

43° CONGRESSO NAZIONALE

Crisi, *Welfare State* e Sanità

Felice Roberto Pizzuti

Docente di Politica Economica, Facoltà di Economia, Università degli Studi "La Sapienza", Roma

Rivedere il *Welfare State* alla luce dell'attuale contesto economico

La crisi economica, la sua natura, le sue cause, le sue connessioni con i sistemi di *welfare* e le indicazioni che emergono per le politiche sociali e, più specificamente, per le politiche sanitarie nel nostro Paese, sono problematiche che hanno una valenza generale, ma con implicazioni che riguardano da vicino anche il ruolo e le problematiche della Medicina veterinaria.

L'obiettivo generale è fornire elementi per una complessiva valutazione economica dell'importante fase storica che stiamo vivendo; tuttavia, l'intento (non secondario) è anche quello di offrire informazioni e stimoli per riflessioni sulle specifiche tematiche affrontate in questo congresso.

La natura "reale" della "Grande crisi del 2008" e le sue motivazioni strutturali

Ci sono periodi, come quello che stiamo vivendo, nei quali la Storia si fa più veloce e più densa di avvenimenti. Le società capitalistiche stanno attraversando uno sconvolgimento economico il cui decorso completo è ancora incerto, ma le dimensioni assunte finora sono analoghe o superiori a quelle che nello stesso periodo iniziale caratterizzarono la grande crisi del 1929. Dopo i primi sintomi – avvertiti chiaramente già nell'estate 2007 a causa dei mutui *subprime* – la crisi in atto è esplosa a livello globale nell'estate 2008; essa tuttavia, affonda le sue radici in fattori di instabilità operanti da decenni, che si erano già manifestati più volte, ma in modo circoscritto. Quella che oramai si può identificare come la "Grande crisi del 2008" si è

manifestata inizialmente nelle Borse e nel sistema bancario a livello internazionale; ciò ha contribuito a un'interpretazione diffusa che la sua natura sia essenzialmente finanziaria. Invece, la crisi riflette anche e soprattutto contraddizioni di natura reale delle relazioni economiche, sociali e politiche ed è essenzialmente in tale ambito che vanno individuate le sue cause strutturali, i suoi effetti più preoccupanti e le sue possibili vie d'uscita.

Tra i problemi strutturali dell'economia e della società capitalistica richiamati prepotentemente all'attenzione dalla crisi se ne segnalano particolarmente due:

- in primo luogo, l'aumento dell'incertezza che caratterizza le scelte operate nei mercati;
- in secondo luogo, i peggioramenti nella distribuzione del reddito e i loro effetti negativi sulla crescita.

Entrambe le questioni – incertezza e distribuzione – chiamano in causa i rapporti tra stato e mercato e, in particolare, il ruolo dello stato sociale.

La "Grande crisi del '29", il Keynesismo e "l'Età dell'Oro"

La crisi attuale sta suscitando problematiche analoghe a quelle scaturite dalla grande crisi degli anni Trenta. La crisi degli anni '30 mise in evidenza che le moderne economie di mercato sono caratterizzate dall'incertezza dei comportamenti dei suoi protagonisti, dall'instabilità degli equilibri economico-sociali e da una crescita che solo casualmente può accompagnarsi al pieno impiego delle risorse. È a partire da queste caratteristiche

che la cosiddetta rivoluzione keynesiana dimostrò analiticamente che per migliorare la stabilità e la dinamica della crescita economica e sociale è necessario un significativo ruolo economico delle istituzioni pubbliche. Nel secondo dopoguerra, mentre gli sviluppi tecnologici e l'organizzazione produttiva fordista accrescevano le capacità d'offerta del sistema produttivo, le condizioni della domanda furono favorite sia dall'aumento dei tassi d'occupazione - fino a raggiungere quasi il pieno impiego - sia dalla più accentuata dinamica salariale e dall'incremento della spesa sociale.

Nei tre decenni successivi, gli elevati livelli della crescita economica e la più equa distribuzione del reddito furono l'asse portante della cosiddetta "Età dell'Oro" dei Paesi occidentali. L'espansione del benessere complessivo si manifestò, ad esempio, anche con il netto aumento della lunghezza di vita, delle condizioni di buona salute e del livello di istruzione. La diffusione dei diritti civili e della partecipazione democratica alle scelte economiche e sociali furono risultati e cause non meno rilevanti del progresso conseguito in quel periodo.

In quegli anni, nel "blocco" dei Paesi capitalistici, fu perseguito il più efficace tentativo di conciliare il mercato con la democrazia sostanziale.

La crisi degli anni Settanta e l'affermazione del Neoliberismo

L'intenso progresso che caratterizzò "l'Età dell'Oro" suscitò anche scompensi e nuove aspettative, problemi d'adattamento e reazioni ai nuovi equilibri economici e sociali. Questi effetti contribuirono a innescare la crisi economica degli anni Settanta e i conseguenti mutamenti sociali e politici che segnarono il passaggio dal Keynesismo al Neoliberismo.

A livello sociale e politico la tendenza progressista inaugurata con il *New Deal* e affermata nella *Golden Age* si arrestò e si invertì.

La crisi economica si manifestò con l'esplosione dell'inflazione cui però si accompagnò la stagnazione, dando luogo al nuovo fenomeno della stagflazione.

Il forte incremento dei prezzi esprimeva la risposta delle imprese e, più in generale, il risultato della rincorsa distributiva innescata dall'aumentata partecipazione dei lavoratori al reddito prodotto.

Da quella crisi si uscì con la progressiva affermazione di nuovi equilibri economici, sociali e politici ritenuti più consoni allo sviluppo capitalistico. Le dinamiche dei salari e dei prezzi furono stabilizzate, ma anche per effetto dell'allontanamento dal pieno impiego.

Nei tre decenni che portano alla crisi attuale:

- è tornata ad aumentare la disuguaglianza distributiva;
- è cresciuta la precarietà dei rapporti di lavoro e dei relativi redditi;
- si è verificato un progressivo slittamento dei rischi dalla collettività agli individui (si pensi alla tendenziale riduzione dell'azione pubblica nel campo delle assicurazioni sociali sostituita - per chi può permetterselo - dal ricorso individuale alle offerte del mercato) e dalle imprese ai lavoratori (si pensi alla flessibilità di impiego dei lavoratori da parte delle imprese in ragione delle oscillazioni congiunturali della domanda).

Tutto ciò ha favorito le condizioni d'offerta delle imprese, in termini di profittabilità, ma non ha aiutato la ripresa della domanda e ha pregiudicato il ritorno ai livelli di crescita della *Golden Age*.

Una compensazione parziale all'indebolimento della domanda è tuttavia venuto dallo sviluppo abnorme del settore finanziario. La domanda - che nella *Golden Age* era stata sostenuta dalla crescita dei salari e della spesa pubblica, specialmente di quella sociale - nei decenni successivi è stata alimentata dai profitti finanziari, dall'allargamento ai ceti medi dei guadagni generati dalle "bolle" borsistiche e immobiliari, dal credito concesso a

costo ridotto e con scarse garanzie, anche ai fruitori di redditi bassi e precari, e dal debito verso i Paesi emergenti che producono molto più di quanto consumano.

La teoria economica dominante ha contribuito significativamente al nuovo corso del processo d'accumulazione, valutando positivamente sia il contenimento della dinamica salariale e della spesa sociale sia la flessibilizzazione del mercato del lavoro; contemporaneamente, ha svalutato l'importanza dell'incertezza (che per definizione è imprevedibile) derubricandola a rischio probabilisticamente prevedibile; conseguentemente si sono ridotte anche le esigenze di stabilizzazione economica e di sicurezza sociale affidate allo stato sociale.

L'instabilità, che Keynes aveva indicato come l'aspetto caratterizzante dello sviluppo capitalistico, è stato immaginato come un problema meno rilevante a seguito dell'introduzione di nuove teorie delle aspettative che, pretendendo di regolare i rapporti tra passato, presente e futuro, hanno indotto a credere che quest'ultimo sia largamente prefigurabile.

La sostanziale rimozione dell'incertezza ha favorito anche la convinzione che fosse possibile e opportuno sottrarre la creazione di nuove attività finanziarie alle eccessive regolamentazioni esistenti; premi Nobel per l'Economia sono stati assegnati agli autori di modelli matematici con i quali si ritiene di poter maneggiare le situazioni rischiose come se lo siano molto meno.

La fragilità del nuovo modello di crescita, la crisi attuale e la sua sottovalutazione

Tuttavia, il processo d'accumulazione che si afferma dopo la crisi degli anni '70 si rivela molto fragile e, dopo una successione di crisi parziali, si arriva a quella globale in corso.

Nel settembre del 2008, con il falli-

mento di Lehman Brothers, anche i più convinti critici dell'intervento pubblico realizzano che se lo Stato si sottrae al ruolo di creditore d'ultima istanza gli effetti possono essere catastrofici. Nel corso del 2008, le principali Borse mondiali subiscono perdite che arrivano a distruggere anche il 50% delle loro capitalizzazioni. Le motivazioni principali della crisi attuale, che va ben oltre la dimensione finanziaria, sono dunque:

- la rimozione ideologica dell'incertezza (che invece era aumentata con la globalizzazione dei mercati);
- il contemporaneo indebolimento delle istituzioni e delle politiche economiche e sociali preposte a compensare l'instabilità;
- gli effetti negativi dell'accresciuta sperequazione distributiva sugli equilibri economici e sociali;

- la fragilità del processo di crescita indotta dalla finanziarizzazione dell'economia, dalle cosiddette «bolle», dalla diffusione del credito facile e dagli squilibri nelle relazioni tra Paesi sviluppati e Paesi emergenti.

Nella primavera del 2009 - dopo oltre sei mesi di massicci e generalizzati interventi delle autorità pubbliche a sostegno, in primo luogo, dei mercati finanziari, ma anche dei settori reali dell'economia - la precipitazione delle quotazioni delle Borse mondiali si arresta, lasciando spazio a un successivo parziale recupero, accompagnato però da un'elevata volatilità che tuttora continua a dominare i mercati finanziari.

Da allora, le preoccupazioni più drammatiche cedono il passo alla lunga serie di dichiarazioni d'ottimismo sulla fine della crisi che, però, sono sistematicamente smentite dai fatti che accadono anche nel settore finanziario, ma soprattutto nell'economia reale.

La sottovalutazione della crisi e delle sue cause di natura reale continua ad essere il maggior ostacolo al superamento della crisi stessa. Una spiegazione di questo diffuso atteggiamento va individuata nel persistente predominio sia dei forti interessi economici sia delle visioni politico-culturali, entram-

bi legati alle modalità di funzionamento assunte dal sistema economico negli ultimi tre decenni.

Eppure, i fatti, tanto crudi quanto sottovalutati, sono sotto gli occhi di tutti:

1. passati due anni dal fallimento della Lehman Brothers, nonostante la grande instabilità dei mercati finanziari e valutari, nonostante il record raggiunto dai fallimenti bancari (solo negli USA, nel corso del 2009 sono fallite oltre 130 banche), i rischi sistemici non sono più tra i primi punti all'ordine del giorno del dibattito economico;
2. la tanto attesa nuova regolamentazione del settore bancario a livello internazionale dà luogo agli accordi di Basilea 3, generalmente commentati come "la montagna che partorisce il topolino";
3. l'attività di credito alle imprese rimane fortemente ridotta mentre è prepotentemente ripresa l'attività speculativa. Già nella prima metà del 2009, il valore dei derivati creati dalle prime venticinque banche americane era aumentato di 1.500 miliardi di dollari, portando il totale a 203.000 miliardi, un ammontare superiore a quello del periodo antecedente il fallimento di Lehman Brothers;
4. ancora più indeterminati rimangono i progetti della complessiva riorganizzazione del sistema monetario e finanziario globale che pure avevano attirato l'attenzione generale già nei primi mesi della crisi. Dall'iniziale diffusa convinzione che sarebbe stato necessario un nuovo grande accordo internazionale paragonabile a quello di Bretton Woods, siamo arrivati alla situazione attuale oramai definita apertamente di "guerra valutaria";
5. la dimensione della crisi che continua ad essere non adeguatamente considerata è quella dell'economia reale dove si manifestano gli effetti più dolorosi e preoccupanti. Nella generalità delle maggiori economie occidentali, la caduta del PIL ha assunto entità mai raggiunte dall'ultimo dopoguerra, mentre la disoccupazione nei Paesi europei è oltre il 10%, con punte che, come in Spagna, superano il 20%.

A questo ultimo riguardo, va precisato

che la situazione italiana non è affatto migliore della media europea; anzi, è strutturalmente peggiore. Se, come è opportuno, si tiene conto anche dei tassi d'attività (che nel nostro Paese sono inferiori di circa 10 punti % alla media europea) e se, come è giusto, si considerano anche i lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni, i nostri livelli effettivi di disoccupazione sono ben superiori a quelli medi europei. Se poi si disaggregano i nostri dati, emergono sperequazioni a sfavore dei territori meridionali, dei giovani e delle donne che non hanno riscontro in nessun altro Paese e indeboliscono significativamente la nostra coesione sociale, con evidenti effetti negativi anche sull'efficienza e la competitività del nostro sistema economico. Il nostro tasso di disoccupazione complessivo, tenendo conto dei cassintegrati, è intorno all'11,5%; la disoccupazione giovanile però è pari al 28% e nel Sud è pari al 40%; sempre nel Sud, i bassi tassi d'attività - che riflettono la scarsa disponibilità di posti di lavoro - fanno sì che su 100 donne in età da lavoro solo 30 siano occupate.

La crisi indica la necessità di riconsiderare il ruolo del Welfare State

Le contraddizioni reali manifestate dal sistema economico a livello globale impongono la riconsiderazione dei rapporti tra mercati e istituzioni come si sono affermati negli ultimi trent'anni.

La crisi pone la necessità di rifondare i meccanismi della crescita basandoli non solo sul miglioramento della capacità e delle condizioni dell'offerta, ma anche su una domanda che sia adeguata e sostenuta da fonti di finanziamento più solide; cioè una domanda che sia alimentata:

- da una distribuzione del reddito meno sperequata;
- da prospettive salariali più dinamiche e certe;
- da politiche sociali che diano implementazione e sicurezza al reddito

complessivo e alle condizioni di vita lungo l'intero arco dell'esistenza individuale.

La natura e le cause della crisi indicano, in particolare, la specifica necessità di riconsiderare strutturalmente il ruolo delle politiche sociali e delle istituzioni del *Welfare State*.

A questo riguardo è utile richiamare brevissimamente le ragioni storiche dello sviluppo dei sistemi di *welfare*. Dalla fine dell'Ottocento agli anni '80 del secolo scorso, i moderni sistemi di *welfare* hanno avuto un notevolissimo sviluppo qualitativo e quantitativo, trovando sostegno in una pluralità di interessi e visioni politico-culturali che includono le organizzazioni delle imprese e dei lavoratori, il conservatorismo illuminato del cancelliere Bismark e il liberalismo progressista di Lord Beveridge, il movimento socialista e il solidarismo cattolico. Nella storia del pensiero economico, contributi analiticamente consolidati, spesso maturati nell'ambito della stessa visione liberale, hanno dimostrato l'utilità che l'intervento pubblico regoli, integri o anche sostituisca il mercato nell'offerta di beni e servizi sociali, per motivi che sono non solo d'equità, ma anche d'efficienza economica.

Esigenze fondamentali per il benessere collettivo, che giustificano l'intervento pubblico anche per motivi d'efficienza economica, sono, ad esempio:

- la prevenzione sanitaria che riguarda tutte le forme viventi (umane, animali e vegetali) e le loro interconnessioni;
- la cura e la salvaguardia dell'igiene ambientale;
- il controllo sull'intera catena alimentare;
- l'offerta di servizi sanitari e veterinari:
 - caratterizzati da economie di scala produttive che implicano la convenienza a produzioni centralizzate
 - e/o che debbono essere disponibili in maniera generalizzata sul territorio indipendentemente dai costi sostenibili dai singoli.

Un fattore di grande e crescente importanza per lo sviluppo economico,

e non solo, è l'innovazione produttiva; la sua forte accelerazione nel corso del Novecento, che è stata alla base della corrispondente dinamica della capacità produttiva, ha trovato un efficace sostegno proprio nelle istituzioni del *Welfare State*, le quali:

- in primo luogo, danno un efficiente ed efficace contributo alla creazione di quegli elementi di capitale umano (come l'istruzione, la buona salute, l'igiene ambientale, la ricerca e la formazione) che sono alla base dei processi innovativi;
- in secondo luogo, predisponendo le reti di sicurezza socio-economiche che compensano e attenuano i possibili esiti negativi delle attività rischiose, favoriscono le iniziative innovative che generano lo sviluppo.

Una motivazione generale del *Welfare State* è quella di contrastare e compensare l'instabilità dei mercati che è cresciuta insieme allo sviluppo delle loro potenzialità. Va pure ricordato che le istituzioni del *Welfare State* hanno contribuito e contribuiscono a favorire l'equilibrio tra il crescente aumento della capacità d'offerta dei sistemi produttivi e la capacità della domanda pagante di assorbirla: sia direttamente, tramite la spesa delle sue istituzioni, sia favorendo una più equa distribuzione del reddito che garantisce livelli del consumo complessivo più elevati e più stabili.

L'espansione dello stato sociale che ha accompagnato lo sviluppo capitalistico trova dunque una molteplicità di motivazioni che hanno non solo carattere sociale e politico, ma anche micro e macro economiche.

L'esperienza storica conferma dunque che lo sviluppo dello stato sociale è stato, non tanto una conseguenza della ricchezza dei Paesi economicamente più avanzati, ma - soprattutto - uno dei suoi presupposti non secondari.

Tuttavia, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, si è verificata una radicale svolta ideologica che ha oscurato i precedenti risultati analitici ed empirici raggiunti nel dibattito stato-mercato; cosicché, oltre alle cattive applicazioni e ad alcune patologie dei

sistemi di *welfare* pubblici che certamente vanno rimosse, sono state messe in discussione anche le loro consolidate capacità sociali e d'efficienza.

Nel nuovo clima economico, politico e culturale - che si è diffuso anche come senso comune nell'opinione pubblica - le istituzioni del *Welfare State* hanno finito per essere valutate, nel più favorevole dei casi, solo in base alla loro sostenibilità finanziaria; il che implica, consapevolmente o meno, un approccio riduttivo, se non distorto, al *Welfare State*.

Nelle specifiche esperienze nazionali, la spinta a contenere la spesa sociale è stata superiore quando hanno pesato maggiormente politiche economiche e imprenditoriali miopi, rivolte più a migliorare la competitività di prezzo mediante la riduzione degli oneri salariali che non ad aumentare la competitività qualitativa che dipende dalla diffusione del capitale umano e delle reti di sicurezza sociale, le quali favoriscono l'assunzione dei rischi, inevitabili nei processi innovativi, che sono alla base del progresso economico, sociale e civile.

Il prevalere di queste politiche di corto respiro induce a valutare la spesa sociale come un costo che pregiudica la crescita anziché come uno strumento che può favorirla.

Ma in tal modo si alimenta il circolo perverso della corsa al ribasso delle condizioni economiche e sociali; il vano tentativo di fronteggiare l'inarrivabile concorrenzialità di costo dei Paesi emergenti nei settori produttivi tradizionali induce a risparmiare sugli investimenti sociali, ma il risultato è quello di ostacolare l'innovazione dei sistemi produttivi e, quindi, di retrocedere nella fascia bassa della divisione internazionale del lavoro.

Crisi e *Welfare State*: la situazione italiana

L'esigenza di un maggiore stimolo alla crescita da parte dello stato sociale è particolarmente avvertita in Italia

dove, oltre ai problemi comuni posti dalla crisi, c'è l'esigenza di contrastare le specifiche tendenze al declino in atto già dagli anni '90.

Il nostro Paese rischia di avvatarsi in un circolo perverso:

- il forte peso di settori e metodi produttivi tecnologicamente maturi, combinato con una scarsa propensione all'innovazione, ha accentuato la miopia di privilegiare la competitività essenzialmente sul piano dei prezzi;
- ciò avviene in mercati sempre più dominati dai Paesi economicamente emergenti la cui concorrenzialità è sostenuta da condizioni salariali e sociali molto arretrate;
- questa situazione stimola l'impiego di manodopera poco qualificata e precaria con la conseguenza di ridurre non solo l'entità e la stabilità del reddito nell'immediato, ma anche di scoraggiare ulteriormente i già bassi livelli di istruzione e l'innovazione, generando ulteriori effetti negativi sulla crescita.

Nell'UE a 27 siamo tra i Paesi col numero minore di laureati (pari al 13% della popolazione tra 25 e 64 anni contro il 23% nell'UE-27) e con il numero maggiore di abbandoni scolastici precoci (il 20% contro la media del 15%). Ma pur essendo pochi, i nostri laureati incontrano particolari difficoltà a trovare lavoro.

In questo contesto, lo stato sociale viene visto come un costo, anziché come un investimento collettivo in capitale umano e infrastrutture socio-produttive, quindi si rafforza la spinta a ridurlo; anche i servizi e le assicurazioni sociali tendono a trasformarsi in "beni di lusso" da distribuire tramite il mercato, ma solo a chi può permetterseli.

Gli effetti negativi si riversano anche sul volume della domanda, dei consumi e del reddito, nonché sulla loro distribuzione che diventa più sperequata; peggioramenti si hanno pure sulla qualità dei beni prodotti e del modo di produrli ovvero - nel complesso - sulla qualità dello sviluppo sociale, civile e culturale.

Tuttavia, mentre la natura della crisi

attuale spinge a mettere in discussione le tendenze al contenimento del *Welfare State*, in Italia il programma di politica sociale disegnato nel Libro Bianco e nel Libro Verde è di mutare sensibilmente l'attuale mix tra pubblico e privato a vantaggio del secondo. In particolare, si vuole contenere la presenza pubblica nella previdenza, nella sanità, nel collocamento, nella gestione degli ammortizzatori sociali e nella sicurezza del lavoro, a vantaggio di strutture e assicurazioni integrative private, incentivate fiscalmente e finanziate a capitalizzazione, con il paradosso di affidare proprio ai mercati più volatili - quelli finanziari - il ruolo di compensare gli effetti della loro generalizzata instabilità.

Questi progetti si basano su valutazioni critiche del nostro sistema di *welfare* e del mercato del lavoro che è utile puntualizzare per distinguere i problemi veri da quelli strumentali:

- una comparazione statisticamente corretta smentisce che nel nostro sistema di *welfare* ci sia l'anomalia di una spesa previdenziale eccessiva¹;
- i dati smentiscono anche il luogo comune che il nostro mercato del lavoro sia regolamentato in modo più rigido²;
- se si confrontano i sistemi di *welfare* europei, si vede che la vera anomalia di quello italiano sta nell'inadeguatezza della spesa complessiva e, in particolare, in quella per gli ammortizzatori sociali, per la formazione e per il contrasto alla povertà e - come si vedrà meglio - anche nella Sanità;
- la nostra spesa sociale (26,7% del PIL) sembra di poco inferiore alla media dell'Europa a 15 (26,9%), ma questo dato è influenzato dalla minore dinamica del nostro PIL; infatti, se si fa pari a 100 la media europea della spesa procapite, il dato italiano è pari solo a 83;
- attualmente solo un terzo dei nostri disoccupati beneficia di trattamenti assicurativi e sono del tutto scoperte proprio le categorie più a rischio, cioè con contratti più "flessibili";
- da noi sono completamente assenti misure a sostegno del reddito minimo;

nell'UE, ciò accade solo in altri due Paesi, Grecia e Ungheria;

- queste carenze assicurative contribuiscono a spiegare il livello della povertà nel nostro Paese (le persone a rischio di povertà relativa sono il 20%) che non solo è superiore alla media europea (16%), ma è anche molto mal distribuita: sotto la soglia di povertà media italiana ci sono il 3% dei veneti e il 30% dei siciliani;

- gli indicatori di disegualianza indicano una distribuzione del reddito che in Italia è più sperequata che nella media europea;

- nella media europea, le imprese che svolgono formazione continua ai loro lavoratori (peraltro sostenuta dall'intervento comunitario) sono il 49%, mentre in Italia solo il 27%;

- per quanto riguarda il sistema pensionistico, la serie di riforme avviate nel 1992 ha raggiunto l'obiettivo di stabilizzarne la spesa, ma è sensibilmente diminuito il grado di copertura, specialmente per coloro le cui prestazioni saranno interamente calcolate con il sistema contributivo. Un lavoratore dipendente a tempo indeterminato, che nel 2035 andrà in pensione con 65 anni d'età e 35 di contributi, raggiungerà un tasso di sostituzione di circa il 58% (prima avrebbe raggiunto il 70% anche andando in pensione in più giovane età); per un lavoratore parasubordinato nella stessa situazione (peraltro molto improbabile da raggiungere), il tasso sarà del 43%.

La Sanità

La complessiva spesa sanitaria italiana rapportata al PIL è inferiore a quella media sia dei Paesi europei sia di quelli OCSE ed è pari a poco più della metà di quella degli USA.

La quota pubblica della nostra spesa sanitaria è del 77%, in linea con quanto avviene mediamente nei Paesi europei e di poco superiore rispetto alla media dei Paesi OCSE tra i quali però ci sono anche gli Stati Uniti, dove la quota pubblica è solo del 46%.

Quest'ultimo dato molto contribuisce a spiegare il fatto che circa il 15% dei

cittadini americani non sono sufficientemente poveri da poter avere una copertura pubblica, ma nemmeno sufficientemente ricchi da potersi permettere un'assicurazione sanitaria privata. La sconcertante combinazione di una spesa sanitaria elevatissima che non consente una copertura completa nel Paese più ricco del mondo - mentre in Europa, dove si spende molto meno, è la norma anche in Paesi molto meno ricchi - conferma che nel settore sanitario il mercato incontra serie difficoltà a soddisfare la domanda di buona salute e igiene pubblica in modo efficace, efficiente ed equo.

Non è un caso che negli Stati Uniti, seppure a fatica, proprio in connessione alla crisi che evidenzia alcuni limiti del mercato, si stia riproponendo una politica sanitaria tesa a colmare le lacune dei sistemi di *welfare*.

In Italia, l'incidenza della nostra spesa sanitaria pubblica sul PIL è del 7,3%, un po' meno rispetto alla media dell'Europa a 15. Il divario però è molto più sensibile se si elimina l'effetto derivante dalla minore crescita del nostro PIL e si confronta la spesa *pro capite* a parità di potere d'acquisto: la nostra è inferiore del 20% alla media europea. Questo divario nel 2001 era solo del 12%.

Tuttavia, con l'intento di contenere ulteriormente la componente pubblica, sia rispetto al PIL sia rispetto alla componente privata, sono in corso i cosiddetti piani di rientro, i quali accentuano il controllo d'efficacia delle prestazioni e - più strategicamente - intendono modificare i rapporti centro-periferia e pubblico-privato nel settore sanitario.

La prova principale cui sarà sottoposto il nostro sistema sanitario è l'applicazione del nuovo schema di federalismo fiscale che, almeno nelle intenzioni, dovrebbe modificare le modalità di trasferimento delle risorse finanziarie alle regioni. Tuttavia, il nuovo criterio del fabbisogno standard non risulta ancora ben definito e la recente bozza di decreto approvato dal Governo sembra in buona sostanza confermare il metodo del costo *pro*

capite pesato per classi d'età.

Il dato certo è che la predeterminazione del fabbisogno sanitario nazionale verrà fissata "in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto del fabbisogno sanitario nazionale"³; ciò significa che la predeterminazione dell'ammontare complessivo da distribuire tra le regioni è del tutto scollegato dal calcolo dei fabbisogni regionali standard.

Allo stato attuale, come sarà definita la ripartizione dei fondi tra le varie regioni non è ancora concretamente stabilito; ma i criteri di cui si parla potrebbero aumentare le dotazioni delle regioni considerate migliori a scapito, naturalmente, di quelle considerate peggiori.

Se questo sarà, si tratterà di un criterio contabile che, nell'ambito di una complessiva riduzione delle risorse complessive che ci allontanerà ulteriormente dalla media europea, potrà anche disciplinare i comportamenti finanziari meno virtuosi, ma non sarà affatto in grado di migliorare l'efficienza, l'efficacia e l'appropriatezza della spesa sanitaria.

Un obiettivo più chiaro della politica sanitaria del Governo è distinguere tra il finanziamento integrale delle spese catalogate come essenziali e il finanziamento solo parziale per tutte le altre. La delimitazione delle spese considerate essenziali e finanziate integralmente, da un lato, consentirà dei risparmi nella spesa complessiva, ma con il rischio di accentuare le differenze regionali; d'altro lato, lascerà spazio al mercato sanitario locale e alle assicurazioni integrative private il cui sviluppo è appunto auspicato nel Libro Bianco.

Obiettivi come la prevenzione e la sicurezza dell'igiene ambientale e alimentare - che sono socialmente ed economicamente strategici per la collettività e, quindi, da perseguire con l'intervento pubblico - saranno resi più difficili dai tagli di spesa ipotizzati, con il rischio aggiuntivo di accentuare le differenze territoriali.

In questo ambito, un'attenzione particolare spetta al collegamento tra la

sicurezza alimentare e la Sanità pubblica veterinaria che deve poter disporre di capacità formative delle proprie strutture e di livelli organizzativi minimi che consentano la possibilità di garantire e certificare la salubrità sia delle nostre produzioni sia di quelle che comunque arrivano nei nostri mercati al consumo.

Ma, a tale riguardo, il *turnover* previsto per i veterinari del servizio pubblico desta comprensibili apprensioni visto che nel prossimo triennio andranno in pensione circa 1.700 di essi, cioè quasi il 30% di quelli attualmente presenti; i tagli al personale medico e veterinario rischiano di ridurre la consistenza di una professionalità che assolve, tra l'altro, al delicato compito di prevenzione e controllo in materia di sicurezza alimentare, igiene ambientale e salute pubblica.

L'assunto di fondo che ispira la politica sanitaria governativa è che i vincoli di bilancio e la difficoltà impositiva impongano la riduzione delle prestazioni pubbliche, il ricorso crescente al finanziamento privato tramite il mercato e la maggiore compartecipazione dei cittadini alla spesa del Servizio sanitario nazionale. Tuttavia la valutazione degli aspetti specifici d'efficienza ed efficacia connessi all'uso di queste politiche segnala una prevalenza dei costi rispetto ai benefici.

Le assicurazioni private potrebbero anche razionalizzare le spese sanitarie attualmente sostenute dai cittadini; esse sono pari al 22% della spesa complessiva, per un ammontare pari a circa il 2% del PIL. Tra queste spese si segnalano, in particolare, quelle per le cure odontoiatriche e l'assistenza ai lungodegenti e agli anziani; ma proprio per queste cure, l'esperienza segnala i forti rischi di selezione avversa da parte delle assicurazioni, le quali limitano o escludono le prestazioni proprio quando sono più necessarie.

I premi assicurativi hanno poi un trattamento fiscale di favore che è iniquo poiché la loro deduzione dall'imponibile avvantaggia i titolari dei redditi più elevati e, di fatto, esclude dalle

agevolazioni chi ha occupazioni precarie e basse retribuzioni.

Queste agevolazioni costituiscono comunque un consistente aggravio per il bilancio pubblico che pregiudica un approccio universalistico più efficiente ed equo.

Quanto al progetto di aumentare la compartecipazione dei pazienti al finanziamento delle prestazioni del Servizio sanitario nazionale, va fatta distinzione tra la finalità di ridurre i comportamenti di *moral hazard* che generano sprechi e l'obiettivo di acquisire fonti aggiuntive di finanziamento.

La finalità di ridurre gli sprechi ha motivazioni reali, ma le compartecipazioni sono inique in quanto regressive e possono costituire un ostacolo alle cure per i meno abbienti. Inoltre stimolano il rinvio della cura a quando sarà più necessaria, ma anche più costosa, oppure spingono verso cure sostitutive non soggette a ticket, ma non necessariamente appropriate; in entrambi i casi peggiorano l'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario. Dal punto di vista finanziario, indagini specificamente condotte sui ricoveri ospedalieri mostrano che le compartecipazioni, a meno di escludere ogni tipo d'esenzione che le renderebbe particolarmente inique, non sono in grado di fornire risorse apprezzabili. Nella valutazione di quali siano gli aspetti da migliorare del nostro Servizio sanitario può essere utile tener conto anche di un altro aspetto. Nei diversi Paesi europei, l'accesso ai servizi sanitari è più o meno condizionato dalla situazione reddituale dei cittadini e, quando il condizionamento esiste, è tra i più poveri che si registrano le maggiori difficoltà d'accesso. L'Italia è tra i Paesi dove questo fenomeno

meno negativo è più evidente: incontrano difficoltà d'accesso ai Servizi sanitari legate al costo delle cure, alla lunghezza della fila d'attesa e alla lontananza dei presidi sanitari una persona su dieci tra chi è nel 20% della popolazione più povera e solo una su cinquanta nel 20% della popolazione più ricca.

Conclusioni

La politica sanitaria e la più complessiva politica del *welfare* in atto nel nostro Paese richiedono un ripensamento complessivo.

Nel Libro Verde concepito e nel *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* che dovrebbe realizzarsi nel nostro Paese si propone di sostituire a quello attuale un *welfare* definito delle opportunità e delle responsabilità individuali che, in una cornice di sostenibilità finanziaria, riproponga la centralità della persona e ponga fine alla «Contrapposizione, tutta ideologica, tra Stato e mercato ovvero tra pubblico e privato», che scommetta «Su una virtuosa alleanza tra mercato e solidarietà». In particolare si sostiene che «Fondamentale, in questa prospettiva, è la capacità di “fare comunità”, a partire dalle sue proiezioni essenziali che sono la famiglia, il volontariato, l'associazionismo e l'ambiente di lavoro, sino a riscoprire luoghi relazionali e di servizio come le parrocchie, le farmacie, i medici di famiglia, gli uffici postali, le stazioni dei Carabinieri». In termini più concreti, come si è già notato, il nuovo modello di *welfare* dovrebbe mutare sensibilmente l'attuale mix tra intervento pubblico e privato, riducendo il peso del primo a vantaggio del secondo. In particolare,

andrebbe contenuta la presenza pubblica nella previdenza, nella Sanità, nel collocamento, nella gestione degli ammortizzatori sociali e nella sicurezza del lavoro, a vantaggio di assicurazioni integrative private che, peraltro, andrebbero incentivate fiscalmente, ovvero a carico del bilancio pubblico. Andrebbe poi modificato l'ambito territoriale delle responsabilità pubbliche, riducendo quelle centrali a favore di quelle locali.

I due documenti governativi, nonostante facciano riferimento a parole chiave e obiettivi che spesso sono condivisibili – come migliorare le opportunità degli individui e contrastare le inefficienze presenti nell'intervento pubblico – tracciano un disegno complessivo e offrono indicazioni operative che suscitano dubbi significativi.

Il Libro Bianco, pur essendo stato varato un anno dopo l'esplosione della crisi, che segna uno spartiacque anche nella teoria economica, non sembra averne colto le implicazioni per il dibattito stato-mercato e per l'opportunità di rivedere i pregiudizi ideologici che l'hanno condizionato negli ultimi decenni.

Mentre in tutto il mondo si prende atto della necessità di arginare gli effetti drammatici della crescente incertezza che regola le scelte di mercato, appare fuori luogo l'idea di ridurre il *welfare* pubblico e il finanziamento a ripartizione, sostituendoli con iniziative private e fondi a capitalizzazione, che anziché contrastare l'instabilità dei mercati l'amplificano.

Una vita «buona» - com'è evocata nel Libro Bianco - è sicuramente auspicabile, ma ridurre l'offerta pubblica di sicurezza sociale non accresce le possibilità di realizzarla, anzi, la riduce.

¹ Nei dati ufficiali la spesa pensionistica italiana è maggiorata dall'indebita inclusione del TFR, da ritenute fiscali più elevate e da spese che in altri Paesi vengono registrate sotto altre voci. I dati mostrano anche che il sistema pensionistico pubblico non grava sul bilancio pubblico, anzi ne migliora il saldo visto che le entrate contributive superano le prestazioni previdenziali al netto delle ritenute fiscali per un ammontare pari a circa lo 0,9% del PIL.

² La classifica dei Paesi europei, in base all'indice quantitativo della legislazione di protezione dell'occupazione redatta dall'OCSE, colloca l'Italia nella metà dei Paesi con minore protezione e nel nostro Paese l'incidenza dei lavoratori a tempo determinato su quelli complessivi (15% più l'ulteriore 5% dei collaboratori a progetto) è superiore alla media europea (13%).

³ Schema di decreto sui fabbisogni standard varato dal Governo.