lavorare presto finisce in lavori particolarmente logoranti, che non si possono continuare più di tanto? Neanche questo è vero, se non altro perché molti dei beneficiari non sono operai, ma impiegati. Se la giustificazione non sta neanche nel fatto che si tratti esclusivamente di lavoratori poco pagati – perché parecchi pensionati per anzianità percepiscono pensioni medio alte – non ci resta che concludere che si tratta di un beneficio che avvantaggia alcuni membri della società in modo tutto sommato arbitrario. Una certa consapevolezza che le pensioni di anzianità vadano riviste si è diffusa nell'opinione pubblica, e ha già trovato riscontro nella normativa. Quello che non si è capito, però, è quanto grande sia la correzione richiesta perché il sistema pensionistico non premi i pensionamenti anticipati. Finora, infatti, le «penalizzazioni» previste in Italia per chi anticipa di un anno la pensione non superano il 3%, mentre, in linea con le indicazioni degli esperti, altri sistemi pensionistici applicano penalizzazioni tra due e tre volte maggiori (Cazzola, 1994, p. 79).

³ Si tenga presente che, nelle stesse ipotesi, il valore attuale del vitalizio alla data della stipula nel caso di un'età di passaggio di 59 anni è del 29% superiore rispetto al caso di un'età di passaggio di 50.

Parlavamo di regali distribuiti in modo casuale. Tuttavia, succede anche che il nostro Stato sociale distribuisca benefici indirizzati in modo sistematico ai più ricchi. Pensiamo al finanziamento delle università pubbliche (la quasi totalità del nostro sistema di istruzione superiore), a cui nel 1990 le tasse pagate dagli studenti contribuivano poco più del 5% (Catalano et al., 1993, p. 75). Ora è chiaro che un titolo di studio è prima di tutto un bene privato (che apporta vantaggi in termini di capacità di reddito, di prestigio, di arricchimento culturale) e solo secondariamente apporta vantaggi all'intera collettività. Ma l'opportunità di un'istruzione universitaria semi-gratuita viene sfruttata in modo molto maggiore dalle classi più benestanti (nel 1986 i laureati erano per il 16% figli di professionisti e imprenditori e per il 21% figli di operai e assimilati, mentre i primi costituivano solo il 5% degli occupati adulti e i secondi il 39%; si veda Catalano et al., 1993, p. 218). Come a dire che l'impegno delle classi medio-alte di far raggiungere ai propri figli le posizioni più prestigiose e meglio remunerate è in parte finanziato dalle classi meno abbienti (che poi magari di fronte ad una parcella salata per una consulenza di breve durata si sentono rispondere: «ma lei non sa quanti anni ho dovuto studiare»; e spesso non sanno che quegli anni di studio li hanno in parte pagati loro). Credo, perciò, che un assetto più ragionevole sia che il finanziamento pubblico copra solo, diciamo, una metà del costo, mentre per il resto sia coperto dalle tasse universitarie, opportunamente differenziate a seconda del reddito in modo da minimizzare l'esclusione degli studenti meritevoli con redditi bassi. Un ruolo importante dovrebbe essere svolto dai cosiddetti «prestiti d'onore», che lo studente ripagherà con i proventi della sua attività professionale.

In altri casi ancora si può dire che il nostro Stato sociale fa alle persone giuste il regalo sbagliato. Pensiamo al sostegno del reddito dei disoccupati, un ambito nel quale occorre evitare, da un lato, di lasciar cadere il reddito familiare a livelli troppo bassi, e, dall'altro, di togliere al lavoratore lo stimolo a trovarsi rapidamente una nuova occupazione⁴. Proprio per questo Dennis Snower

⁴ Ogni intervento previdenziale porta con sé in qualche misura una distorsione di incentivi. In altri casi gli effetti indesiderati che ne conseguono possono essere un insufficiente risparmio in vista della vecchiaia, una minore cura

(1993), un noto economista britannico, ha recentemente proposto di erogare una parte del sostegno al reddito dei disoccupati sotto forma, non di sussidi a fondo perduto, ma di prestiti a tassi contenuti (e ciò grazie al fatto che lo Stato ha più strumenti, rispetto ad una banca, per garantirsi la restituzione del prestito stesso). Posto che il disoccupato abbia delle effettive possibilità di trovare in tempi brevi un altro posto di lavoro (non necessariamente altrettanto soddisfacente di quello perduto) e il nuovo stipendio superi il livello di sussistenza, questa proposta è in grado di realizzare davvero un sostegno responsabilizzante. In che misura queste condizioni siano soddisfatte nella situazione italiana e quindi quanto in là ci si possa spingere nella direzione indicata da Snower, è cosa da discutere. Tuttavia, che si tratti della direzione giusta mi sembra difficilmente contestabile. È sorprendente allora, riscontrare che in alcuni casi il nostro sistema previdenziale fa esattamente il contrario. Oggi un disoccupato ordinario, ossia che non goda né della cassa integrazione né dell'indennità di mobilità, riceve per sei mesi un'indennità pari a circa un quarto dell'ultimo stipendio: non moltissimo, in termini di capacità di spesa immediata. In compenso l'INPS gli consente di conteggiare ai fini dell'anzianità pensionistica il periodo di erogazione dell'indennità. Se si fanno bene i conti questa concessione vale poco meno del 50% dello stipendio⁵: un beneficio costoso per la collettività, che verrà a maturazione in un momento in cui il lavoratore potrebbe non avere più un urgente bisogno di reddito, e che comunque in molti casi questi potrebbe ugualmente ottenere, senza chiedere niente a nessuno, semplicemente rinviando di altrettanti mesi l'andata in pensione.

Verso una «società dello star bene»

Certamente la lista degli insuccessi dell'intervento previdenziale pubblico non finisce qui. Si comprende allora la tentazione di metter fine ad inefficienze, apparati amministrativi, circolari, nel prevenire traumi o malattie, un'eccessiva larghezza nel ricorso a visite mediche o nell'uso di medicinali.

⁵ Le più recenti valutazioni dell'aliquota contributiva adeguata ad assicurare il pareggio della gestione pensionistica (la cosiddetta «aliquota di equilibrio») sono comprese tra il 40 e il 50%. Si veda Castellino (1995, p. 131).

burocrazia, smantellando il Welfare State. Ciò che sosterrò in queste pagine è invece, non tanto un mantenimento dello Stato sociale con necessaria correzione di errori e disfunzioni, quanto, paradossalmente, un'estensione dell'idea di «Stato del benessere» verso quella di «società dello star bene»⁶. Un'estensione non nella direzione di un aumento del numero di dipendenti pubblici, bensì in due direzioni più significative. In primo luogo, dicendo società, anziché Stato, si fa riferimento al fatto che per la fornitura di questi servizi, così importanti per il benessere dei cittadini, non basta l'intervento dello Stato, ma è necessario coinvolgere al meglio nel servizio alla cittadinanza, valorizzandone i punti di forza, anche le altre componenti del sistema produttivo: le imprese private a scopo di lucro (o «for-profit»), le organizzazioni private non a scopo di lucro (o «non-profit»), e anche il cosiddetto «settore informale» (ossia la sfera dei rapporti familiari e amicali). La seconda estensione del concetto di Stato del benessere è l'adozione di un concetto più ampio di «star bene», che non includa solo il reddito o la disponibilità di beni (come usualmente intesi) ottenibili nel mercato e presso le istituzioni pubbliche, ma che prenda sul serio anche obiettivi immateriali come quelli che pure Barr menziona, ma che poi la prassi quotidiana relega tra le questioni non urgenti da rinviare ad un eventuale domani.

Per quanto riguarda la valorizzazione di tutte le forme organizzative, non c'è molto da dire a riguardo delle imprese private for-profit, di cui oggi sono da tutti sottolineate l'attenzione ad un uso efficiente dei fattori produttivi, la recettività all'innovazione, la capacità di adattamento al mutare delle situazioni di mercato. Si tratta di caratteristiche preziose, di cui le organizzazioni pubbliche non possono più permettersi di fare a meno. Oltre all'imitazione delle soluzioni sia tecnologiche che organizzative adottate dalle imprese, vi è la strada – oggi sempre più spesso percorsa – della delega a quelle di alcune fasi produttive, soprattutto quelle in cui la contrattazione tra committente ed esecutore risulti meno problematica (in termini di verificabilità del servizio reso, di facilità di cambiare controparte in caso di insoddisfacente adempimento).

⁶ Quest'espressione è stata recentemente proposta da Stefano Zamagni (1994).

Meno note sono ancora, invece, le caratteristiche delle organizzazioni non profit, della cui natura (seppure non esclusiva) di organizzazioni economiche solo da pochi anni la nostra opinione pubblica si va rendendo conto. Di ciò non aveva piena consapevolezza neanche chi operava nelle stesse organizzazioni non-profit, che pure in qualche misura sono sempre esistite – pensiamo alle varie forme di volontariato (ospedaliero, internazionale), alle istituzioni per la cura di anziani o minori, alle varie forme di sostegno ai poveri. A questa consapevolezza hanno contribuito, da un lato, la nascita di forme originali di «impresa sociale» come le cooperative di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e, dall'altro, il riconoscimento ottenuto dal settore non-profit in altri paesi, in particolare gli Stati Uniti⁷.

Un punto di forza delle organizzazioni non-profit, agli occhi di chi (privato cittadino o ente pubblico) ad esse si rivolga in qualità di acquirente o donatore, è proprio l'esclusione del lucro tra gli obiettivi di chi le gestisce. Nella misura in cui quanto previsto dagli statuti si riflette nei comportamenti effettivi dell'organizzazione (ovverosia, non si verificano forme indebite di arricchimento occulto di dirigenti e amministratori), le organizzazioni non-profit risultano più affidabili nella fornitura di servizi le cui caratteristiche siano difficilmente verificabili da parte di chi li paga (infatti, in questi casi l'incentivo del profitto non si indirizzerebbe tanto verso una riduzione di costi a parità di servizio, bensì verso una erosione silenziosa della quantità o qualità di quest'ultimo). Oltre al caso estremo della distribuzione di aiuti a popolazioni lontane colpite da una carestia – caso in cui ben pochi donatori si affiderebbero ad imprese a scopo di lucro – questo argomento ha un certo peso, ad esempio, per case di riposo, asili per l'infanzia e cliniche psichiatriche⁸. L'altro grande punto di forza è la capacità di mobilitare risorse attraverso incentivi non monetari, risorse che in molti casi resterebbero altrimenti inutilizzate. Oltre alle due tipologie

⁷ Si veda il volume «Non per profitto», curato da Bassanini e Ranci (1990).

⁸ Si veda Gui (1991^a).

più vistose – le donazioni e il lavoro volontario (sia nella prestazione di servizi, sia anche in funzioni dirigenziali o, perfino, imprenditoriali) – le organizzazioni senza fine di lucro non di rado riescono a mobilitare risorse aggiuntive presso i lavoratori (che talvolta sono di fatto dei semi-volontari) e presso gli stessi utenti (la cui collaborazione a fianco di operatori professionali e volontari può essere decisiva per il successo di un intervento, ad esempio a favore di immigrati). Oltre a ciò, nei confronti delle organizzazioni pubbliche le non-profit possono vantare flessibilità e innovatività tipiche di organizzazioni private che lasciano spazio a nuove idee e voglia di fare. Mal riposta sarebbe, tuttavia, la speranza – che oggi trapela in vari ambienti – di poter affidare alle organizzazioni non-profit interi ambiti di attività precedentemente coperti dalle amministrazioni pubbliche. Due sono le caratteristiche delle non-profit che entrano in gioco a questo riguardo: il loro tipico «particularismo» (ossia la dedizione ad un particolare problema), che da pregio diviene difetto non appena l'ente pubblico rinunci al suo ruolo di coordinatore dell'insieme degli interventi e di allocatore di risorse verso le urgenze altrimenti trascurate; e la loro incapacità di garantire con continuità qualità e quantità di risorse adeguate a rispondere in modo soddisfacente ad un bisogno sociale⁹. Come a dire che di fronte alla disponibilità di produttori non solo for-profit, ma anche non-profit, la pubblica amministrazione non può rinunciare a delineare il quadro complessivo della fornitura di servizi socio-sanitari, scolastici, ecc. e a dirigerlo attraverso l'esercizio di un «potere di spendere».

Resterebbe da parlare del settore informale – probabilmente il più difficile da analizzare, proprio per la mancanza di regole statutarie che lo vincolino – il cui contributo silenzioso alla fornitura di servizi che oggi chiamiamo «di welfare» può difficilmente essere sopravvalutato. Dirò solo che, un po' come per il settore non-profit, oggi è più acuta la consapevolezza che il successo delle politiche sociali dipende anche dalle loro ripercussioni sulla so-

⁹ Su questo si veda Salamon (1987). Sulle organizzazioni senza fine di lucro nel sistema di welfare italiano si veda Ranci e Vanoli (1994).

lidarietà familiare, amicale e di vicinato. Inoltre, sempre più spesso, nel tentativo di trovare alternative al ricovero, l'ente pubblico cerca di stimolare queste risorse attraverso l'offerta di indennità di assistenza domestica¹⁰.

La seconda estensione a cui accennavo mette in discussione l'espressione «benessere» – che con l'uso si è un po' logorata, venendo ad assumere un significato alquanto restrittivo – sostituendola con un'espressione quasi equivalente, «star bene» (in inglese «well-being»), proposta da Amartya Sen. Sen, economista e filosofo, insegnava negli Stati Uniti, ma è indiano di nascita. Suo punto di partenza è che il benessere definito solo in termini di reddito o di potere di acquisto manca notevolmente il bersaglio nel misurare il grado di soddisfacimento delle aspirazioni di una popolazione. Altri indicatori, quali la mortalità infantile, la scolarità, o la speranza di vita alla nascita sono non meno importanti del reddito, e spesso delineano graduatorie di sviluppo/sottosviluppo molto diverse da quella basata sul reddito pro-capite. Dietro l'idea seniana di «star bene» – che peraltro non esaurisce i criteri di valutazione di un sistema economico da parte dell'autore¹¹ – fanno capolino componenti della qualità della vita che usualmente rischiamo di dimenticare. Sen accenna ad esempio al potersi presentare in pubblico, e quindi partecipare alla vita della comunità, senza doversi vergognare del proprio aspetto o del proprio modo di esprimersi. La componente dimenticata dello «star bene» su cui mi interessa portare l'attenzione sono le relazioni interpersonali. Non voglio criticare, ad esempio, un economista come Alfred Marshall per la scelta di limitare l'oggetto della scienza economica ai beni materiali, o comunque a quei beni che hanno «un immediato valore ai fini dell'attività economica» (direct business value). Pur nella consapevolezza dell'esistenza di altri beni che egli definisce «personalii ed esterni» come le relazioni di amicizia

¹⁰ In Gran Bretagna si parla a questo riguardo di «community care». Si veda, ad esempio, Wright (1990).

¹¹ Per Sen, infatti, vi è almeno un altro importante elemento da considerare, che egli chiama «agency»: la libertà «positiva» di «agire», di perseguire un proprio progetto di vita. La visione di Sen è ben sintetizzata nei volumi «Economia ed etica» (1988), e «La disuguaglianza» (1994); si veda anche Bruni (1995).

(Marshall, 1936, libro II, cap. 2, in partic. p. 47). Penso si possa considerarla una scelta metodologica giustificata. Tuttavia, oggi ci si rende conto sempre di più che la qualità della vita dipende in maniera significativa anche da queste relazioni; la cui importanza è percepita soprattutto quando sono scarse. È tipicamente in ambiente urbano che emerge, tra i nuovi tipi di povertà, la «povertà relazionale», che può accompagnarsi anche a livelli di reddito più che sufficienti ed è fatta di solitudine, isolamento, incapacità di trovare un utilizzo socialmente significativo per le proprie risorse umane o materiali. Per questo ritengo che oggi sia utile parlare anche di «beni relazionali»¹².

Qualcuno potrebbe obiettare che l'importanza delle relazioni interpersonali per la vita dell'uomo è cosa ampiamente riconosciuta da altre scienze e volerne fare una nuova categoria di beni economici fa solo confusione; in fondo, chiamarli o no beni è di una mera questione lessicale. È mia impressione, però, che finché ad una certa entità non si dà il riconoscimento di bene economico, portatore di un valore potenzialmente esprimibile anche in termini monetari, al momento di compiere scelte di politica economica rischiamo di trascurarla. Ad esempio, nella contabilità nazionale dell'URSS e degli altri paesi del blocco sovietico il principale indicatore del livello complessivo dell'attività economica era il «prodotto materiale lordo», la cui differenza principale rispetto al prodotto nazionale (o interno) lordo (il corrispondente indicatore usato in Occidente) era l'esclusione dei servizi (e ciò in omaggio ad una concezione materialistica che dava importanza soprattutto al lavoro produttivo di merci). Non c'è da stupirsi che in quei paesi, al momento della caduta del muro, il settore dei servizi sia apparso fortemente sottosviluppato, il più lontano dagli standards occidentali.

Un secondo esempio riguarda le risorse ambientali, di cui neanche nella contabilità occidentale si tiene adeguatamente conto. In particolare, i redditi derivanti dalla vendita dei prodotti del sottosuolo vengono inclusi nel prodotto nazionale lordo senza te-

¹² Si vedano Donati (1991) e Gui (1991b).

ner conto in alcun modo della conseguente riduzione della disponibilità futura (un po' come se un'impresa, vendendo uno stock di merce che all'inizio dell'anno era già in magazzino, considerasse reddito dell'anno l'intero ricavato della vendita e non imputasse alcun costo per il fatto di aver assottigliato le scorte). Questa strana contabilità consente ad alcuni paesi del Golfo di mostrare ai propri cittadini e al mondo una crescita economica fittizia, che nasconde ritmi di estrazione sconsiderati. Anche qui ad un'inadeguata concettualizzazione dei beni in gioco (più precisamente la mancata considerazione della natura di capitali naturali che hanno le risorse del sottosuolo) consegue un comportamento insoddisfacente (in questo caso potremmo dire miope)¹³.

Ora mi domando se qualcosa di simile non accada anche con i beni relazionali, che non solo non figurano nel patrimonio individuale dei cittadini – e questo è normale, non trattandosi di beni individualmente appropriabili – ma che oggi nessuno penserebbe nemmeno di menzionare al momento di valutare gli effetti di un progetto urbanistico, come la realizzazione di un grande centro commerciale fuori città, attraverso una «analisi costi-benefici»¹⁴. Allora, se la decisione finirà per essere guidata dai possibili risparmi nei costi di movimentazione delle merci, senza alcuna considerazione per la perdita di quel patrimonio di conoscenza reciproca e di interazione informale che nasce attorno alle botteghe di quartiere, ciò sarà da imputare anche alla nostra incapacità di concettualizzare questi beni¹⁵. Un ulteriore vantaggio del vedere le relazioni come beni è di poter applicare anche ad essi schemi di ragionamento già sviluppati dalla teoria economica. In primo luogo, il

¹³ Sull'inserimento di informazioni relative all'ambiente nella contabilità nazionale si vedano, ad esempio, Siniscalco e Musu (1993) e Sammarco (1996).

¹⁴ Per analisi costi-benefici si intende la predisposizione di una valutazione monetaria degli effetti, positivi e negativi, della realizzazione di un progetto su tutti i soggetti coinvolti. In genere, solo per alcuni effetti esistono prezzi di mercato a cui fare immediato riferimento, mentre per altri occorre fare ricorso a metodi di stima indiretti, o comunque meno immediati.

¹⁵ Un esempio molto simile è la decisione se chiudere una strada o una piazza al traffico delle auto (questa volta i beni relazionali dovrebbero pesare dalla parte dei benefici).

fatto che si tratti di beni pubblici¹⁶ fa subito capire che vi è una sistematica insufficienza di incentivi individuali a contribuire al loro costo. Inoltre il fatto di poterli assimilare ad un bene capitale (pubblico, ovviamente), come potrebbe essere un parco cittadino, consente di utilizzare i concetti di investimento, prima per la loro creazione (pensiamo ad un quartiere nuovo, inizialmente costituito di sconosciuti) e poi per prevenire il loro deperimento (come il parco, così anche la vita sociale di una comunità di quartiere si deteriora senza un reiterato impegno di risorse, in un caso per il taglio dell'erba o la potatura degli alberi, nell'altro per affrontare i problemi di comune interesse che via via si pongono o anche per organizzare di tanto in tanto momenti privilegiati di incontro).

Si osservi che le relazioni interpersonali possono avere innanzitutto un valore strumentale. Ho sentito affermare che avere vicina la famiglia di un fratello, o di una sorella, o un'altra famiglia con cui vi sia grande confidenza, possa valere anche un milione al mese per una coppia sposata con figli che viva in un contesto urbano. Infatti, la confidenza reciproca rende possibili forme di collaborazione (custodia o trasporto dei figli, scambio di oggetti domestici o anche di vestiario, messa in comune di informazioni e conoscenze) non immaginabili tra estranei, che possono avere un valore economico significativo. Le relazioni interpersonali hanno, però, anche un valore intrinseco, nel senso che una rete di relazioni interpersonali di buona qualità è in sé un bene che arricchisce il vissuto quotidiano e contribuisce direttamente alla qualità della vita (anche se da queste relazioni non derivassero altri vantaggi).

Alcune esemplificazioni

Proviamo ora a concretizzare le riflessioni generali fin qui fatte, concentrando l'attenzione su uno dei grandi ambiti delle

¹⁶ Infatti il loro godimento non è limitato ad un solo beneficiario (come avviene invece per un panino, che o lo mangio io o lo mangi tu, ovvero ciascuno di noi ne mangia solo mezzo), ma anzi addirittura è necessaria la partecipazione di una molteplicità di soggetti per farli in essere e, al tempo stesso, beneficiarne.

politiche di welfare, la sanità, al cui riguardo da questo lato dell'Atlantico si invoca sempre più insistentemente una maggiore apertura al mercato. Spesso dietro queste posizioni c'è una semplice trasposizione all'ambito sanitario di conclusioni raggiunte guardando ad altri settori produttivi, forse dimenticando quanti siano gli elementi che determinano il successo o il fallimento di una forma organizzativa in un particolare ambito di attività. Il primo passo per orientarci è distinguere tra l'affidare a privati il momento della produzione del servizio, all'interno di un sistema di assicurazione sanitaria nazionale obbligatoria, e il ritirarsi dello Stato anche da questo ruolo assicurativo.

Quanto alla prima opzione, effettivamente non è detto che la produzione dei servizi sanitari, ad esempio ospedalieri, debba essere necessariamente gestita da un ente pubblico. Oltre alle varie forme di convenzione (alcune già utilizzate anche in Italia), è pensabile l'affidamento in gestione di strutture pubbliche attraverso procedure d'appalto. Anche in base a quanto detto più sopra, la gestione privata a scopo di lucro può dare risultati migliori rispetto a quella pubblica a certe condizioni. In particolare, è necessario che le caratteristiche del servizio fornito possano essere specificate in anticipo e verificate successivamente (al fine di contrastare l'incentivo dei proprietari a fornire un servizio più scadente di quello convenuto, perché meno costoso). Inoltre, posto che valga la prima condizione, è necessario che si instauri un'effettiva concorrenza¹⁷. Naturalmente, nella misura in cui il servizio sanitario nazionale lasci più spazio a produttori privati, possono farsi avanti anche organizzazioni non-profit, la cui performance si avvicina per talune caratteristiche alla gestione pubblica e per altre alle imprese for-profit. L'aspetto più delicato di una si-

¹⁷ Infatti, se la qualità non è facilmente riconoscibile, il meccanismo di mercato dà risultati perversi, perché è vincente chi fornisce la qualità più bassa. Un ruolo importante per lo sviluppo di un mercato ben funzionante delle cure ospedaliere può svolgerlo il meccanismo della reputazione. Esso però richiede che tra gli utenti circolino informazioni abbondanti e precise sulla performance passata dei vari istituti di cura, come oggi avviene nel mercato sanitario americano, dove operano delle agenzie di «rating», che classificano i vari ospedali (anzì i loro singoli reparti), in base alle percentuali di successo suddivise per tipi di patologie, a indici di gradimento dei pazienti, ecc.

mile configurazione del sistema sanitario è la regolazione del rapporto tra ente pubblico pagatore e enti privati produttori del servizio, un problema ben noto alle compagnie assicuratrici che trattano polizze sanitarie. Il fatto è che qui entrano in gioco ben quattro soggetti: il malato, che potrà decidere se o quanto spesso presentarsi davanti al medico, e può esagerare per eccesso o per difetto (trascurando la prevenzione); il medico di famiglia, o il medico dell'ospedale che fa la diagnosi, a cui spetta prescrivere cure o esami, che pure deve responsabilmente evitare sia il troppo che il troppo poco; il terzo soggetto è la struttura sanitaria che produce il servizio diagnostico o di cura; e infine c'è chi copre le spese di tutto ciò, l'ente sanitario nazionale o la compagnia privata di assicurazione. La relazione tra questi soggetti è estremamente delicata, tanto più quando entrano in gioco interessi privati. Un primo problema, di cui già oggi spesso ci lamentiamo, è che medici che operano nelle strutture pubbliche agiscano nell'interesse di strutture private in cui sono cointeressati. In secondo luogo, occorre evitare che ospedali o cliniche private, dove una giornata di degenza in genere costa meno che nei nosocomi pubblici, non tengano i pazienti più a lungo per le stesse cure, con il risultato che un'appendicite finisce per costare di più anziché di meno al Servizio Sanitario Nazionale che la paga.

L'ulteriore passo verso una sanità privata è di lasciare ai privati anche il finanziamento delle spese per l'assistenza, direttamente quando si verifichi il bisogno o sottoscrivendo assicurazioni private. Questa è la strada seguita dagli Stati Uniti, dove una previdenza sanitaria pubblica esiste solo per i poveri e per gli anziani. Una prima conseguenza negativa è che una buona parte della popolazione non ha alcuna copertura assicurativa, non essendo in grado di (o disposta a) pagare un minimo di 4-500 dollari al mese (per una famiglia media). Il secondo problema è che lasciare agli assicurati e alle compagnie la libertà di stipulare e disdire contratti assicurativi a loro discrezione non garantisce affatto una buona copertura dei rischi sanitari. Più precisamente, in questo modo diventa impossibile assicurare alcuni dei rischi più gravi, come il nascere con una malattia congenita o

il contrarre una malattia cronica. E non è che le compagnie siano ingiuste quando rifiutano di assicurare una persona in queste condizioni alle stesse condizioni (stesso premio) che praticano ad una persona sana. Il fatto è che semplicemente non si può assicurare un fienile contro il pericolo di incendi dopo che sia già bruciato. Tornando all'assicurazione malattie questo vuol dire che il momento della stipula del contratto va anticipato il più possibile, in modo da prevenire il manifestarsi degli eventi stessi. Un grande merito dell'assicurazione nazionale malattie obbligatoria è di portare il momento della stipula a prima del concepimento. Si noti che questo merito lo hanno, seppure in misura minore, anche schemi assicurativi di categoria (ad esempio artigiani e loro famiglie), se gli appartenenti a questa si trovano ad essere inseriti automaticamente e obbligatoriamente, a prescindere dalle loro condizioni di salute (per chi non lo ricordasse, anticipatrici del servizio sanitario nazionale erano state le cosiddette «casse mutue», organizzazioni non-profit di categoria). Non appena, però, consentiamo ai «buoni rischi» (ossia persone in buona salute) di optare per un altro contratto a loro più favorevole, in quanto riservato a persone con bassa probabilità di dover ricevere cure costose, viene meno la possibilità di un'ampia messa in comune dei rischi sanitari. Infatti, la prima compagnia verrebbe a trovarsi, non più con una clientela ben assortita tra «buoni rischi» e «cattivi rischi», bensì con una preponderanza di «cattivi rischi», il che suggerirebbe un innalzamento dei premi, con il risultato di spingere i restanti «buoni rischi» ad andarsene anch'essi. Alla fine, da uno schema assicurativo che copre il costo delle cure dei malati più gravi grazie al minor costo di curare chi sta bene ci troviamo in una situazione in cui ciascuno paga il costo medio della sua categoria di assicurati (e quindi ad esempio un assicurato di sesso femminile, 47 anni, diabetica, con artrosi, pagherà un premio multiplo rispetto, poniamo, ad un assicurato di sesso maschile, 25 anni, senza problemi particolari). E allora addio garanzia degli standard di vita abituali per chi si ammala! Una conseguenza non da poco della delicata interazione tra assicurati, medici, ospedali privati e compagnie assicurative in un regime di grande libertà di scelta è che negli Stati Uniti i costi amministra-

tivi assorbono uno spropositato 22% di una spesa complessiva per la salute che, in rapporto al prodotto nazionale lordo, è la più alta di tutti i paesi dell'Occidente (circa l'11%). Attenzione quindi ad identificare aprioristicamente privato con efficienza, senza aver prima ben riflettuto sulle particolarità di ciascuna situazione e senza aver guardato ai fatti!

Quanto detto non nega un ruolo per le assicurazioni private. Oltre a polizze malattia integrative, sia individuali che aziendali, non credo si debba negare ai cittadini la libertà di stipulare polizze sostitutive della copertura previdenziale pubblica. Tuttavia, dato che i soggetti interessati sarebbero tipicamente persone senza gravi problemi di salute, e soprattutto di età che abbisognano di meno cure (i quali, magari, tornerebbero a rivolgersi alla previdenza pubblica qualora la loro situazione peggiorasse), non è pensabile che essi si sottraggano interamente alla contribuzione al servizio sanitario nazionale, senza versare un contributo di corresponsabilità. La misura di quest'ultimo va attentamente dosata, perché un pericolo da evitare è che, non solo alcune frange minoritarie, ma il grosso della classe media abbandoni il servizio pubblico, lasciandolo solo a chi non ha altre alternative, come avviene ad esempio in molti paesi dell'America Latina. Ora, se la classe media se ne va, non solo si crea una frattura tra le classi sociali di fronte ad un bisogno così cruciale come quello sanitario, ma la qualità del servizio pubblico si degrada in termini assoluti, perché cade il prestigio dell'istituzione e solo il medico che non trova spazio nella medicina privata si rassegna ad operare nel servizio pubblico. Tanto più che viene a mancare anche quella funzione di controllo politico, di stimolo, di richiesta di miglioramento che le classi più povere non sono in grado politicamente di esercitare¹⁸.

Ho parlato a lungo del settore sanità. Considerazioni non tanto diverse si possono fare per la scuola. Qui sembra davvero provato che – per lo meno nella situazione di bilanci tirati conse-

¹⁸ Su questo, si veda Hirschman (1982).

guente alla mancanza di finanziamenti pubblici – le scuole private (che non solo nel nostro paese sono in maggioranza non-profit) abbiano un costo per alunno significativamente minore rispetto alle scuole pubbliche, a fronte di una qualità del servizio spesso superiore (naturalmente le famiglie degli studenti non se ne accorgono perché l'unica parte del costo che conoscono è quella che grava direttamente sulle loro tasche). Inoltre aprire alla scuola privata ha il vantaggio di lasciare spazio ad una pluralità di proposte didattiche ed educative in competizione tra loro¹⁹. Tuttavia, non mancano motivi di cautela, in parte gli stessi già indicati nel caso sanitario. Ritengo che anche i cattolici debbano stare attenti che il desiderio di fare spazio alla scuola di ispirazione religiosa non porti alla smobilitazione di un sistema di garanzia scolastica per tutti, che può essere assicurato solo da una scuola pubblica di buona qualità. Anche qui è molto importante trovare un equilibrio, che peraltro non è facile possa essere l'esito di un'eventuale battaglia politica muro contro muro per l'apertura alla scuola privata. Anche perché, ancor più che nella sanità, bisogna evitare che proprio attraverso la scuola la cittadinanza si separi fin dalla scuola dell'obbligo lungo linee di censo o anche politico-ideologico-religiose. Si tratta di un pericolo tanto maggiore quanto più la nostra società diventerà multietnica e multiculturale²⁰.

Un altro importante ambito dello Stato sociale, nel quale è particolarmente rilevante il ruolo delle organizzazioni senza fine di lucro e della solidarietà informale e in cui la componente relazionale dei bisogni spesso supera per importanza la componente materiale o oggettivabile, è il settore dell'assistenza. In certi casi

¹⁹ A titolo di esempio, ancora venti anni fa in una scuola superiore religiosa di Milano era stato sperimentato l'insegnamento delle materie scientifiche in lingua inglese.

²⁰ Basta osservare il sistema inglese dove già a 11/12 anni i ragazzi sono divisi, chi su una traiettoria di primo livello che comporta un'istruzione migliore e migliori chances di accesso alle università più prestigiose, e chi invece su una traiettoria di secondo livello, il che spinge le famiglie che ne hanno le possibilità a cercare (e pagare) buone scuole per i loro figli fin dalle elementari, per consentire loro di imboccare con maggiore probabilità la traiettoria giusta.

l'elemento fondamentale che fa la qualità del servizio è la partecipazione profonda di chi presta il servizio alle sofferenze o ai disagi dell'assistito. Questo è un tipico punto di forza degli operatori volontari, che sono eccezionalmente motivati a condividere, proprio per la gratuità del loro servizio. Un altro punto di forza delle organizzazioni non-profit di tipo partecipativo, come ad esempio le cooperative sociali che associano gli stessi utenti, è la capacità di coinvolgere questi ultimi in una rete di rapporti di collaborazione tra loro e con gli operatori, con il risultato, non solo di attivare risorse aggiuntive (si pensi ad anziani, essi stessi assistiti, che si prestano a ricevere e smistare richieste di aiuto da parte di altri anziani), ma anche di fornire preziose occasioni di intessere rapporti e riacquistare un ruolo altrimenti perduto. Tuttavia, proprio oggi che il settore non-profit gode di un rinnovato interesse ed è oggetto di grandi aspettative, è bene sottolineare, non solo che di questa immagine di affidabilità e dedizione possono approfittare soggetti con motivazioni assolutamente strumentali, ma anche che in molti casi la concorrenza con organizzazioni private a fine di lucro costituisce un utile stimolo all'efficienza.

Conclusioni

Una prima conclusione che ritengo di poter trarre da queste pagine è che una migliore risposta ai bisogni nei cui confronti lo Stato sociale come lo conosciamo ha in parte fallito, non può essere trovata *bypassando* gli organismi pubblici – ritenuti per definizione inutili o dannosi – e affidandoci direttamente all'iniziativa dei privati. Anche perché non pochi dei fallimenti a cui abbiamo assistito dipendono dalla maggiore complessità – quanto all'estensione e alla varietà degli interessi da contemperare – dei problemi tradizionalmente assegnati al settore pubblico rispetto a quelli svolti dal settore privato. La strada verso risultati migliori passa allora comunque per un miglioramento di qualità, di efficienza, di competenza, di responsabilizzazione degli organi politici centrali e locali e della pubblica amministrazione, a cui verrà

chiesto sempre di più di concentrarsi nei compiti in cui è davvero insostituibile, prima di tutto, il disegno e la supervisione di un quadro al cui interno opererà in modo sempre più evidente una molteplicità di attori.

La seconda osservazione conclusiva è invece di carattere etico. Una società dello star bene, della quale ho delineato alcune caratteristiche, è incompatibile con l'idea che si possa affidare ad un organismo (in particolare il cosiddetto «Stato») la risoluzione, o per lo meno l'attenuazione, dei principali bisogni sociali, ma richiede un'ampia mobilitazione della società stessa per rispondere a questi bisogni. Ciò potrà avvenire solo se i membri della società avranno una certa visione della propria realizzazione più ricca e profonda di quella che sembra oggi dominante, fatta, da un lato, di appagamento immediato dei molti desideri che la società dei consumi coltiva scientificamente, e, dall'altro, di ricerca di un «successo» individuale definibile come potere più notorietà. Una società dello star bene è compatibile, invece, con un'idea di realizzazione personale che passa attraverso la capacità di aprirsi agli altri, prendersene cura, valorizzando così le proprie capacità, le proprie energie. Che non si tratti di un sogno, ma di un'effettiva possibilità, ne danno testimonianza, anche nella nostra società italiana, un numero tutt'altro che trascurabile di volontari e imprenditori non profit, ma anche dirigenti e imprenditori di imprese che pure non escludono lo scopo di lucro, senza dimenticare i molti dipendenti pubblici che sanno andare ben al di là del minimo richiesto loro. La sfida è di riuscire a mostrare, prima di tutto ai giovani, che una vita così impostata può essere più piena e soddisfacente.

BENEDETTO GUI

Riferimenti Bibliografici

- Barr, Nicholas (1992), *Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation*, «Journal of Economic Literature» 30 (2), pp. 741-803.
- Bassanini, Maria Chiara, Ranci, Pippo (1990). *Non per profitto*, Milano, Fondazione Adriano Olivetti.
- Bruni, Luigino (1995), *Amartya Sen: dall'economia del benessere all'economia dello «star bene»*, «Nuova Umanità», n. 2, pp. 113-136.
- Castellino, Onorato (1995), *Sintesi del documento della Commissione sulla Previdenza*, «Economia Italiana», n. 1, pp. 125-133.
- Catalano, G., Mori, P. A., Silvestri, P., Todeschini, P. (1993), *Chi paga l'istruzione universitaria?*, Milano, Angeli ed.
- Cazzola, Giuliano (1994), *Lo Stato sociale tra crisi e riforme: il caso Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Donati, Pierpaolo (1991), *Teoria relazionale della società*, Milano, Angeli ed.
- Gui, Benedetto (1991a), *Il ruolo delle organizzazioni mutualistiche e senza fine di lucro. Un approccio unificato al terzo settore*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 143-157.
- Gui, Benedetto (1991b), *Il rapporto interpersonale, tema dimenticato del dibattito su etica ed economia*, in A. Danese (a cura di), *Persona e sviluppo*, Bologna, Dehoniane, pp. 217-228.
- Hirschman, Alfred (1982), *Lealtà, defezione, protesta*, Milano, Bompiani.
- Marshall, Alfred (1936), *Principles of Economics*, London, Macmillan.
- Ranci, Costanzo, Vanoli, Alessandra (1994), *Beni pubblici e virtù private*, Milano, Fondazione A. Olivetti.
- Salamon, Lester M. (1987), *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations*, in W.W. Powell, *The Nonprofit Sector*, Yale University Press, pp. 99-117.

- Sammarco, G. (1996), *Verso nuovi sistemi di contabilità nazionale: progetti a livello nazionale e internazionale per una «contabilità ambientale»*, in Bruzzo, A. e Poli, C. (a cura di), *Economia e politiche ambientali*, Milano, Angeli ed., pp. 59-90.
- Sen, Amartya (1988), *Economia ed etica*, Bari, Laterza.
- Sen, Amartya (1994), *La diseguaglianza*, Bologna, Il Mulino.
- Siniscalco, Domenico, Musu, Ignazio (a cura di) (1993), *Ambiente e contabilità nazionale*, Bologna, Il Mulino.
- Snower, Dennis (1993). *The Future of the Welfare State*, «Economic Journal» 103 (2), pp. 700-717.
- Wright, K.G. (1990). *The Challenge of Community Care Reform*, in Culyer A.J., Maynerd A., Posnett, J. (a cura di) *Competition in Health Care: Reforming the NHS*, London, Macmillan, pp. 203-215.
- Zamagni, Stefano (1994), *Saggi sul fondamento etico del discorso economico*, Roma, Ave.