



# proteo

## Annali

Numero 6/2017

Proteo - Anno XXI - Iscrizione tribunale di Roma n° 468/98 del 9/10/1998  
Poste Italiane SPA - Spedizione in abb. postale 70% USB Roma

# Che ne è stato dello Stato

Rivista a carattere scientifico di analisi delle dinamiche economico-produttive e di politiche del lavoro



A cura del Centro Studi Trasformazioni Economico-Sociali (CESTES)  
e dell'Unione Sindacale di Base (USB)





## ABBONAMENTI

Abbonatevi e fate abbonare compagni, amici,  
studiosi, gruppi, biblioteche, centri studi.

Gli abbonati avranno diritto a ricevere  
in omaggio i quaderni e il materiale di  
riflessione scientifica che CESTES produrrà  
nel corso dell'anno

**A richiesta verranno applicati condizioni  
di favore per l'abbonamento a disoccupati,  
lavoratori precari, detenuti e studenti**

---

### Abbonamento annuo:

<b>ordinario</b>	<b>€ 15,00</b>
<b>estero</b>	<b>€ 30,00</b>
<b>sostenitore</b>	<b>€ 60,00</b>

---

Arretrati: € 15,00 a fascicolo

## VERSAMENTI

Numero di conto corrente postale 98776008 intestato a  
**Centro Studi Trasformazioni Economico-Sociali (CESTES) - PROTEO**  
Via dell'Aeroporto, 129 - 00175 Roma

Vi chiediamo cortesemente di specificare la causale del versamento, indicando molto chiaramente  
nome, cognome, indirizzo, c.a.p., città e di informarci al più presto dell'avvenuto abbonamento ai recapiti  
sottoelencati, per garantire l'invio tempestivo della rivista.

Tel. 06 76.28.275/6 - Fax 06 76.28.233 - e-mail: [info@cestes.usb.it](mailto:info@cestes.usb.it) - [cestes@tin.it](mailto:cestes@tin.it)

**[www.proteo.usb.it](http://www.proteo.usb.it)**



# Sommario

- pag. **5** **Editoriale**
- pag. **9** **Rita Martufi**  
Il Welfare aziendale come ultima frontiera dello smantellamento dello Stato sociale.  
Un aggiornamento
- pag. **39** **Luciano Vasapollo**  
Pianificazione e difesa del Welfare
- pag. **61** **Stefano Zamagni**  
Economia civile e nuovo Welfare
- pag. **69** **Lorenzo Giustolisi**  
Ripensare il collettivo, riconquistare pezzi di Stato
- pag. **81** **Nazareno Festuccia**  
Pubblica Amministrazione. Sempre meno pubblica... Sempre meno amministrazione
- pag. **97** **Lucia Donat Cattin**  
Quale scuola? Dal finanziamento universale alla lotta per l'attribuzione dei fondi Europei
- pag. **113** **Sabino Venezia**  
La sanità nel processo di privatizzazione dell'azienda statale
- pag. **129** **Corinna Betassa**  
Dal diritto alla salute al Welfare aziendale. Cronaca dello smantellamento del Sistema sanitario nazionale
- pag. **139** **Lorenzo Dorato**  
Le privatizzazioni in Italia: analisi del processo di mercificazione dell'economia pubblica
- pag. **163** **Luciano Vasapollo**  
**Franco Lucchese**  
La promozione della salute nei Paesi dell'ALBA. L'esempio di Cuba
- pag. **175** **Massimo Gabella**  
Democrazia economica partecipativa e della complementarità: forme di Stato sociale nelle transizioni delle esperienze dell' ALBA
- pag. **187** **Stefano Zamagni**  
Un matematico tra Utopia e Riformismo



Numero 6/2017

**Rivista a carattere scientifico  
di analisi delle dinamiche economico-produttive  
e di politiche del lavoro**

A cura del Centro Studi Trasformazioni  
Economico-Sociali (CESTES)  
e dell'Unione Sindacale di Base (USB)

**DIRETTORE RESPONSABILE**  
**Sergio CARARO**

**DIRETTORE SCIENTIFICO**  
**Luciano VASAPOLLO**

**COMITATO DI REDAZIONE  
E PROGRAMMAZIONE**  
**Rita MARTUFI (Dirett. Redazione)**  
**Umberto FASCETTI**  
**Nazareno FESTUCCIA**  
**Michele FRANCO**  
**Massimo GABELLA**  
**Lorenzo GIUSTOLISI**  
**Luigi MARINELLI**  
**Paola PALMIERI**  
**Emidia PAPI**  
**Luciano VASAPOLLO**

**CONSIGLIO SCIENTIFICO EDITORIALE**

<b>Luciano VASAPOLLO (Dir. Scientifico)</b>	Italia
<b>Joaquin ARRIOLA</b>	Spagna
<b>Guglielmo CARCHEDI</b>	Olanda
<b>Efrain ECHEVARRIA</b>	Cuba
<b>Ivonne FARAH</b>	Bolivia
<b>Henrike GALARZA</b>	Paesi Baschi
<b>Lorenzo GIUSTOLISI</b>	Italia
<b>Diego GUERRERO</b>	Spagna
<b>Remy HERRERA</b>	Francia
<b>Rita MARTUFI</b>	Italia
<b>Furio PESCI</b>	Italia
<b>James PETRAS</b>	Stati Uniti
<b>Marina ROSSI</b>	Italia
<b>Alejandro VALLE</b>	Messico
<b>Henry VELTMAYER</b>	Canada

Iscrizione Tribunale di Roma n° 468/98 del 9/10/1998  
Sped. in abb. postale Art. 2 comma 20/c legge 662/96 Filiale di Roma  
Redazione e Amministrazione  
Via dell'Aeroporto, 129 - 00175 Roma - tel. e fax 06 76.28.275/6 - [www.cestes.usb.it](http://www.cestes.usb.it) • [cestes@usb.it](mailto:cestes@usb.it)

I numeri precedenti della rivista sono disponibili sul sito: [www.proteo.usb.it](http://www.proteo.usb.it) - [www.usb.it](http://www.usb.it) - [www.cestes.usb.it](http://www.cestes.usb.it)



Stampa Edizioni **Efesto**

**Distribuzione a cura del Centro Studi (CESTES) e dell'Unione Sindacale di Base (USB)**

Gli articoli scritti da collaboratori della rivista per poter essere pubblicati su PROTEO, sono sottoposti al giudizio di esperti referees per l'approvazione. Le traduzioni sempre autorizzate dagli autori, sono a cura del Comitato di Redazione e Programmazione e quando indicato di collaboratori della rivista. Comunque, gli articoli ospitati su PROTEO non necessariamente esprimono il punto di vista del Consiglio Scientifico Editoriale né quello del Comitato di Redazione e Programmazione della rivista stessa, sia nei suoi singoli componenti sia complessivamente. Gli articoli dei collaboratori, che ringraziamo vivamente, vengono pubblicati al fine di arricchire, attraverso la pluralità di informazione e della riflessione scientifica, il dibattito politico-economico e socio-culturale in merito all'interpretazione e alle modalità attuative dei processi di trasformazione che investono la società contemporanea.

La **Redazione** chiede che l'invio di articoli, sottoposti anonimamente al vaglio di referee, siano composti seguendo il metodo di citazione Harvard, per cui l'autore citato va inserito nel testo seguito da parentesi tonde che comprendono la data di pubblicazione del testo ed il numero della pagina richiamata. La bibliografia va inserita pertanto ai piedi dell'elaborato. Le citazioni brevi (2-3 righe) vanno comprese tra virgoletti caporali («...»), quelle più lunghe vanno staccate dal testo e scritte in corpo minore e senza virgolette. Eventuali citazioni contenute nei brani citati vanno tenute tra virgolette alte ("..."). Eventuali omissioni dai testi citati vanno indicate con tre puntini tra parentesi quadre [...].

# Che ne è stato dello Stato

Editoriale



**I**l titolo scelto per questo numero di «Proteo» è simile a quello di una copertina dell'«Espresso» di qualche mese fa (*Quel che è Stato è stato*), e di un dossier preparato dal periodico a partire dalla crisi catalana e poi più in generale sul ruolo dello Stato, schiacciato tra “piccole patrie” e “sovrastato europeo”. Lo citiamo perché il cambiamento di funzione dello Stato è ormai al centro della riflessione delle borghesie europee e dell'elaborazione accademica, che negli ultimi anni ha prodotto una mole notevole di pubblicazioni sul tema. Per questo non possiamo esimerci dal dare avvio a questo progetto su cui da qualche tempo abbiamo iniziato a confrontarci. Il cambiamento di fase storica porta con sé una trasformazione profonda dell'apparato statale, che non significa certo la sua scomparsa. Il gioco di parole del titolo rimanda alla conclusione (irreversibile?) di una particolare figura di Stato, che ha caratterizzato un periodo lungo della storia del nostro e di altri Paesi europei. Aprire un nuovo ciclo di formazione rivolto ai nostri delegati di Pubblico Impiego, alle nostre RSU e più in generale a tutta l'organizzazione, significa rendere visibile e riattivare un percorso di inchiesta, analisi e proposta politica che ha una durata ventennale, ed insieme fare un punto sullo stato dell'arte e sugli elementi di novità che il passaggio di fase - che abbiamo descritto a partire dall'ultimo Congresso Nazionale di USB - ha aperto, producendo quello che abbiamo definito, con una efficace espressione, STATO S.P.A.

Non è certo la prima volta che proponiamo una formazione interna su questi temi. Tra 2001 e 2002 nell'allora RDB portammo avanti il ciclo su “Profit State e riforma della pubblica amministrazione”

(basato su R. Martufi, L. Vasapollo, *Profit State, redistribuzione dell'accumulazione e Reddito Sociale Minimo*, La Città del Sole, Napoli, 1999), mentre è del 2003 quello sul “Welfare dei miserabili e privatizzazioni”. In quello stesso anno usciva *Vizi privati senza pubbliche virtù. Lo stato delle privatizzazioni e il reddito sociale minimo*, analisi inchiesta a cura del Cestes. Due numeri di «Proteo» del 2007 riprendevano il punto sulle privatizzazioni, analizzandone una nuova stagione riguardante i servizi pubblici locali, e certamente anche in altri numeri è presente traccia di due delle linee che sul sito [www.proteo.usb.it](http://www.proteo.usb.it) definiamo portanti della nostra riflessione scientifico-culturale: “Processi di privatizzazione in Italia e in Europa” e “La grande riforma della pubblica amministrazione in Italia”.

Un secondo punto è presente nel nuovo numero e riguarda una questione centrale, che ha già trovato uno spazio ufficiale negli ultimi contratti collettivi di lavoro firmati di recente: stiamo parlando del Welfare aziendale, che costituisce l'ulteriore tappa della perdita di universalismo che aveva portato dal Welfare State a quello che abbiamo definito “Welfare dei miserabili”. A saltare è la generalizzazione del diritto allo Stato sociale, l'idea stessa che lo Stato debba garantire, sia pure solo formalmente in molti casi, tutti i cittadini.

Il terzo grande tema è quello della privatizzazione di impresa statale, un processo enorme che è iniziato come dicevamo negli anni '90, continua nel primo decennio del 2000 e prosegue - cosa che spesso viene sottovalutata, come se il processo fosse concluso - fino ai giorni nostri, erodendo sempre di più il patrimonio statale e consegnando ai privati porzioni ulteriori di settori strategici, bancari, produttivi, delle infrastrutture e dei trasporti,



nonché di sanità, istruzione e servizi, cosa sottolineata in diversi contributi.

Dove sta la novità oggi? Dove il processo di privatizzazione fa il salto di qualità? Dove la messa a produzione di pezzi di pubblico accelera? Perfino Boreri ha chiaro che siamo in presenza di una questione centrale. Va certamente evidenziata e messa in risalto quella che già indicavamo come causa profonda del mutamento di natura dello Stato, ovvero la centralizzazione europea e dunque la perdita di rilevanza politica ed economica a livello nazionale, o meglio la subordinazione dell'interesse statale a quello dell'Unione Europea, oggi non più ignorabile da nessuno. Anche da qui è discesa a livello congressuale la necessità di abbozzare la categoria di "lavoro pubblico", come elemento di ricomposizione e politicizzazione di una parte di lavoro dipendente che, sia pure massacrata e sminuita, resta strategica e sulla quale va costruita ancora accumulazione delle forze, perché porta con sé la questione dello Stato.

Alcune pagine qui antologizzate del *Trattato di critica delle politiche per il governo dell'economia. Piano, mercato e problemi della transizione*, recentemente pubblicato da Luciano Vasapollo, sono

di grande aiuto per capire perché alcuni aspetti dell'economia mista oggi sarebbero oggettivamente un elemento di avanzamento, alludendo ad un diverso uso dello Stato. Pianificazione e garanzie del Welfare, inteso come universalizzazione dei diritti, sono due elementi che vanno di pari passo, ed è per questo così importante recuperare il senso di un termine, pianificazione, che non è certo un residuo del "Socialismo reale" ma un principio irrinunciabile di ogni strategia di cambiamento.

Come sempre il nostro lavoro teorico-culturale ha delle finalità politiche esplicite. Questa rivista deve vivere nel lavoro sindacale, negli organismi di USB, nell'elaborazione di delegati e iscritti che di fronte a spazi nuovi di intervento che si prospettano abbiano adeguati strumenti di lettura delle dinamiche generali che li determinano. È con questo augurio che essa si offre alle Federazioni Regionali di USB e a tutto il mondo dei movimenti sociali, sindacali e politici, perché mai come oggi la necessità di un dibattito e di una formazione seria sono un terreno strategico per la crescita di una soggettività che sappia fare i conti con la grande crisi economica, politica, sociale, culturale e di civiltà che stiamo vivendo.









# Il Welfare aziendale come ultima frontiera dello smantellamento dello Stato sociale. Un aggiornamento

di Rita Martufi





a partire dalla Seconda guerra mondiale che si comincia ad usare il termine Welfare State, “Stato del benessere”, per indicare un sistema a carattere sociale, politico ed economico nel quale lo Stato si incarica di garantire ai cittadini il benessere sociale ed economico.

L'articolo 4 dei Principi Fondamentali della Costituzione italiana recita: “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”.

Il modello mediterraneo-italiano di Welfare si fonda sulla protezione all'impiego e sul ruolo della famiglia vista come ammortizzatore sociale.

La Costituzione italiana nei suoi primi articoli evidenzia che tutti i cittadini hanno uguale dignità sociale, uguaglianza e giustizia sociale. L'art. 3 recita che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della personalità umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica del Paese”.

L'articolo 4, nel dichiarare il diritto-dovere al lavoro, recita che la Repubblica “promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto”, alla base delle politiche attive per l'occupazione e quindi del diritto ai sussidi di disoccupazione e di altri ammortizzatori sociali. L'articolo 31 riguarda la famiglia e “agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose”.

Nel dettaglio i fondamenti del sistema Italiano si basano su tre elementi:

1. Il servizio sanitario nazionale
2. L'assistenza

### 3. Il sistema di previdenza.

Negli ultimi decenni il cambiamento del panorama economico e politico europeo e mondiale, ha determinato sempre più l'esigenza di riformare e ridefinire il Welfare, per adattarlo alle nuove situazioni che si sono generate. Il Welfare in questo senso dovrebbe divenire tale da permettere la semplificazione della vita della famiglia, intesa non più in senso tradizionale, cioè salvaguardando quello che nella famiglia borghese viene definito “capofamiglia” e i lavoratori dipendenti, ma più allargato, considerando tutti i vari aspetti della società moderna e delle figure professionali e sociali che in essa si vanno affermando.

Questa situazione nella realtà ha inciso profondamente sul cosiddetto sistema di Welfare State: la globalizzazione neoliberista da un lato necessita di una espansione, dall'altro ne impone il ridimensionamento.

Sono, così, ormai superati i due modelli di Welfare che si riferivano da un lato ad un criterio occupazionale-professionale classico, in cui il lavoratore dipendente era il fruitore dei piani assistenziali (ad esempio le mutue o enti di assistenza di categoria), e dall'altro ad un criterio universalistico (che si riferiva all'intero corpo sociale).

Il nostro Paese dagli anni seguenti al primo dopoguerra in poi si è basato su questi principi, trovandosi in una situazione “mista”, nella quale sono presenti fattori tipici del modello universalistico, fattori di tipo fiscale ed individuale e fattori tipici del modello professionale.

Anche il diverso ruolo assegnato dal modificarsi delle relazioni economico-sociali alla famiglia influenza le prestazioni del Welfare.



È chiaro che la lotta alle forme di disagio sociale e alla povertà rientrano negli scopi di un Welfare equilibrato e giusto ma non possono essere i soli obiettivi da raggiungere.

Basta ricordare, ad esempio, che negli ultimi anni si sono avute forti ripercussioni negative nel mercato del lavoro: a partire dalla stagnazione e spesso diminuzione del salario reale dei lavoratori, alla crescita delle differenze di retribuzione tra lavoratori più o meno qualificati, fino ad arrivare alla crescita impressionante della disoccupazione soprattutto dei lavoratori meno qualificati.

Va fortemente sottolineato che le esigenze che hanno fatto nascere il Welfare State (ossia combattere la povertà ed assicurare ad ogni persona attraverso la sicurezza sociale il trasferimento dei rischi dall'individuo alla collettività) sono a tutt'oggi ancora molto presenti, soprattutto in una fase come quella attuale nella quale si accentuano sempre di più i disagi economico-sociali e le differenziazioni tra le classi.

Ma l'attuale crisi del Welfare State è dovuta soprattutto al cambiamento del ruolo dello Stato, poiché l'eccezionale fase di trasformazione che sta vivendo l'economia da industriale a post-industriale che si inserisce nelle dinamiche della crisi sistemica porta a un attacco diretto alle condizioni e al costo del lavoro, con disoccupazione e sempre più intensa precarietà a cui diamo nome e sostanza con ciò che chiamiamo grande flessibilità del mercato del lavoro, rendendo inadeguata la forma-Stato legata al "ciclo vitale piatto e rigido fordista".

Si incrementano così le vere e proprie forme di povertà ed emarginazione assoluta e relativa, la miseria di un sempre crescente numero di persone che non ri-

escono ad accedere neppure ai livelli minimi di sopravvivenza, ad indispensabili cure mediche e ospedaliere, ad una pur minima dignitosa qualità complessiva della vita. Continua l'attacco alle classi meno abbienti che vedono sempre più tagliare il loro salario diretto e indiretto senza alcuna politica seria per l'occupazione, senza alcuna redistribuzione dei redditi a carico del capitale, con sempre più forti incentivi e sgravi alle imprese che si controbilanciano con la mancanza o l'intermittenza di redditi per le tasche della maggior parte dei cittadini.

Si realizza una società con maggiori differenziazioni sociali, in cui è sempre più ridotto il sistema di protezione sociale a favore delle fasce di cittadini più deboli; si sviluppa nel modo visto in precedenza un sistema economico nel quale la spesa pubblica non è indirizzata ad un reale rafforzamento infrastrutturale e ad una efficiente produzione di servizi pubblici.

Il contesto economico, sociale e politico ha creato una situazione in cui interi settori sociali sono al di fuori dei tradizionali campi del Welfare (lavoro e sanità), in quanto fasce sempre più vaste di popolazione accusano sfruttamento, povertà e un disagio sociale sempre crescente. C'è inoltre da evidenziare anche che fattori quali l'invecchiamento della popolazione, la diminuzione della natalità, la precarizzazione del lavoro hanno posto la necessità di più intense prestazioni nei settori pensionistici, sanitari e di servizio sociale.

## PANORAMICA DATI E STRUTTURA DEL WELFARE

Iniziamo lo studio dei dati nel nostro Paese con un grafico che mostra lo stato di salute suddiviso per gruppo sociale di appartenenza<sup>1</sup>.



Come evidenziato il 67,7% degli italiani si dichiara in buona salute ma il dato aumenta molto fino ad arrivare al 75,6% nel gruppo di persone appartenenti alle classi dirigenti che registrano anche una minore presenza di malattie croniche.

Se si guardano i dati sugli accessi alle cure (pagina successiva), risulta subito evidente che nelle famiglie a basso reddito il 20,2% rinuncia alle cure per motivi economici e il 32,9% per ritardi nelle liste di attesa.

Altre evidenze importanti si hanno per le persone anziane e per i giovani disoccupati che rinunciano alle cure per oltre il 17% a causa di motivi economici e al 35,6% per ritardi nelle liste di attesa.

Molto diversi sono i valori per le classi dirigenti tra i quali le rinunce per motivi economici sono solo il 4,2% e per ritardo nelle liste di attesa il 24,3%.

Altro dato molto importante da evidenziare riguarda la classificazione dei servizi sociali nei comuni italiani.

Il grafico "Servizi Sociali nei Comuni" nella pagina successiva mostra chiaramente come i pochi comuni che risultano "virtuosi" (solo il 9%) siano soprattutto nel Nord Est Italia mentre il Sud come sempre si distingue per gli standard molto bassi di assistenza.

Si comprende quindi come le disuguaglianze siano sempre maggiori nella differenziazione territoriale nel nostro Paese, andando a colpire soprattutto le famiglie con redditi bassi, evidenziando una chiara questione di gradi di "soddisfazione" legata all'appartenenza di classe sociale.

A riprova di quanto detto il grafico delle prestazioni sociali in Europa (pag. 14) mostra un confronto tra i principali Paesi europei.

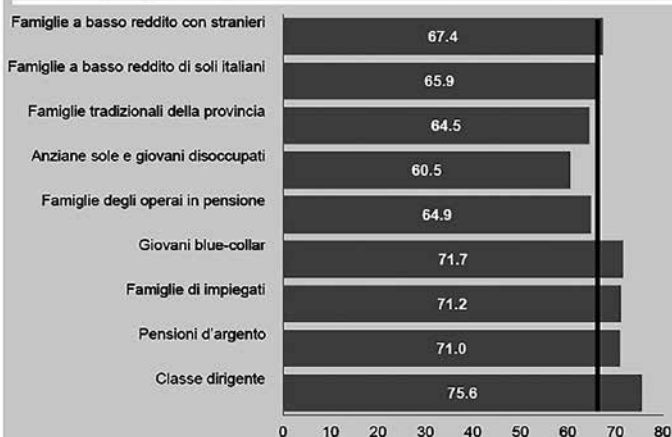
Si vede subito che i valori registrati in Germania e in Francia sono molto più alti rispetto all'Italia dove solo il 28,9% del PIL è devoluto a prestazioni sociali.

Anche l'ISTAT conferma per il 2017 quanto detto in precedenza; come esem-

## LO STATO DI SALUTE

### PERSONE DI 15 ANNI E PIÙ IN BUONA SALUTE PER GRUPPO SOCIALE DI APPARTENENZA

Anno 2016 (valori percentuali)



### La salute e gli stili di vita variano fra i gruppi

- ⊙ Si dichiara in buona salute il **67,7%** degli italiani
- ⊙ In buona salute il **75,6%** delle persone appartenenti alla *classe dirigente*
- ⊙ Presenza di malattie croniche più bassa fra le famiglie con stranieri e nella classe dirigente



## ACCESSO ALLE CURE

**PERSONE CHE NEGLI ULTIMI 12 MESI DICHIARANO DI NON AVER POTUTO EFFETTUARE ESAMI O CURE MEDICHE PER PROBLEMI ECONOMICI O A CAUSA DI LUNGHE LISTE DI ATTESA, SECONDO I GRUPPI SOCIALI.** Anno 2015, per 100 persone.

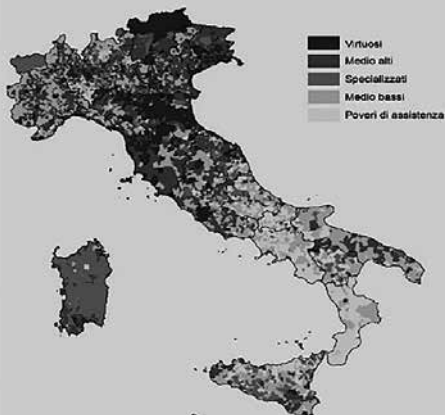


⊙ **Diseguaglianze** accentuate tra i gruppi sociali nella rinuncia alle cure mediche

## SERVIZI SOCIALI NEI COMUNI

**CLASSIFICAZIONE DEI COMUNI PER LIVELLO DI SPESA E DISPONIBILITÀ DEI SERVIZI SOCIALI OFFERTI**

Anno 2013



⊙ Solo il **9%** dei Comuni italiani risulta virtuoso

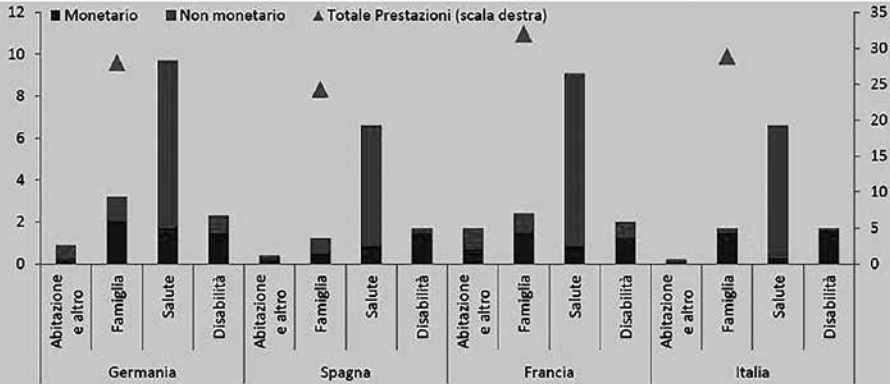
⊙ **La metà** dei Comuni offrono standard medio bassi o poveri di assistenza



## PRESTAZIONI SOCIALI IN EUROPA

### SPESA PER ALCUNE PRESTAZIONI SOCIALI PER TIPOLOGIA DI EROGAZIONE E TOTALE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Anno 2015 (In percentuale del Pil)



⊙ Il 28,9% del Pil nel 2015 la spesa per prestazioni sociali in Italia

⊙ In Italia solo il 12,0% delle prestazioni per la famiglia sono erogate in natura

pio basti evidenziare che la tendenza a fare controlli medici è più alta per le donne e per gli abitanti nel Centro-Nord.

A fronte del basso standard dei comuni italiani nelle assistenze, aumenta nel privato il ricorso al Welfare aziendale, adottato da quasi il 60% delle grandi imprese manifatturiere, attraverso l'offerta di politiche mirate non solo ad aiuti economici, ma anche all'erogazione di maggiori servizi.

Secondo il rapporto Oxfam<sup>2</sup> "Ricompensare il lavoro, non la ricchezza", l'1% più ricco della popolazione mondiale possiede più ricchezza del restante 99% e in Italia nel 2017, l'1% più ricco aveva il 21,5% della ricchezza nazionale netta. Una quota che arriva a quasi il 40% per il 5% più ricco dei nostri connazionali.

Nei 144 paesi esaminati l'Italia si attesta alla 126esima posizione per l'uguaglianza di retribuzione di genere; nell'anno 2015 il 20% più povero (in termini di red-

dito) degli italiani aveva solo il 6,3% del reddito nazionale equivalente a fronte del 40% avuto dal 20% più ricco.

Nell'anno 2016 il nostro Paese ricopriva la ventesima posizione (su 28) nella UE per il livello di disuguaglianza nei redditi individuali.

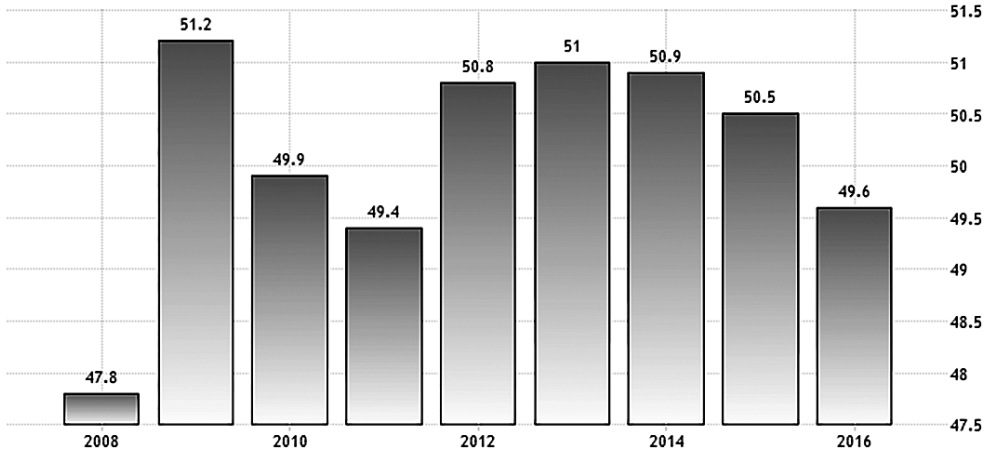
In sostanza il Welfare nel nostro Paese è tra i peggiori nell'Unione Europea.

Nel 2015 secondo il Quarto Rapporto sul Bilancio del sistema previdenziale italiano del Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali (2017), la spesa totale per pensioni, sanità, assistenza sociale e politiche attive e passive del lavoro è stata del 54,1% della spesa pubblica comprensiva degli interessi sul debito (il 59% al netto degli interessi).

Se si rapporta al PIL si nota che la spesa sociale incide per circa il 30% se si comprendono anche spesa per casa, famiglia, esclusione sociale, costi degli enti che

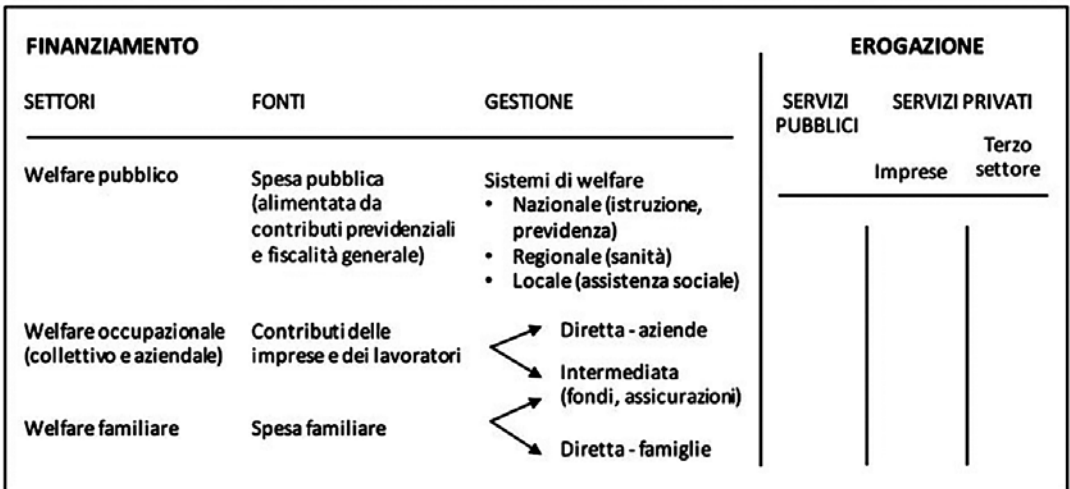


### Italia - Spesa pubblica sul PIL



gestiscono le diverse funzioni di Welfare. Di seguito analizziamo il **bilancio di Welfare delle famiglie partendo dal reddito netto**, e in specifico **le entrate di Welfare**, ossia il contributo al reddito fa-

miliare proveniente dalle pensioni e dalle altre prestazioni del Welfare pubblico e privato; e **le uscite di Welfare**, le uscite per i servizi che servono a garantire il benessere e la sicurezza sociale della famiglia<sup>3</sup>.







Sono sei le aree delle attività del Welfare familiare secondo lo studio dell'osservatorio sul bilancio dei Welfare delle famiglie italiane<sup>4</sup>:

- **Salute:** spese dirette della famiglie e premi pagati per assicurazioni contro malattie e infortuni;
- **Istruzione:** spese per l'istruzione a tutti i livelli, dai libri alle rette per le mense ecc.
- **Cultura e tempo libero:** spese per spettacoli, libri, sport, ecc.
- **Supporto per lavoro:** costi per trasporti e per alimentazione che la famiglia sostiene per andare al lavoro;
- **Previdenza e protezione:** spese per polizze e versamenti individuali volontari, spese per assicurazioni ecc.

- **Assistenza:** servizi e spese per anziani e figli minori, ecc.

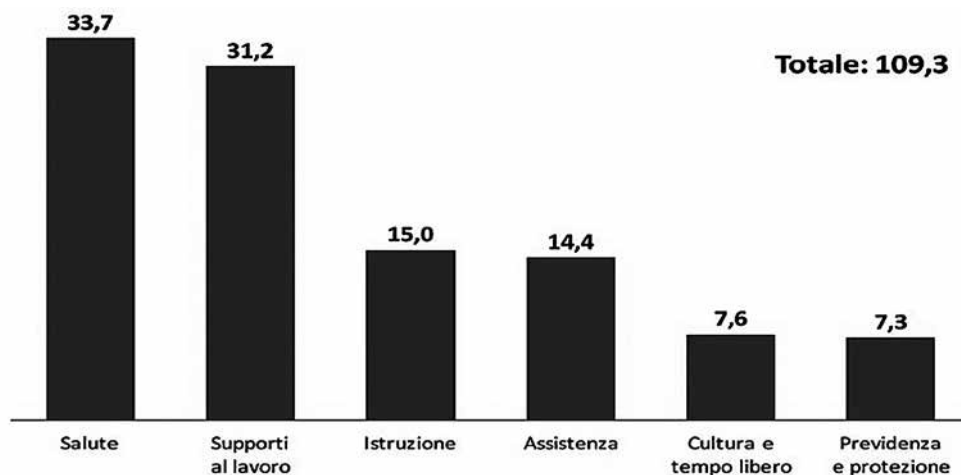
Va considerato che il 33,7% delle spese è diretto alle spese sanitarie sia dirette sia per le assicurazioni e che oltre il 31% è per i costi sostenuti dalle famiglie sia per i trasporti sia per la ristorazione.

Il Welfare italiano nel 2017 ha pesato per 666,6 miliardi di euro, ossia il 39,9% del PIL; la spesa delle famiglie è del 16,4% del totale.

Va considerato che la quota maggiore della spesa per il Welfare va alla previdenza e protezione sociale e alla sanità.

Sempre l'indagine effettuata dall'Osservatorio del novembre 2017 analizza la condizione economica delle famiglie e utilizzando due indicatori di ricchezza, ossia





Fonte: [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane, Novembre 2017, pag.9

## IL VALORE DEL WELFARE PUBBLICO E PRIVATO

	Previdenza e protezione	Sanità	Assistenza	Istruzione	Cultura e tempo libero	Supporti al lavoro	Totale	Quota %
Spesa pubblica di welfare	337.514 <sup>(a)</sup>	112.542 <sup>(a)</sup>	16.454 <sup>(b)</sup>	62.379 <sup>(c)</sup>	10.171 <sup>(c)</sup>		539.060	80,9%
Pensioni	261.190							
Altre prestazioni sociali	76.324							
Spesa di welfare collettivo-occupazionale	9.403 <sup>(d)</sup>	2.153 <sup>(e)</sup>	560 <sup>(f)</sup>	175 <sup>(g)</sup>		5.980 <sup>(h)</sup>	18.271	2,7%
Spesa delle famiglie	7.270	33.729	14.389	15.045	7.617	31.227	109.277	16,4%
<b>Totale</b>	<b>354.187</b>	<b>148.424</b>	<b>31.403</b>	<b>77.599</b>	<b>17.788</b>	<b>37.207</b>	<b>666.608</b>	<b>100%</b>
% sul Pil 2016	21,2%	8,9%	1,9%	4,6%	1,1%	2,2%	39,9%	

NOTE:

<sup>(a)</sup> DEF 2017

<sup>(b)</sup> Componente socio assistenziale della spesa pubblica per assistenza di lungo corso, composta per 4/5 da indennità di accompagnamento e per 1/5 da prestazioni socio assistenziali erogate a livello locale (DEF 2017)

<sup>(c)</sup> Spesa pubblica corrente 2015 (Istat)

<sup>(d)</sup> Raccolta fondi collettivi per previdenza complementare (COVIP) e collettive aziendali TCM (IVASS)

<sup>(e)</sup> Raccolta fondi sanitari e collettive infortuni e malattia (stime Innovation Team)

<sup>(f)</sup> Garanzie di assistenza nei fondi e nelle assicurazioni collettive (stime Innovation Team)

<sup>(g)</sup> Erogazioni da Enti Bilateralì per l'istruzione e la cura dei figli (stime Innovation Team)

<sup>(h)</sup> Costo aziendale per i buoni pasto e contributi per il trasporto (stime Innovation Team)

Fonte: [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane, Novembre 2017, pag.11



quello reddituale e quello patrimoniale che classifica le famiglie secondo dei modelli di condizione economica.

In specifico le famiglie con una situazione di DEBOLEZZA (7,7 milioni) sono il 30,6% del totale e rappresentano coloro che sono in condizione di povertà o di rischio povertà.

Vi sono poi il 17,7% del totale delle famiglie che vi collocano nel segmento delle famiglie AUTOSUFFICIENTI con ricchezza medio-bassa.

Vi è poi il livello MEDIO che rappresenta il 28,7% del totale ed è costituito da oltre 7 milioni di famiglie.

Il 14,5% delle famiglie, 3,7 milioni, hanno un reddito superiore a quello medio e si collocano nel settore del BENESSERE.

Infine vi è il settore dell'AGIATEZZA, rappresentato solo dall'8,5% delle famiglie

con un reddito molto più elevato rispetto agli altri.

Se si guarda al contributo del Welfare pubblico confrontato con quello privato sul reddito familiare si evidenzia che il 33,2% delle entrate nette delle famiglie è originato dal Welfare pubblico per un valore di quasi 250 miliardi di euro.

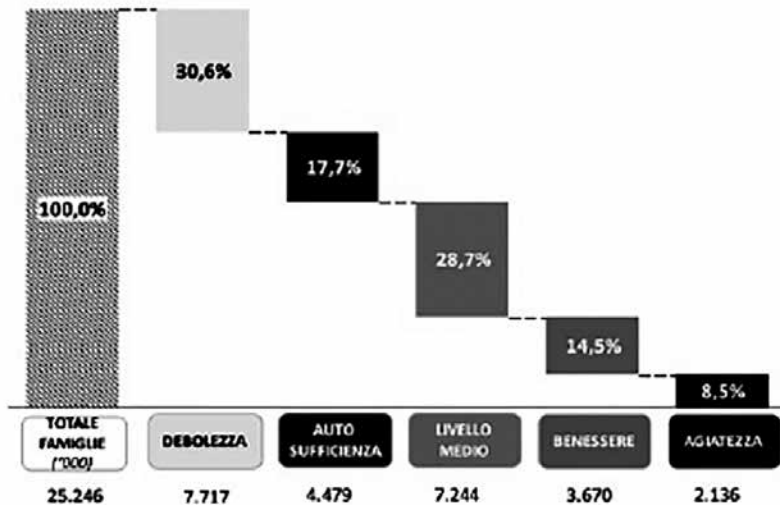
Il Welfare privato (prestazioni assicurative, Welfare occupazionale e fondi previdenziali e sanitari) rappresenta il 2,9% delle entrate totali per un valore di 21,6 miliardi di euro.

### COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE

Dall'analisi delle spese delle famiglie per la salute, l'indagine evidenzia che l'importo è di 33,7 miliardi di euro con una spesa media per famiglia di 1.336 euro.

Se si esamina la distribuzione delle

## SEGMENTAZIONE DELLE FAMIGLIE PER CONDIZIONE ECONOMICA

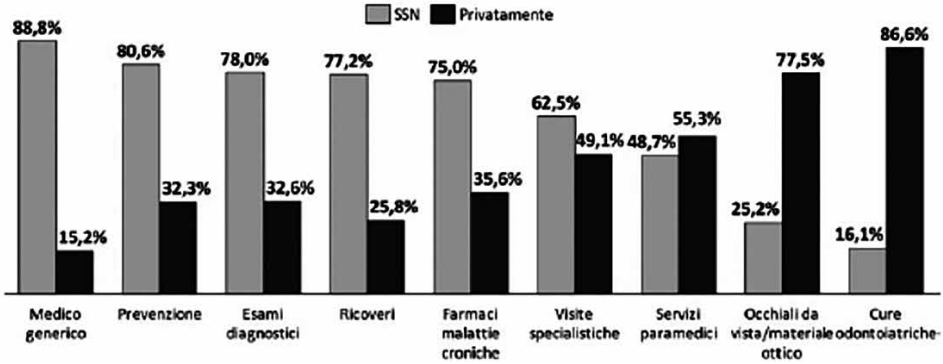


Fonte: [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane, Novembre 2017, pag.15



**UTILIZZO DI PRESTAZIONI SANITARIE PUBBLICHE E PRIVATE**

Base: famiglie che utilizzano le prestazioni sanitarie (100% del totale)



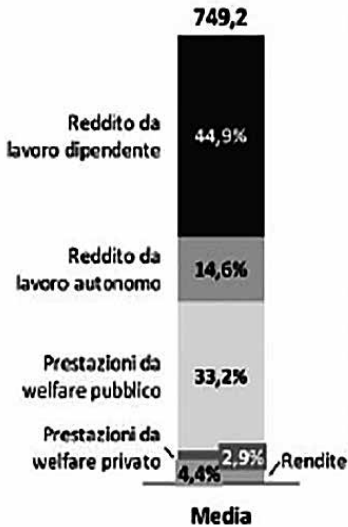
Fonte: [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane, Novembre 2017, pag.35

prestazioni private secondo i criteri esposti in precedenza (debolezza, autosufficienza, livello medio, benessere, agiatezza) appare evidente la differenza molto elevata nel ricorso alle cure private tra famiglie agiate e non.

Va anche detto che il 36,7% del totale ossia 9,3 milioni di famiglie ha dichiarato di

aver dovuto fare delle rinunce alle cure, siano state esse rinunce parziali o addirittura totali.

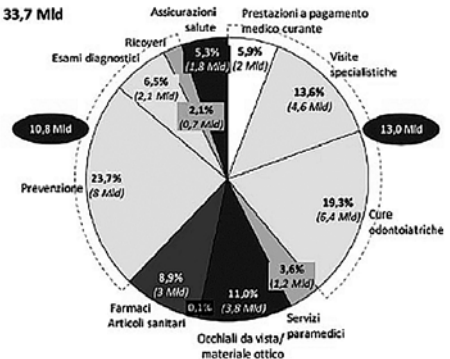
Il 76% delle famiglie affronta le spese per l'istruzione con molta difficoltà e di queste la maggior parte si trova al Sud Italia. Il 35,4% delle famiglie ha dichiarato di aver dovuto effettuare delle rinunce nell'istruzione a causa di problemi economici (per le famiglie povere la percentuale è del



Fonte: [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane, Novembre 2017, pag.26

**RIPARTIZIONE DELLA SPESA SANITARIA DELLE FAMIGLIE**

Totale: 33,7 Mld

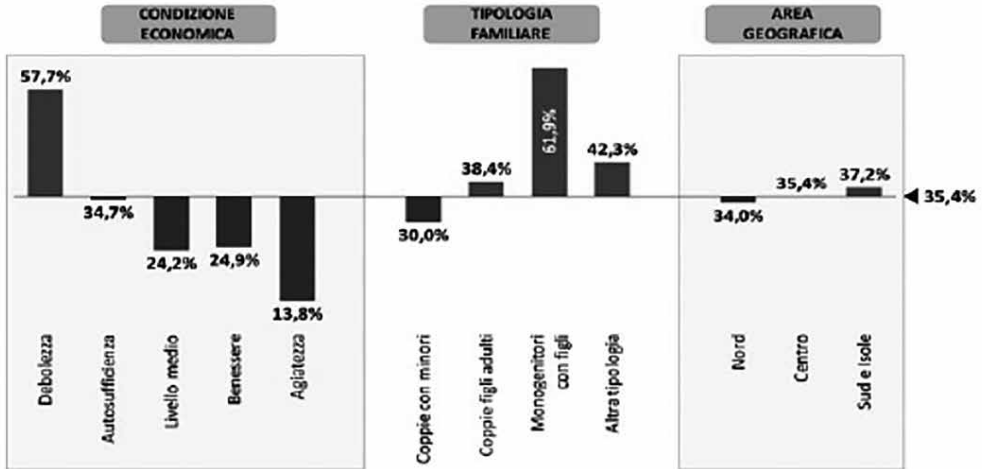


Fonte: [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane, Novembre 2017, pag.34



## RINUNCIA ALL'ISTRUZIONE PER SEGMENTI

Scostamento dalla media



Fonte: [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane, Novembre 2017, pag.56

57,7% invece è solo del 13,8% nelle famiglie con un reddito più elevato).

La spesa per cultura e tempo libero è anch'essa molto elevata nelle famiglie agiate a differenza di quelle povere che devono rinunciare ad attività sportive, culturali ecc.

### 5 IL WELFARE IN EUROPA?

I sistemi sociali dei paesi europei hanno caratteristiche diverse, come ad esempio il differente grado di accentramento o decentramento, il diverso modo di classificazione dei servizi di assistenza sociale, le erogazioni dei servizi, i diversi tipi di finanziamento.

La Commissione della Comunità Europea, in diverse occasioni ha sottolineato la necessità di rendere possibile la comparazione con pregressi processi di omogeneizzazione.

Se si analizzano i diversi sistemi di Welfare esistenti va subito ribadito che si ispirano a criteri e obiettivi diversi derivati da storie, politiche ed esperienze diverse tra i singoli paesi.

In Europa ad esempio le principali differenze derivano soprattutto dal peso e dalla composizione della spesa pubblica oltre che dai diversi sistemi di finanziamento previsti.

Nella pagina successiva si mostrano i quattro tipi di Welfare State europei<sup>5</sup>.

Il Welfare adottato in Irlanda e in Gran Bretagna, conosciuto come Welfare liberale, ha come obiettivo quello di ridurre la povertà e l'esclusione sociale.

Questo modello proposto da Lord Beveridge nel 1942, al contrario di quello bismarckiano attribuisce un ruolo fondamentale agli interventi atti a evitare condizioni di povertà estrema e fenomeni di



marginalità sociale; l'obiettivo principale è quello di ridurre l'emarginazione, attraverso interventi di sostegno al reddito dati solo a coloro che cadano al di sotto di determinate soglie di povertà.

La realizzazione di questi scopi si ha con programmi di assistenza sociale e sussidi conformemente alle possibilità economiche. Lo Stato esercita un'azione residuale e i programmi di assistenza sociale non sono a carattere universale.

Gli interventi di solito avvengono a livello categoriale ossia riferiti ad alcuni gruppi di rischio e con la creazione quindi del cosiddetto "Welfare dei ricchi" e "Welfare dei poveri". Per quanto concerne il finanziamento le prestazioni in denaro sono finanziate da imprese e lavoratori con contributi sociali, mentre la sanità è fiscalizzata ossia pagata attraverso le tasse pagate dai cittadini.

Germania, Francia, Austria, Olanda invece adottano il cosiddetto Welfare conservatore basato essenzialmente sulla protezione dei lavoratori e delle loro famiglie da rischi: di malattia, invalidità, disoccupazione e vecchiaia.

Il modello di Welfare più antico è sicuramente quello introdotto in Germania dal cancelliere Bismarck nel 1891; basato

su principi di tipo assicurativo, ha come obiettivo quello di proteggere chi lavora e la sua famiglia da rischi come la malattia, l'invalidità, la disoccupazione.

Ispirato al principio di sussidiarietà, mette le basi a sostegno delle procedure di elargizione di servizi; lo Stato interviene quindi solo se la famiglia non è in grado di provvedere ai bisogni dei suoi componenti.

I sindacati prendono parte al governo delle prestazioni di categoria, mantenendo una maggior autonomia in un sistema finanziato dai contributi sociali. Questo modello tende a conservare le differenze di status, classe e genere.

Svezia, Danimarca, Norvegia invece si distinguono per un sistema di Welfare social-democratico che si caratterizza per il sistema dell'universalismo, ossia la protezione deve essere per tutti, in maniera indiscriminata, in base allo stato di bisogno individuale essendo riconosciuta l'eguaglianza per tutti i cittadini. Infatti il sistema di Welfare realizzato in Svezia, onnicomprensivo e totalmente pubblico, ha un'origine storica, formata dalla grande rete di organizzazioni di volontariato e cooperative sociali che si occupano dell'assistenza e l'aiuto dei cittadini.

I quattro modelli europei di welfare state

© IPL 2014



## I modelli di Welfare State in sintesi

© IPL 2014

Tipologia	Destinatari principali	Livello prestazioni	Fonti di finanziamento	Attore principale
Welfare liberale	Poveri, persone in stato di bisogno, lavoratori a basso reddito	Basso	Contributi sociali, contributi dello Stato	Mercato
Welfare conservatore	Lavoratori e loro famiglie	Medio	Contributi sociali, contributi dello Stato	Stato e famiglia
Welfare social-democratico	Tutti i cittadini	Alto	Contributi dello Stato maggiori rispetto altre tipologie d'entrata	Stato
Welfare mediterraneo	Lavoratori dipendenti	Basso	Contributi sociali, contributi dello Stato	Famiglia

Il quarto modello di Welfare è quello mediterraneo adottato da Italia, Spagna, Grecia, Portogallo. In questo tipo la famiglia fornisce cura e assistenza ai propri componenti, mentre lo Stato ha un ruolo "marginale", attraverso la cosiddetta "sussidiarietà passiva".

È quindi legalmente riconosciuto il ruolo delle reti sociali primarie e l'intervento dello Stato è quindi soprattutto residuale per cui i meccanismi di protezione del Welfare state si avviano solo dopo il fallimento o l'impossibilità delle reti sociali primarie nell'assistere gli individui in condizione di bisogno.

Secondo gli ultimi dati Eurostat in Europa si registrano nel 2016 valori sulla spesa pubblica per servizi sociali e pensioni pari al 20% del PIL; segue la salute al 7,1%.

I paesi con percentuali maggiori della spesa pubblica sulla salute sono **Danimarca (8,6%), Francia (8,1%) e Austria (8%)**.

**I valori più bassi ossia al di sotto del 4,8% si hanno a Cipro, in Lettonia, in Polonia, in Lussemburgo e Ungheria.**

"Il rapporto tra spesa pubblica per la protezione sociale e PIL varia tra gli Stati membri dell'Ue da meno del 10% in Irlanda (9,9%) a oltre un quarto in Finlandia





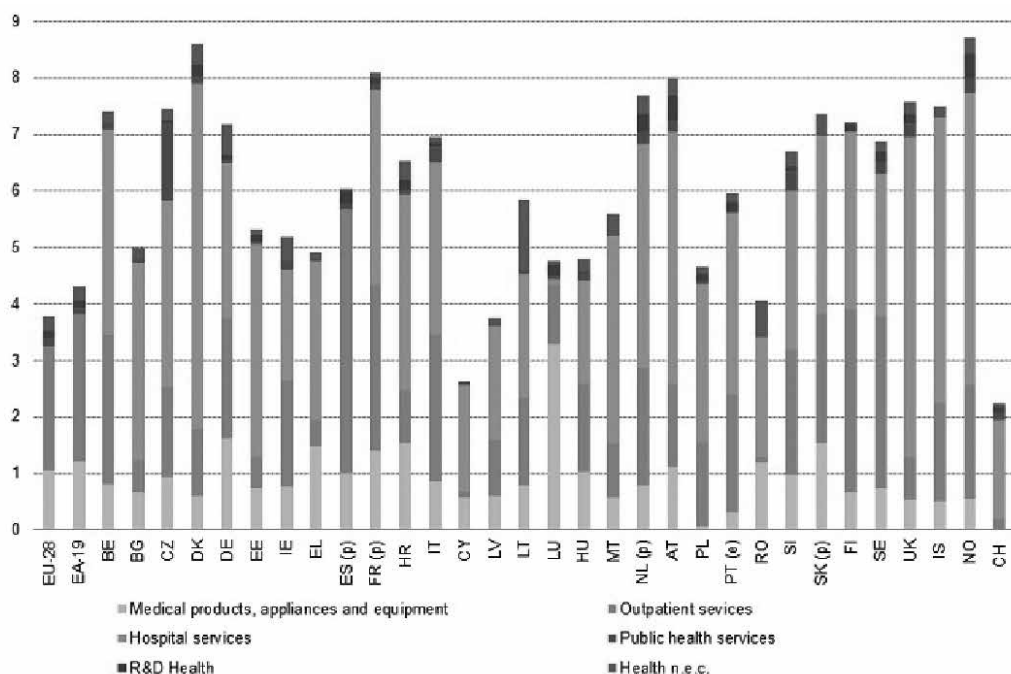
(25,6%). Otto Stati membri: Finlandia, Francia, Danimarca, Austria, Italia, Grecia, Svezia e Belgio - destinano almeno il 20% del Pil alla protezione sociale, mentre Irlanda, Lituania, Romania, Lettonia, Malta, Repubblica Ceca e Bulgaria hanno speso ciascuno meno del 13% del PIL in protezione sociale... Danimarca e Svezia (6,9% del PIL), Belgio (6,4%) e Finlandia (6,1%) hanno registrato le maggiori quote di spesa pubblica per l'istruzione nel 2016.

Per le spese governative per gli affari economici, le percentuali più alte nel 2016 sono state registrate in Ungheria (7,1% del

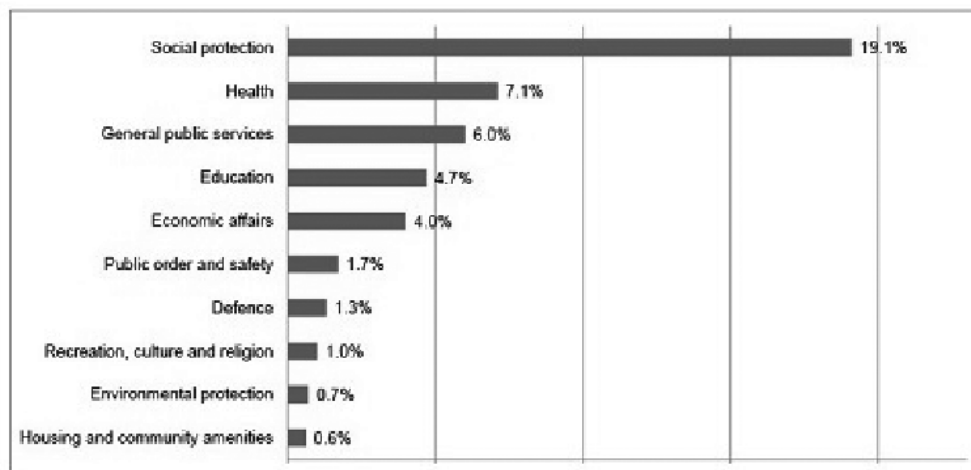
Pil) e Belgio (6,5%). La percentuale più elevata di spesa pubblica per servizi pubblici generali nel 2016 è della Grecia (9,2% del Pil).

Nel 2016, almeno il 2% del PIL è stato speso per la difesa in Estonia (2,4%), in Grecia (2,1%) e Regno Unito (2,0%). La percentuale più elevata di spesa pubblica per ordine pubblico e sicurezza è in Bulgaria (2,4%), mentre per la protezione dell'ambiente è in Grecia (1,6%) e nei Paesi Bassi (1,4%), per l'alloggio e i servizi comunitari in Bulgaria (1,9%) e per ricreazione, cultura e religione in Ungheria (3,3%) ed Estonia (2,1%).<sup>67</sup>

### Spesa totale pubblica amministrazione per la salute % sul PIL<sup>7</sup>



**General government expenditure by function in the EU, 2016**  
(% of GDP)



Fonte: [http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo\\_id=59790](http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=59790)  
11 marzo 2018

## WELFARE AZIENDALE O SECONDO WELFARE

La crisi sistemica del capitale mette in discussione anche i pilastri portanti del Welfare State e la mancanza di risposte da parte dello Stato ai bisogni dei cittadini sta creando in questi ultimi anni un sistema di “Welfare alternativo” con l’idea strumentale e propagandistica che la collaborazione tra pubblico e privato–rappresentato in maggioranza dalle imprese possa in qualche modo supplire alle gravi carenze del “settore pubblico”.

Nasce così il cosiddetto “Secondo Welfare” conosciuto in Europa come Welfare mix o Welfare community che si pensa debba essere di supporto al primo Welfare grazie al contributo degli attori della società civile.

Si intende secondo Welfare perché si pensa a un una forma temporale e funzionale con l’obiettivo di supplire alle lacune del cosiddetto Welfare State.

Va detto che anche negli intenti “teorici” di coloro che esaltano il Secondo Welfare questo non deve sostituire la spesa pubblica con quella privata. In questo senso il primo Welfare non deve essere cambiato ma integrato dove sia carente.

Le iniziative di Secondo Welfare dovrebbero nella vulgata propagandistica del Profit State riempire anche se in parte i vuoti creati dal modello italiano di Welfare pubblico: la conciliazione vita-lavoro, la non auto-sufficienza, la povertà e l’esclusione sociale, il disagio abitativo<sup>8</sup>.

“Famiglia e minori, anziani e persone con disabilità sono i principali destinatari delle prestazioni di Welfare locale: su queste tre aree di utenza si concentra quasi l’83 per cento delle risorse impiegate nel secondo Welfare. Pur nel quadro ristretto delle loro possibilità, i Comuni si sono insomma sforzati di colmare i vuoti lasciati dal Governo centrale”<sup>9</sup>.

Il Welfare aziendale nasce inizialmen-



te dalle esperienze di alcuni imprenditori avvenute tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo; si trattava in sostanza di azioni filantropiche che avevano come obiettivo quello di diminuire gli effetti negativi del taylorismo e di accrescere la produttività con forme di consenso e collaborazione, realizzando una sorta di "famiglia aziendale" come è avvenuto con Adriano Olivetti che, nella sua fabbrica di Ivrea, realizzò un laboratorio originale in cui si abbinavano sociale, produzione e cultura anche attraverso l'assegnazione di alloggi ai dipendenti, la realizzazione di asili di fabbrica, scuole materne, colonie e ambulatori, fino ad attuare servizi di mensa e di trasporto per i dipendenti e forme di previdenza per i lavoratori.

Il Welfare aziendale può essere definito come quell'insieme di servizi e dispositivi in denaro progettati per migliorare le coperture assistenziali di carattere lavorativo e familiare dei dipendenti che, in effetti, fungono da ammortizzatore sociale e puntano a influire positivamente sul miglioramento di redditività organizzativo e sulla produttività dell'impresa. "In generale, gli interventi di Welfare aziendale possono spaziare dal sostegno al reddito familiare, allo studio e alla genitorialità fino alla tutela della salute, dalla previdenza complementare a interventi per la facilitazione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, ma comprendere anche misure per il tempo libero e agevolazioni di carattere commerciale"<sup>10</sup>. La sfida attuale nella competitività d'impresa sta quindi nel riuscire ad innescare soluzioni innovative all'interno del sistema di politiche sociali tradizionale e ancor più all'esterno, al fine di soddisfare gli attuali bisogni di redditività aziendale con un maggiore coinvolgimento dei lavoratori nei risultati.

Il Welfare aziendale in sostanza viene definito come l'insieme di benefit e prestazioni non monetarie che l'impresa fornisce a supporto del reddito dei propri dipendenti per aumentare il loro generale benessere lavorativo e familiare.

**"L'Osservatorio Welfare Index PMI,** promosso da Generali con Confindustria e Confagricoltura, classifica **10 tipologie di Welfare aziendale:**

1. previdenza integrativa
2. salute
3. assicurazioni per dipendenti e famiglie
4. pari opportunità e sostegno genitori (telelavoro, orari flessibili, asilo, ...)
5. conciliazione vita/lavoro (disbrigo pratiche burocratiche, convenzioni con centri sportivi...)
6. sostegno economico ai dipendenti (contributi per alloggi e abbonamenti a mezzi pubblici, soggiorni estivi per i figli, mensa...)
7. formazione (corsi d'aggiornamento, orientamento per i figli...)
8. sicurezza e prevenzione incidenti
9. integrazione sociale e soggetti deboli (inserimento di disabili, mediazione culturale...)
10. Welfare allargato al territorio (case, trasporti, scuole...)"<sup>11</sup>.

Anche nel nostro Paese ci sono alcune novità; nella Legge di Bilancio 2018 vengono introdotti alcuni cambiamenti; ad esempio le spese per tram, metro, autobus e treni regionali diventano deducibili fino a un massimo di 250 euro l'anno; è previsto che ciascun lavoratore possa dedurre fino al 19% del costo degli abbonamenti al trasporto pubblico locale, regionale e interregionale fino a un massimale di 250 euro.

Il tema del secondo Welfare viene incentivato e ad oggi il 20% dei contratti at-



tivi prevede delle misure di Welfare aziendale a fronte di un 10% del 2014.

**Anche per l'anno 2018** quindi il **Welfare aziendale** è sostenuto dal legislatore come strumento di miglioramento del potenziale retributivo. Le imprese sono supportate in modo costante ed infatti si è partiti con una cifra pari a **483 milioni di euro nel 2016**, per poi arrivare fino a **520 milioni di euro per il 2017 e il 2018**.

**Nel nostro Paese comunque la tradizione familista** ha realizzato fino ad ora aiuti soprattutto monetari come sostegno alla famiglia; il **bonus bebè**, il **bonus per famiglie numerose** (tre o più figli), pagato dai comuni attraverso l'INPS; il **bonus "mamme domani"**, dell'ammontare di 800 € e richiedibile dalle donne oltre il settimo mese di gravidanza.

Recentemente si sono aggiunte altre misure come i **voucher per madri lavoratrici da utilizzare per pagare presta-**

**zioni di baby-sitting** nei sei mesi seguenti la fine del congedo parentale, del valore di 600 € al mese.

Dall'anno 2017 poi è stato previsto un bonus per il pagamento degli asili nido di 1000 euro. Va ricordato anche il congedo di paternità di 4 giorni; comunque la spesa per le famiglie pur essendo cresciuta da inizio millennio dall'1,1% all'1,4% resta sempre molto al di sotto della media europea.

Il Welfare occupazionale italiano nelle intenzioni ha come obiettivo quello di coordinare Welfare pubblico e Secondo Welfare; ma di fatto è quello di accrescere le disuguaglianze presenti sul mercato del lavoro e di continuare ad avere un sistema poco egualitario e redistributivo.

Dal punto di vista legislativo il Testo unico delle imposte sui redditi (Tuir) introdotto nel 1986 resta il fondamentale riferimento di legge che interessa i servizi e gli



Tabella – Cronologia dei provvedimenti legislativi a favore della contrattazione di secondo livello e del Welfare aziendale

	<i>Governo</i>	<i>Provvedimento</i>	<i>Contenuti</i>
2007	Prodi II	Legge n. 247/2007	Agevolazioni contributive e fiscali (in via sperimentale) destinate alla parte di retribuzione stabilita nei contratti di secondo livello (aziendali e territoriali) e correlata a incrementi di produttività
2012	Monti	Legge n. 92/2012	La misura del 2007 è resa strutturale e non più sperimentale
2016	Renzi	Legge n. 208/2015	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Completa deducibilità dei premi di produttività erogati sotto forma di welfare</li> <li>2. Agevolazioni per le imprese che ricorrono al coinvolgimento paritetico dei lavoratori</li> <li>3. Aggiornamento dell'articolo 51 del Tuir (non autosufficienza e servizi per l'infanzia) per ampliarne le possibilità di utilizzo</li> <li>4. Possibilità di erogare benefit e prestazioni di welfare attraverso voucher (fino a un massimo di 258,23 euro)</li> <li>5. Ampliamento del <i>favor</i> fiscale anche a piani di welfare introdotti con contrattazione aziendale</li> </ol>
2017	Renzi	Legge n. 232/2016	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento delle soglie (di reddito e di erogazione) entro cui è possibile godere dei benefici fiscali</li> <li>2. Introduzione possibilità di contributi e versamenti per assicurazioni contro il rischio di non autosufficienza</li> <li>3. Eliminazione soglie per versamenti riguardanti la previdenza complementare e la sanità integrativa</li> <li>4. Agevolazioni fiscali anche per prestazioni di welfare definite nei contratti collettivi, territoriali e bilaterali</li> </ol>



Tabella - Prestazioni che possono essere ricomprese nei piani di Welfare aziendale, per area di intervento

	<i>Prestazioni</i>	<i>Modalità di erogazione</i>
<i>Previdenza complementare</i>	Versamenti a fondi pensione integrativi	Versamento
<i>Sanità integrativa</i>	Pacchetti sanitari integrativi e rimborsi per spese mediche (spese odontoiatriche, check up, visite specialistiche, ecc.)	Voucher, rimborso e versamento (nel caso di fondi sanitari integrativi)
<i>Servizi all'infanzia e istruzione</i>	Spese scolastiche (rette per asili, mense scolastiche, libri, università, centri o campus estivi e invernali, borse di studio, frequenza ludoteche), baby-sitting	Voucher e rimborso
<i>Assistenza familiare</i>	Assistenza di familiari anziani e non autosufficienti, assicurazioni <i>Long Term Care</i> e <i>Dread Disease</i>	Voucher e rimborso
<i>Cultura e tempo libero</i>	Attività ricreative e culturali (abbonamenti in palestra, iscrizioni a circoli sportivi, viaggi, vacanze, soggiorni termali, corsi formativi, abbonamenti per cinema e teatro, ecc.)	Voucher e rimborso
<i>Fringe benefit</i>	Beni e servizi in natura (abbonamento al trasporto pubblico, carte prepagate, servizi mensa, auto azienda, telefono aziendale, computer, polizze assicurative, sostegno alle spese abitative, <i>stock option</i> , beni prodotti dall'azienda)	Voucher

strumenti di Welfare compiuti dal datore di lavoro; negli anni si sono avute molte altre norme che hanno coinvolto le aziende per la realizzazione del Welfare aziendale, si è passati da varie agevolazioni fiscali e contributive.

Il Welfare aziendale è quindi disciplinato dal Tuir e in specifico negli articoli 51

e 100 dove si tratta delle erogazioni a favore dei dipendenti delle loro famiglie e degli oneri di utilità sociale. Con queste norme viene stabilito che, qualora il datore di lavoro eroghi somme e valori ai dipendenti, tali somme non faranno parte del reddito.

La tabella della pagina precedente mostra la cronologia degli interventi legi-

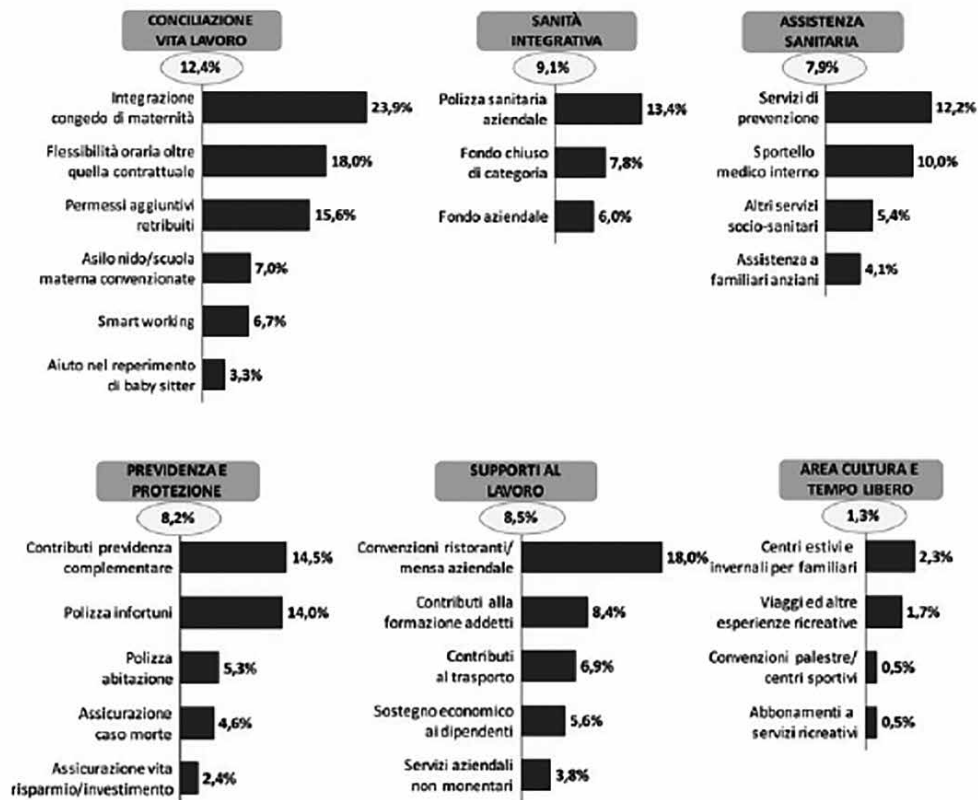
	<b>Quota di rinuncia media</b>	<b>Rinuncia per la condizione economica di debolezza</b>
• Sanità	36,7%	58,9%
• Assistenza per anziani e non autosufficienti	76,2%	-
• Servizi per la cura dei figli	41,1%	54,8%
• Istruzione (attività integrative)	35,4%	57,7%
• Cultura e tempo libero	33,8%	50,5%

Fonte: [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane, Novembre 2017, pag.15 e pag. 76



## I SERVIZI DI WELFARE AZIENDALE PRESENTI IN AZIENDA

Base: famiglie con almeno un lavoratore dipendente (54,8% del totale)



Fonte: [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane, Novembre 2017, pag.70

slativi a favore del Welfare aziendale nel nostro paese partendo dall'anno 2007 fino al 2017<sup>12</sup>.

La tabella qui sopra invece mostra le varie prestazioni che possono essere comprese nei piani di Welfare aziendale, suddivisa per aree di intervento.

Lo studio effettuato su 13,8 milioni di famiglie con almeno un lavoratore dipendente dall'Osservatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane evidenzia aspettative di Welfare aziendale soprattutto per

le spese mediche, i supporti per conciliare vita e lavoro, ecc insomma tutto ciò che il Welfare statale dovrebbe garantire e che invece manca a causa dei continui attacchi al salario indiretto e differito imposti delle politiche neoliberiste degli ultimi decenni.

La tabella al fondo della pagina precedente mostra infatti come oltre la metà delle famiglie che si trovano in condizione di debolezza ha rinunciato alle cure mediche, oltre che alle spese per l'istruzione o per cultura o svago.





## IL WELFARE AZIENDALE IN EUROPA

Una ricerca svolta da Eurofound che ha coinvolto tutti gli Stati Membri rivela che sono aumentate le imprese che come

supplemento al salario utilizzano sistemi di retribuzione variabile; **servizi di Welfare aziendale, premi di produzione e di risultato, salari integrativi “in natura”, e siste-**

**Fig. 1 - Diffusione dei primi risultati, premi di produzione e partecipazione agli utili.**

Country	Payment by results	Pay linked to individual performance	Pay linked to group performance	Profit-sharing scheme	Share-ownership scheme	Any form of variable pay
Austria	53%	56%	28%	46%	7%	79%
Belgium	30%	32%	18%	20%	5%	47%
Bulgaria	34%	40%	41%	34%	5%	64%
Croatia	35%	40%	20%	19%	3%	49%
Cyprus	28%	37%	16%	22%	6%	53%
Czech Republic	58%	74%	36%	51%	4%	88%
Denmark	36%	53%	25%	35%	6%	71%
Estonia	57%	54%	49%	42%	8%	86%
Finland	46%	44%	34%	51%	12%	78%
France	39%	40%	26%	41%	8%	69%
Germany	31%	44%	19%	30%	3%	61%
Greece	32%	39%	21%	17%	2%	57%
Hungary	23%	34%	15%	16%	2%	51%
Ireland	31%	38%	23%	24%	7%	60%
Italy	18%	35%	18%	18%	3%	48%
Latvia	30%	48%	32%	23%	1%	67%
Lithuania	72%	67%	48%	53%	13%	85%
Luxembourg	38%	43%	29%	29%	12%	66%
Malta	46%	43%	24%	13%	0%	70%
Netherlands	39%	48%	24%	34%	7%	68%
Poland	39%	55%	40%	34%	4%	74%
Portugal	27%	35%	25%	21%	3%	53%
Romania	40%	45%	29%	32%	2%	60%
Slovakia	50%	55%	40%	53%	3%	85%
Slovenia	40%	72%	48%	55%	8%	82%
Spain	34%	35%	23%	25%	5%	52%
Sweden	30%	36%	24%	38%	9%	63%
United Kingdom	36%	41%	25%	26%	9%	63%
<b>Total</b>	<b>34%</b>	<b>43%</b>	<b>25%</b>	<b>30%</b>	<b>5%</b>	<b>62%</b>



**mi di partecipazione finanziaria** (come il *profit-sharing* e la *shared-ownership*).

La ricerca evidenzia che sono diversi i motivi per cui gli imprenditori tendono ad applicare forme di retribuzione non monetaria in aggiunta al salario normalmente percepito; primo fra tutti una maggiore flessibilità, o meglio precarizzazione dei lavoratori, che con le varie forme suppletive di protezione sociale si sentono in un certo senso più protetti. Queste forme di ricompense e compensazioni però aumentano i rischi di disuguaglianze e instabilità tra i lavoratori.

La ricerca realizzata con un **questionario che ha interessato imprenditori e responsabili delle risorse umane di oltre 39.200 imprese** con più di 10 dipendenti ha analizzato soprattutto la diffusione di forme di retribuzione legate al risultato, differenziando tra **cinque forme di salario variabile**: premi di risultato (provvigioni, commissioni, ecc); premi legati alla performance individuale; premi legati alla performance di gruppo (del team di lavoro, del settore, del reparto, ecc); *profit-sharing* (premi connessi con i risultati dell'impresa o della compagnia); *share-ownership* (proprietà condivisa).

L'indagine mostra che le retribuzioni variabili vengono utilizzate maggiormente nelle grandi imprese.

Inoltre si evidenzia che più del 60% delle imprese si avvalgono di tipi variabili di retribuzione e che vi sono molte differenze tra i paesi analizzati; nella Repubblica Ceca, Estonia, Lituania, Slovacchia e Slovenia più dell'80% delle aziende considerate utilizza una o più forme premianti; mentre in paesi come Belgio, Croazia, Cipro, Ungheria, Italia, Portogallo e Spagna la percentuale di imprese è più bassa e va dal 47% al 53%.<sup>13</sup>

L'indagine mostra che le imprese che si occupano di servizi finanziari sono quelle che ricorrono maggiormente a questi strumenti, mentre le imprese di trasporti sono quelle che vi ricorrono di meno.

Le vendite all'ingrosso, al dettaglio i servizi di ristorazione e alloggi invece si caratterizzano per la maggiore diffusione dei premi di risultato (Figura 2).

Per quanto riguarda l'utilizzo dei salari integrativi in natura lo studio mostra che Belgio, Norvegia e Francia sono tra i paesi che utilizzano maggiormente questi strumenti.

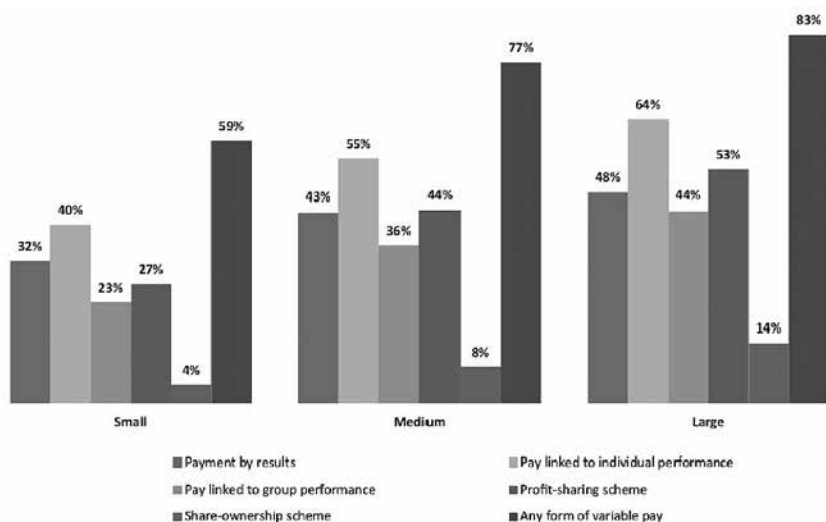
Ad esempio in Belgio il 95% dei dipendenti può avvalersi di rimborsi, voucher di

**Fig. 2 - Uso della retribuzione variabile nei differenti settori nell'UE**

Sector	Payment by results	Pay linked to individual performance	Pay linked to group performance	Profit-sharing scheme	Share-ownership scheme	Any form of variable pay
Industry	29%	43%	24%	31%	5%	62%
Construction	30%	43%	25%	27%	4%	59%
Wholesale, retail, food and accommodation	42%	42%	26%	29%	5%	63%
Transport	26%	36%	17%	24%	4%	55%
Financial services	37%	50%	31%	37%	7%	71%
Other services	33%	45%	26%	30%	6%	63%



**Fig. 3 - Uso della retribuzione variabile per dimensione dell'impresa**



varia natura e assicurazioni per il ricovero ospedaliero; inoltre il 50% lavoratori possiede un'assicurazione pensionistica complementare a cui contribuisce anche il datore di lavoro. Anche in **Francia**, circa il 95% dei lavoratori può godere di un'assicurazione sanitaria integrativa (totalmente o parzialmente a carico dell'impresa) e il 47% dei lavoratori ha un piano di risparmio mentre il 21% ha accesso ad un fondo integrativo per la pensione.

In **Norvegia** invece i benefit "in natura" sono tipici nelle imprese del settore privato: più del 38% dei dipendenti lavora in aziende che assicurano più permessi e ferie retribuite di quelle definite dalla legge o dai contratti collettivi; in aggiunta a ciò, il 37% ha un'assicurazione medica integrativa e l'1% usufruisce di servizi per l'assistenza all'infanzia<sup>14</sup>.

In **Italia**, solo il **9% dei lavoratori ha fringe benefit**, sotto forma di buoni pasto, auto e telefoni aziendali, e in alcuni casi previdenza complementare e ai servizi di educazione e formazione per i figli dei dipendenti.

## MODELLI A CONFRONTO

Analizziamo ora più da vicino i modelli di Welfare in alcuni paesi europei tenendo presente che, come detto in precedenza, mentre i modelli di Welfare nordico e anglo-sassone sono caratterizzati da una più ampia diffusione della conciliazione a livello sia aziendale sia pubblico, i modelli continentale e mediterraneo stanno cercando di agire per riempire il divario. In Italia, la dimensione territoriale riveste una funzione determinante.

## REGNO UNITO: MISURE PUBBLICHE E AZIENDALI E RISULTATI DISCORDANTI

Il Welfare liberale caratterizza da sempre il Regno Unito, e ha solitamente assicurato ai cittadini di optare tra lavoro e famiglia. L'impegno pubblico in questo ambito è migliorato con le politiche del New Labour che, dalla fine degli anni Novanta, ha realizzato varie riforme per aumentare l'accessibilità dei servizi per l'infanzia. Si è avuta così una promozione del Welfare aziendale, che ha permesso l'esonero da



contributi sociali per: 1) asili aziendali, 2) servizi per l'infanzia forniti direttamente dalle aziende; 3) voucher erogati dai datori di lavoro e destinati al pagamento di servizi per l'infanzia, ecc. Anche il Welfare occupazionale è sviluppato grazie alla legislazione vigente che consente esenzioni fiscali per voucher e servizi per l'infanzia aziendali. La concomitanza di una legislazione favorevole e di una lunga tradizione liberale fa sì che nel Regno Unito le misure di conciliazione occupazionale siano ampie.

La percentuale di occupazione femminile nel Regno Unito è al 70% ed è superiore alla media UE; più del 40% delle donne però ha una occupazione part time.

### SVEZIA: WELFARE MIX

Il modello prevalente in Svezia è quello di famiglia a doppio reddito. I dati dell'OCSE nell'anno 2016 attestano che la spesa pubblica per la famiglia in questo paese era del 3,6% del PIL a fronte di una media Europea del 2,6%.

Le famiglie registrano un costo dei servizi per l'infanzia tra il 10 e il 20% mentre il restante viene suddiviso tra Stato e Comuni. Per quanto riguarda il congedo parentale è di 480 giorni, di cui 390 pagati all'80% del salario, e gli altri pagati con una somma forfettaria giornaliera di 180 corone (poco più di 18€). Va sottolineato che 90 giorni sono riservati ai padri.

Gli assegni familiari poi sono corrisposti fino al compimento del sedicesimo anno di età dei figli, e in più va aggiunto un bonus per famiglie numerose che cresce con il numero di figli.

Il Welfare pubblico in Svezia si accompagna a diverse misure di conciliazione introdotte nei contratti collettivi. "L'efficacia del Welfare mix pubblico-occupazionale svedese è confermata dai macro-dati: il

95% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età di obbligo scolastico ricevono assistenza formale, contro una media UE dell'83%; il tasso di occupazione femminile è ben al di sopra della media europea, mentre la percentuale di persone con orari lavorativi molto lunghi (sopra le 50 ore settimanali, secondo la definizione dell'OCSE) è appena l'1%."15

### GERMANIA

Il modello familiare tradizionale della Germania è mono-reddito, secondo la tipologia di Welfare continentale/conservatore, anche se sta cambiando in questi ultimi anni e si avvicina sempre più al tipo "nordico". Si ha infatti il passaggio dai classici trasferimenti monetari alla famiglia verso uno sviluppo dell'offerta di servizi. Dall'anno 2013, ad esempio, tutti i comuni hanno l'obbligo di mettere a disposizione asili per almeno un terzo dei bambini presenti fino all'età di 6 anni; invece, i genitori che ricorrono ad asili privati sono hanno diritto a sgravi fiscali. Il congedo parentale è di 14 mesi, con un reddito netto del 67% fino ad un massimo di 1.800 €.

Anche il Welfare aziendale è in crescita; il 90% degli accordi collettivi in Germania ha disposizioni relative alla conciliazione vita-lavoro. Le ricerche portate avanti dall'Istituto di Colonia per la Ricerca Sociale evidenziano un aumento delle pratiche di conciliazione a livello occupazionale.

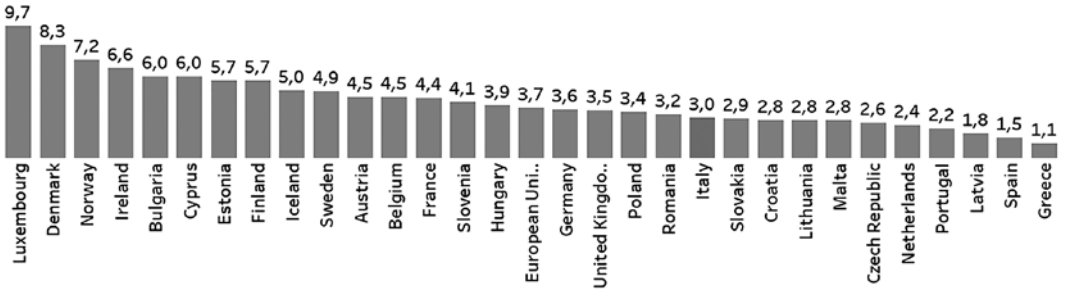
Anche il tasso di occupazione femminile è alto e arriva ad oltre il 70% (più alto nella ex-Germania dell'Est), di cui oltre il 40% part-time.

Di seguito, a pagina 34 alcuni dati riguardanti le spese per famiglie, minori, disoccupazione in alcuni paesi europei.

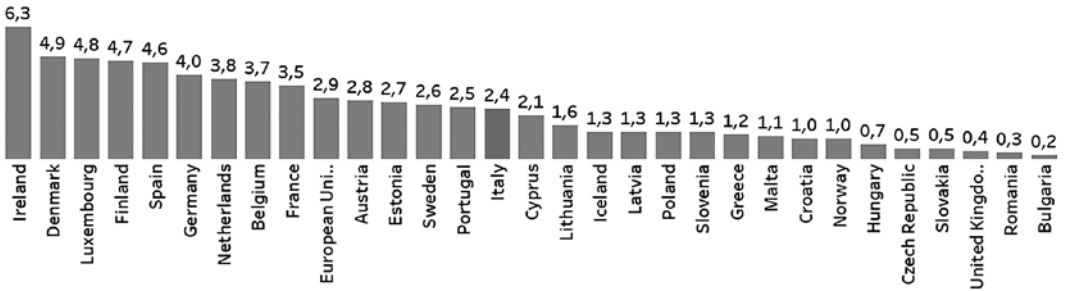
I grafici evidenziano quanto già scritto in precedenza, ossia la grande differen-



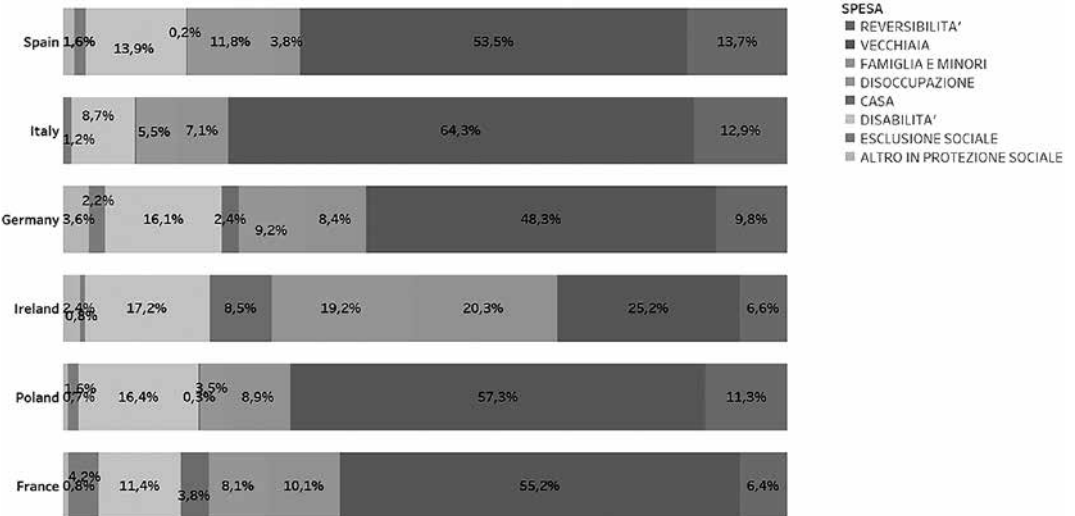
SPESA PER FAMIGLIA E MINORI SUL TOT. DELLA SPESA PUBBLICA



SPESA PER LA DISOCCUPAZIONE SUL TOT. DELLA SPESA PUBBLICA



SUL TOTALE DELLA SPESA SOCIALE, 2015



I conti della protezione sociale del 15/08/2017



za esistente tra i paesi del Nord Europa e quelli mediterranei; l'Italia si colloca verso il basso sia nelle spese per famiglia e minori sia nelle spese per la disoccupazione<sup>16</sup>

Anche l'ultimo grafico a pagina 34 mostra dati interessanti e suddivide le percentuali sulle spese sociali nell'anno 2015.

### ALCUNE RIFLESSIONI

Una analisi attenta ci pone di fronte a una realtà ben diversa da quanto ci viene raccontato con modalità propagandistiche, imprenditoriali e del Profit State. Con il cosiddetto pacchetto di servizi e agevolazioni offerte dalle imprese ai propri dipendenti per bilanciare ed aggiungere qualcosa ai loro salari, si ottiene concretamente uno smantellamento dello Stato sociale. I cosiddetti benefici ottenuti con il Welfare aziendale potrebbero essere addirittura considerati come sostituito agli aumenti salariali. Con i cosiddetti Benefits inoltre si assicura un legame di interesse alla "sopravvivenza" del lavoratore all'impresa, in quanto se questi viene licenziato anche i relativi benefici vengono meno.

Si consideri che le grandi aziende di assicurazioni, le aziende che garantiscono sanità, assistenza, scuola ecc. guadagnano oltre ogni dire da questa nuova realtà aziendale.

Ai buoni pasto, i buoni spesa per i supermercati si sono aggiunti addirittura voucher per pagamenti di libri, rette scolastiche ecc...

È però evidente che le imprese che applicano il Welfare aziendale non hanno idea di aiutare o migliorare le condizioni del lavoratore ma hanno solo l'obiettivo di un maggiore profitto protetto da forme di ammortizzatori del conflitto e quindi nel momento in cui ad esempio un servizio

risulti non essere più vantaggioso per gli equilibri reddituali aziendali, esso verrà tolto dal pacchetto del Welfare aziendale.

Va inoltre detto che secondo il Rapporto Censis-Eudaimon, realizzato in collaborazione con Eudaimon ([www.eudaimon.it](http://www.eudaimon.it)), solo il 17,9% dei lavoratori del nostro paese sa realmente cosa sia il Welfare aziendale, il 23,3% non sa proprio di cosa si tratti e il 58,5% lo conosce solo a grandi linee. "Ne hanno una conoscenza minore i lavoratori con livelli più bassi di scolarità (il 47% di quelli con al più la licenza media non sa cos'è), quelli con redditi bassi (44,6%), i genitori single (40,3%), gli occupati con mansioni esecutive e manuali (36,7%), le lavoratrici (30,1%)<sup>17</sup>".

I governi Renzi e Gentiloni con la legge di stabilità del 2016 e la manovra del 2017 hanno detassato una parte del salario (ossia i premi) che l'azienda elargisce ai lavoratori. Il Welfare è sempre più incentivato dai vari governi proprio con l'obiettivo di aumentare i profitti delle imprese e limitare la conflittualità sociale.

Ed inoltre risulta chiaro che con la situazione attuale di crisi economica, con i salari bloccati e i gravi problemi economici che le famiglie si trovano a dover affrontare il lavoratore preferisce avere più salario rispetto a più benefici reali o potenziali.

A riprova di ciò il Rapporto Censis-Eudaimon rileva che in definitiva i lavoratori più interessati al Welfare aziendale sono quadri e dirigenti: il rapporto infatti sostiene che "a essere più favorevoli sono i dirigenti e i quadri (73,6%), i lavoratori con figli piccoli, fino a tre anni (68,2%), i laureati (63,5%) e i lavoratori con redditi medio-alti (62,2%). Tra gli operai (41,3%) e gli impiegati (36,5%) sono più elevate



le quote di lavoratori che preferiscono invece avere più soldi anziché soluzioni di Welfare. Chi ha uno stipendio più alto si può permettere di pensare alla pensione, chi guadagna sì e no mille euro preferisce avere qualche soldo in più per pagare l'assicurazione della macchina, spiegano gli imprenditori. D'altronde tra il 2008 e il 2016, come documentato dal Censis, le famiglie operaie in condizione di povertà assoluta sono aumentate del 178%, fino a diventare quasi 600mila<sup>18</sup>.

Tutto ciò in definitiva accresce solo le disuguaglianze esistenti.

Col sistema del Welfare aziendale in conclusione si cerca di smantellare lo Stato sociale a favore della competitività e redditività delle imprese che possono scegliere i benefit da accordare ai lavoratori, pagano meno tasse e che oltre a ciò favoriscono i fondi pensionistici privati, le scuole private, le assicurazioni private, ecc., cioè privatizzazione del vivere sociale.

Con questo modello di Welfare tutti coloro che non hanno lavoro non potranno usufruire dei benefit che possono invece essere pienamente garantiti solo da un Welfare State universalistico per tutti,

compresi e anzi in primo luogo disoccupati, precari, casalinghe, anziani e bambini.

Il rischio di vedere vincolati gli aumenti salariali al Welfare aziendale è sempre più concreto e ci si avvicinerà al modello sociale degli Stati Uniti, e quindi si rischia di arrivare al punto che se non sei in possesso di una adeguata copertura assicurativa non si avrà accesso a cure sanitarie o ancora per avere una "decente" vecchiaia si dovrà ricorrere alla pensione integrativa. Anche se il Welfare aziendale viene presentato come un "pilastro aggiuntivo" a quello pubblico, in realtà si tratta di un sistema che porterà solo svantaggi ai lavoratori che si troveranno a pagare due volte le pensioni, la sanità e altri servizi, oltre che con le trattenute in busta paga, anche con la rinuncia a una parte di salario.

È quindi evidente che per contrastare questa situazione e ciò che avverrà in futuro è necessario che i lavoratori organizzino le risposte al Profit State e nella beneficenza d'impresa nelle lotte per il mantenimento e anzi il miglioramento dello Stato sociale universale oltre che per gli aumenti dei salari.



**NOTE**

- 1 Per tutti i grafici e le figure seguenti si veda: *GRUPPI SOCIALI E WELFARE STATE: UNA LETTURA INTEGRATA DEI DATI* Roma, 5 Dicembre 2017 <https://Welfare-italia.com/wp-content/uploads/2017/12/Paper-Gruppi-sociali-e-Welfare-State-una-lettura-integrata-dei-dati-2017.pdf>
- 2 Cfr. [https://www.agi.it/economia/davos\\_rapporto\\_poverta\\_oxfam-3393358/news/2018-01-22/](https://www.agi.it/economia/davos_rapporto_poverta_oxfam-3393358/news/2018-01-22/)
- 3 Cfr. [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), *Ossevatorio, sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane*, Novembre 2017.
- 4 Cfr. [www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it), *Ossevatorio, sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane*, Novembre 2017.
- 5 Cfr. [http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/IPL2015\\_Welfare\\_1\\_it-1.pdf](http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/IPL2015_Welfare_1_it-1.pdf)
- 6 [http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo\\_id=59790](http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=59790)
- 7 [http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo\\_id=59790](http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=59790)
- 8 <http://www.forumpa.it/lavoro-e-Welfare/siamo-a-corto-di-risorse-ce-un-secondo-Welfare-che-avanza>
- 9 <http://www.forumpa.it/lavoro-e-Welfare/siamo-a-corto-di-risorse-ce-un-secondo-Welfare-che-avanza>
- 10 [http://www.secondoWelfare.it/allegati/4\\_santoni\\_3r2w.pdf](http://www.secondoWelfare.it/allegati/4_santoni_3r2w.pdf)
- 11 <https://alyante.teamsystem.com/blog/risorse-umane/Welfare-aziendale>
- 12 Cfr. Santoni, V. (2017), *Welfare aziendale e provider prima e dopo le Leggi di Stabilità*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo Welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 91-118. Le tabelle sono rispettivamente a pag. 10 e pag. 13
- 13 Cfr. <http://www.secondoWelfare.it/privati/aziende/retribuzione-e-Welfare-cosa-sta-cambiando-in-europa.html>
- 14 <http://www.secondoWelfare.it/privati/aziende/retribuzione-e-Welfare-cosa-sta-cambiando-in-europa.html>
- 15 Cfr. <http://www.secondoWelfare.it/privati/aziende/misure-aziendali-per-la-conciliazione-vita-lavoro-in-europa-una-prospettiva-comparata.html>
- 16 Cfr. <http://www.linkiesta.it/it/article/2017/07/11/tutto-agli-anziani-niente-ai-giovani-la-spesa-sociale-italiana-e-la-pi/34830/>
- 17 <https://www.avvenire.it/economia/pagine/il-Welfare-aziendale-questo-sconosciuto>
- 18 <http://www.linkiesta.it/it/article/2018/02/06/il-Welfare-aziendale-interessa-solo-ai-lavoratori-piu-ricchi/37036/>





## SITOGRAFIA

---

<https://Welfare-italia.com/wp-content/uploads/2017/12/Paper-Gruppi-sociali-e-Welfare-State-una-lettura-integrata-dei-dati-2017.pdf>

[https://www.agi.it/economia/davos\\_rapporto\\_poverta\\_oxfam-3393358/news/2018-01-22/](https://www.agi.it/economia/davos_rapporto_poverta_oxfam-3393358/news/2018-01-22/)

[www.mbsconsulting.it](http://www.mbsconsulting.it) , Ossevatorio sul bilancio di Welfare delle famiglie italiane , Novembre 2017.

[http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/IPL2015\\_Welfare\\_1\\_it-1.pdf](http://afi-ipl.org/wp-content/uploads/IPL2015_Welfare_1_it-1.pdf)

[http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo\\_id=59790](http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=59790)

<http://www.forumpa.it/lavoro-e-Welfare/siamo-a-corto-di-risorse-ce-un-secondo-Welfare-che-avanza>

[http://www.secondoWelfare.it/allegati/4\\_santoni\\_3r2w.pdf](http://www.secondoWelfare.it/allegati/4_santoni_3r2w.pdf)

<http://www.forumpa.it/lavoro-e-Welfare/siamo-a-corto-di-risorse-ce-un-secondo-Welfare-che-avanza>

<https://alyante.teamsystem.com/blog/risorse-umane/Welfare-aziendale>

<http://www.secondoWelfare.it/privati/aziende/retribuzione-e-Welfare-cosa-sta-cambiando-in-europa>.

[html http://www.secondoWelfare.it/privati/aziende/misure-aziendali-per-la-conciliazione-vita-lavoro-in-europa-una-prospettiva-comparata.html](http://www.secondoWelfare.it/privati/aziende/misure-aziendali-per-la-conciliazione-vita-lavoro-in-europa-una-prospettiva-comparata.html)

<http://www.linkiesta.it/it/article/2017/07/11/tutto-agli-anziani-niente-ai-giovani-la-spesa-sociale-italiana-e-la-pi/34830/>

<https://www.avvenire.it/economia/pagine/il-Welfare-aziendale-questo-sconosciuto>

<http://www.linkiesta.it/it/article/2018/02/06/il-Welfare-aziendale-interessa-solo-ai-lavoratori-piu-ricchi/37036/>



# Pianificazione e difesa del Welfare

di Luciano Vasapollo



**Q**ui di seguito una selezione di brani del recente volume di Luciano Vassapolo, *Trattato di critica delle politiche per il governo dell'economia. Piano, mercato e problemi della transizione. Metodi di analisi dei sistemi economici locali e settoriali* (Efesto, Roma 2018). La scelta è stata determinata dalla necessità di inserire il ragionamento che è sotteso a tutti gli articoli che compongono questo numero di «Proteo» in una prospettiva più generale che è quella che riguarda il possibile ruolo dello Stato, orizzonte che in qualche modo deve porsi chi, come noi, intende opporsi fermamente ai processi di privatizzazione e di distruzione del Welfare, e vuole costruire delle ipotesi di controtendenza.

Il tema della pianificazione assume in questo contesto grande centralità. *Pilastro dei sistemi sociali*, essa è ben presto divenuta, dopo la crisi del '29 e soprattutto dopo la Seconda guerra mondiale, irrinunciabile principio sia dell'impresa capitalistica sia delle democrazie borghesi, in particolare in quella economia mista che ha caratterizzato la storia del nostro Paese dal dopoguerra fino alla fine degli anni Ottanta. Oggi nessun progetto di critica e superamento del sistema attuale può fare in modo di confrontarsi con il senso prioritario di questo tema, rispetto al Welfare inteso come strumento di consolidamento dei beni comuni irrinunciabili, che allude ad un uso razionale delle diverse e al tema dell'autogoverno.

Non abbiamo ovviamente scelto le parti più tecniche del volume, né quelle di approfondimento di alcune esperienze di transizione realizzate tra centro e sud America. La suddivisione in otto parti corrisponde al seguente schema: 1) come e perché il capitalismo in una fase storica ha pianificato in una determinata maniera; 2) di che cosa parliamo davvero quando parliamo di

pianificazione ed in che modo essa va collegata al concetto di transizione; 3) il processo di pianificazione; 4) nuova fase imperialistica e condizione della classe; 5) le leggi fondamentali dello sviluppo capitalistico; 6) pianificazione e Welfare; 7) lo sviluppo delle forze produttive; 8) come e perché è oggi necessario costruire una alternativa di sistema. Abbiamo ritenuto utile includere anche la bibliografia del volume relativa alle pagine antologizzate.

Chi fosse interessato a consultare l'intero volume può rivolgersi direttamente al Cestes, scrivendo una mail a [cestes@usb.it](mailto:cestes@usb.it) o a [cestes@tin.it](mailto:cestes@tin.it).

**1** - A partire dalla Seconda Guerra Mondiale, le potenze capitaliste si impadronirono dello strumento più importante – i metodi di pianificazione socialista – fornito dai sovietici senza chiedere niente in cambio. Questo significò uno straordinario aiuto allo sviluppo economico capitalista che perdura fino ad oggi; capitalismo che si scagliò contro il paese che gli fornì quello strumento e in seguito contro altri paesi socialisti. Come Cuba, ad esempio, che soffre per un brutale blocco economico ormai già da oltre 50 anni imposto dalla potenza economica più forte del mondo.

Dalle esperienze dei grandi magnati dell'imprenditoria statunitensi si può dedurre l'importanza che dagli anni '40 si diede a questa forma di gestione, una volta riconosciuto l'effetto prodotto con la sua applicazione nell'Unione Sovietica.

Alla fine degli anni '70, l'Agenzia Centrale di Intelligence degli Stati Uniti calcolava che l'URSS fosse cresciuta del 2,1%, lievemente meno degli Stati Uniti. Nel 1986, il tasso fu del 4,1%, senza nessuna indicazione apparente della prossima disfatta. C'era, quindi, una ragione per la quale Reagan



stesse preparando la guerra delle galassie. Fu durante il periodo di Gorbachev che al mondo si manifestarono i gravi problemi economici. E una volta che Gorbachev aprì la porta alle grandi concessioni, non riuscì più a richiuderla perché nessuno era d'accordo a seguirlo in quel gioco. Quando non si è sviluppata la coscienza e i dirigenti sbagliano, i cambiamenti regressivi diventano evidenti.

In base a quanto detto in precedenza, per molti imprenditori capitalisti era stato confermato che tutte le tecniche usate dalla moderna gestione capitalista, soprattutto la pianificazione, caratterizzassero ogni azione di dirigenza, compreso in seguito la più importante di tutte: *il momento in cui venivano prese le decisioni*. La pianificazione diventò il fondamento sul quale si poggiava il successo dell'azienda.

E tutto ciò avveniva per qualsiasi impegno lavorativo: l'amministrazione di un bilancio familiare, lo sviluppo di una impresa d'affari, un programma di educazione, un progetto di sviluppo economico del governo o una campagna militare. Addirittura, le forze armate degli Stati Uniti avevano un motto che recitava: "un cattivo piano è meglio di zero piani". In moltissime grandi compagnie, la pianificazione fece sì che i gruppi dirigenziali cominciassero a pensare e a lavorare agli scenari futuri, e non ad occuparsi solo dei problemi di *routine* dell'azienda.

Per i dirigenti capitalisti non c'era opzione tra avere un piano e non averne uno. Dovevano pianificare per sopravvivere e avere un'azienda che crescesse, mentre lottavano incessantemente per uscire vincitori dalla competizione del mercato. Ma si affermava ancora che la pianificazione non fosse la soluzione assoluta per trionfare. I piani senza decisioni adeguate annul-

lavano gli obiettivi migliori che si sarebbero potuti raggiungere. In questo modo, si iniziò a capire che la pianificazione, la decisione e l'azione fossero le tre pietre miliari del successo. Alcuni dirigenti amano pianificare, però non sanno prendere decisioni o hanno paura ad agire.

Attraverso l'esperienza nel lavoro della dirigenza, è stato anche possibile osservare che non sempre il dirigente meglio preparato accademicamente risulta il più efficace nella gestione, proprio perché nella maggioranza dei casi è in grado di gestire una buona elaborazione del piano – a carattere annuale, quinquennale o a più lungo termine – ma non sa prendere le decisioni opportune per portarlo a compimento. Questi sono i dirigenti a cui "tremava la mano" nel momento in cui devono prendere delle decisioni più o meno importanti nel loro lavoro di dirigenza. Oltre al contributo della Scuola Classica, a proposito dell'importanza della pianificazione come funzione di gestione, molti economisti, scrittori di diverse materie e storici hanno discusso, in seguito, del ruolo fondamentale che svolge la pianificazione nello sviluppo sociale.

Tra gli storici più famosi a livello mondiale che hanno scritto sul tema, troviamo Eric Hobsbawm. Nel suo importantissimo libro *"Il secolo breve"* afferma:

"La vittoria dell'Unione Sovietica su Hitler fu il risultato del regime instaurato in quel paese con la Rivoluzione d'Ottobre, come dimostra un paragone tra la capacità produttiva della Russia durante la prima guerra mondiale e quella dell'economia sovietica nel secondo conflitto. Probabilmente, senza la vittoria sovietica, oggi il mondo occidentale (esclusi gli Stati Uniti) non sarebbe governato da regimi liberali e parlamentari, ma da una serie di regimi di



tipo fascista e autoritario. È un'ironia della storia di questo strano secolo che il risultato più duraturo della Rivoluzione d'Ottobre, il cui obiettivo era il rovesciamento del capitalismo su scala planetaria, sia stato quello di salvare i propri nemici, sia nella guerra, con la vittoria militare sulle armate hitleriane, sia nella pace, procurando al capitalismo dopo la seconda guerra mondiale l'incentivo e la paura che lo portarono ad autoriformarsi: infatti, il capitalismo trasse dai principi dell'economia pianificata dei regimi socialisti, alcuni metodi per una riforma interna"<sup>1</sup>.

Più avanti, Hobsbawm indicava alcuni aspetti positivi che aveva portato, all'Unione Sovietica, con sé la pianificazione economica, tanto da salvarsi dalla crisi tra la fine della prima e l'inizio della seconda guerra mondiale.

“Un fatto accentua il trauma derivato dalla Grande Depressione. L'unico paese che aveva rifiutato il capitalismo, l'Unione Sovietica, sembrava essere immune alle conseguenze della Grande Depressione. Mentre il resto del mondo, o perlomeno il capitalismo liberale occidentale, soffriva per quella situazione, l'Unione Sovietica era immersa in un processo accelerato di industrializzazione con l'applicazione dei piani quinquennali. Tra il 1920 e il 1940, in Unione Sovietica la produzione triplicò e la sua partecipazione nella produzione mondiale di prodotti manifatturieri passò dal 5% nel 1929 al 18% nel 1938; nello stesso periodo, la produzione di Stati Uniti, Gran Bretagna e Francia insieme diminuì dal 59 al 52% rispetto al totale mondiale. Inoltre, in Unione Sovietica non vi era disoccupazione. Per via dei piani quinquennali russi, i termini 'Piano' e 'Pianificazione' erano sulla bocca di tutti i politici.

Alcuni partiti socialdemocratici, ad

esempio in Belgio e in Norvegia, cominciarono ad applicare dei 'piani'. Sir Arthur Salter, un eminente funzionario britannico e una delle figure più influenti dell'establishment, scrisse il libro «Recovery» in cui dimostrava che per far uscire il suo paese e il mondo dalla grande depressione sarebbe stato necessario costruire una società pianificata.

Altri funzionari moderati britannici istituirono gruppi di riflessione aperti a cui diedero il nome di PEP (Political and Economic Planning, Pianificazione Politica ed Economica). Alcuni giovani politici conservatori, tra cui il futuro ministro Harold Macmillan (1894-1986) difesero la 'pianificazione'. Perfino i nazisti copiarono l'idea quando Hitler cominciò un 'piano quadriennale'. Il successo dei nazisti nel superamento della grande depressione dal 1933 ebbe meno ripercussioni internazionali”.

Per tutta una fase storica, insomma, il capitalismo fu oggettivamente portato dal grado di sviluppo delle forze produttive e dal quadro di rapporti di forza tra le classi a livello internazionale, favorevole come mai prima alla classe dei lavoratori con la presenza dell'Unione Sovietica, ad utilizzare a piene mani la modalità della pianificazione come strumento per gestire lo sviluppo economico. Ovviamente, la pianificazione integrale, cosciente, complessiva dello sviluppo economico e sociale di una società non è separabile dalla proprietà collettiva dei mezzi di produzione. Il capitalismo questo non lo può fare, e certi limiti rimangono invalicabili; ma è interessante osservare la tendenza a utilizzare forme di sviluppo pianificato nel punto più alto dello sviluppo capitalistico, soprattutto con l'occhio rivolto all'attualità e alle contraddizioni che contraddistinguono tale modo di produzione nella sua crisi sistemica più



forte. Il capitalismo, dunque, mantiene un rapporto di contraddizione intrinseca con la pianificazione, che invece rappresenta una caratteristica fondamentale della società che si avvia sul terreno della transizione al socialismo. Riteniamo che un'analisi delle esperienze concrete di transizione e di costruzione della pianificazione a Cuba, in Venezuela, in Bolivia e in Ecuador possa illustrare le difficoltà di un tale compito storico e mostrare come i contesti locali e i rapporti di forza abbiano sempre un ruolo fondamentale nel determinare le caratteristiche concrete di un processo che in ogni caso i governi rivoluzionari mirano a gestire razionalmente. Con questo approccio di metodo crediamo che si possano comprendere razionalmente e possano rappresentare un avanzamento della teoria e della prassi marxista anche quegli apparenti "passi indietro", motivati dai rapporti di forza avversi oppure – perché è necessario ammetterlo – anche da errori, ma che sono compiuti mantenendo l'orizzonte strategico della trasformazione sociale in senso comunista.

**2 -** Centrale è allora il concetto di pianificazione. Sarebbe tuttavia fuorviante parlare di una polarizzazione tra capitalismo-anarchia e socialismo-pianificazione. Nel modo di produzione capitalistico, dominato da leggi economiche impersonali, la pianificazione esiste, ma si limita alle decisioni di investimento che lo Stato realizza per provvedere ai servizi sociali e agli investimenti in infrastrutture necessari proprio per la valorizzazione del capitale.

Il meccanismo di controllo statale dell'economia nei paesi a economia di mercato permette di influenzare il processo di riproduzione della società capitalista, ma questo controllo non si realizza in fun-

zione dell'interesse generale della società, ma degli interessi specifici degli enti e delle imprese private che dominano l'attività economica<sup>2</sup> – nonostante tradizionalmente l'ideologia borghese abbia teorizzato l'identità tra interesse privato e benessere collettivo.

È inoltre rilevante la pianificazione privata, realizzata dai diversi attori che operano nel mercato, dal punto di vista e con l'obiettivo della massimizzazione del proprio profitto e non certo in un'ottica generale. Nel capitalismo, il mercato è il meccanismo di base per l'assegnazione delle risorse; la pianificazione è realizzata da operatori particolari, è dunque frammentaria e definita in ambito microeconomico dal gruppo imprenditoriale o dalla entità finanziaria che la attua<sup>3</sup>.

Il processo storico di transizione verso il socialismo si caratterizza invece per l'avvio di processi di gestione macroeconomica consapevole delle decisioni economiche, una volta che le risorse strategiche e i principali mezzi di produzione siano stati nazionalizzati e dunque riportati sotto il controllo della collettività.

Il socialismo rappresenta in questo senso il "superamento della spontaneità", dove, come scrive Alessandro Mazzone, "spontaneo" è per esempio il comportamento degli uomini quando il capitale opera appunto come 'potenza obiettiva', 'spontaneo' il feticismo delle merci, e 'spontanea' in genere è la non-direzione e gestione consapevole dei processi, attraverso cui una società produce e riproduce se stessa"; la transizione al socialismo pertanto "avvia in generale il passaggio dalla 'spontaneità' all'autogoverno consapevole"<sup>4</sup>.

Come sottolineato da Mészáros, caratteristica importante del socialismo come nuova forma di tutto sociale che



racchiude le mediazioni tra gli individui per Marx è proprio *l'organizzazione pianificata del lavoro* in maniera che "l'attività produttiva dei singoli soggetti che lavorano sia mediata non in una forma reificata-oggettiva, mediante lo scambio di merci, ma mediante le condizioni intrinsecamente sociali del modo dato di produzione entro il quale gli individui svolgono la loro attività"<sup>5</sup>.

Al centro del processo di transizione è la nuova padronanza collettiva e sociale delle leggi che regolano la sopravvivenza della società stessa. Mézárós osserva che in Marx sono presenti due accezioni diverse del termine 'legge'. "Quando è imposta da un meccanismo che si auto-afferma ciecamente, il termine è usato da Marx in maniera analoga alla legge naturale mediante cui egli definisce il sistema capitalista". Esso qui designa una legge economica che lavora alle spalle degli individui e trascende la loro azione consapevole. Ma esiste anche un altro senso di 'legge', per il quale essa "equivale a una struttura regolativa o procedura che messa in atto da un agente umano a supporto dei propri fini"<sup>6</sup>. Legge è qui "l'adozione di un autentico regolatore del metabolismo sociale da parte dei produttori associati"<sup>7</sup>.

Se nel modo di produzione capitalistico il proletariato è strutturalmente privo di controllo sul processo di produzione, la pianificazione è precisamente il mezzo e lo strumento che esso ha a disposizione per prendere il controllo delle condizioni della produzione complessiva. Per Lenin, la direzione della produzione socialista sulla base di un piano unico elaborato in funzione della centralizzazione rappresenta la forma concreta dell'esercizio del potere politico da parte dei lavoratori, nella direzione economica del paese. Il socialismo è inconcepibile – egli afferma

– "senza un'organizzazione statale che preveda di sottoporre decine di milioni di persone alla più rigorosa osservanza di un'unica norma di produzione e di distribuzione"<sup>8</sup>.

Va nuovamente sottolineato come la transizione al socialismo rappresenti un processo storico lungo e contraddittorio, che può coinvolgere diversi paesi o aree geografiche con modalità molto differenti, e nel quale i rapporti di forza tra le classi a livello locale e internazionale mantengono un'importanza decisiva. Non può esistere insomma un modello di transizione aprioristicamente dato o costruito sui libri. Socialismo e comunismo si costruiscono nel vivo della prassi rivoluzionaria, ed è questa che conduce – anche tramite errori, inevitabili in un processo umano – alla definizione di forme di pianificazione adeguate al contesto specifico e allo stato dei rapporti di forza tra le classi.

La legge di corrispondenza, elaborata da Marx, tra forze produttive e rapporti di produzione mantiene piena validità anche dopo la conquista del potere. Se Marx era incline a pensare che la rivoluzione sarebbe scoppiata là dove le forze produttive erano più sviluppate, ovvero nelle nazioni capitalisticamente avanzate, la storia del Novecento ha invece fornito esclusivamente esempi di sollevazioni rivoluzionarie in paesi arretrati. La teorizzazione di Lenin dell'imperialismo come stadio superiore del capitalismo e dell'anello debole della catena in cui lavorare per la rottura rivoluzionaria, a partire proprio dalla legge dello sviluppo economico diseguale, è dunque fondamentale.

Se la rottura avviene in un paese con un basso livello di sviluppo delle forze produttive, l'instaurazione di avanzati rapporti sociali tuttavia richiede allo stesso tempo



la maturazione di quelle forze produttive, e questo provoca contraddizioni, storicamente e teoricamente evidenziabili, di cui la soggettività politica rivoluzionaria deve tenere conto.

Per l'attuazione oggettiva della legge di corrispondenza, non solo è materialmente necessario che i rapporti sociali di produzione si adeguino al livello di sviluppo delle forze produttive, ma si constata anche il processo contrario quando una costruzione dei rapporti sociali risulta più avanzata sul piano storico rispetto a quanto può essere garantito dallo sviluppo delle forze produttive. Ciò vuol dire che là dove si impone per decreto o per rivoluzione un sistema sociale troppo progredito per il livello di sviluppo relativo delle forze produttive, l'azione correttiva della legge di corrispondenza sarà fortemente avversa per quella società; lo specifico organismo economico-sociale dovrà cercare il suo giusto equilibrio tra forze produttive e rapporti sociali di produzione<sup>9</sup>.

La legge di corrispondenza e i problemi derivanti dall'arretratezza delle forze produttive sono parametri fondamentali per discutere dei caratteri specifici della pianificazione di transizione e in particolare della permanenza della legge del valore e di meccanismi di mercato, nonché di elementi di proprietà privata. Si osserva così che là dove le forze produttive mantengono un livello arretrato, è tendenzialmente importante garantire un certo margine all'iniziativa privata. Naturalmente, il tutto nel contesto dei rapporti di forza tra le classi.

Durante la fase di transizione, permane la validità della legge di corrispondenza; se si applicano politiche appropriate, la relazione dialettica tra rapporti e forze produttive non degenera in antagonismo. Contro ogni meccanicismo e determini-

simo, occorre sottolineare che sebbene la pianificazione crei le premesse per un uso cosciente delle leggi economiche oggettive, ciò non significa che tale risultato sia automatico. La verifica avviene come sempre nella prassi reale del processo concreto di transizione.

**3** - La pianificazione è il contrario del rischio, o cosiddetta "libertà" di mercato e richiede un insieme di conoscenze e tecniche orientate al miglior risultato possibile per l'organizzazione che la applica, in base alle risorse disponibili e al periodo dato. La pianificazione, quindi, necessita di:

- Determinare i fini o gli obiettivi da raggiungere
- Analizzare le possibilità e le necessità di attuazione
- Programmare le azioni o i compiti
- Stabilire le risorse da utilizzare

Tenendo presente questi aspetti, la pianificazione deve seguire delle fasi ben precise. Seppur non rispondano ad un ordine o ad una sequenza precisa, il non compimento di alcune di queste fasi potrebbe limitare o addirittura invalidare praticamente tutto il lavoro. Ecco, le principali fasi da considerare:

- Analisi
- Bilancio
- Programmazione
- Controllo

Ecco alcuni dei compiti principali:

- Analisi: identificazione dei problemi; studio degli aspetti specifici; ricerca di campo e inchieste; delimitazione del turismo nell'economia; evoluzione dei mercati; problematica dei luoghi di interesse; situazione delle risorse turistiche.





- Determinazione degli obiettivi: situazione o stato futuro sperato o possibile da raggiungere.
- Vie o azioni previste per il compimento del lavoro.
- Determinazione dei responsabili dell'esecuzione.
- Recupero e conservazione del patrimonio
- Miglioramento dei servizi pubblici

#### Bilancio:

- Risorse richieste dai programmi
- Fonti di finanziamento per i programmi
- Risultati economici sperati
- Fattibilità del piano di investimento

Inoltre, bisogna controllare la sua esecuzione attraverso i seguenti elementi:

- Scala di misura.
- Orizzonte temporale.
- Indicatore di riferimento.
- Definizione delle strategie: realizzare delle previsioni (domanda, offerta, guadagni, ecc.); selezione delle priorità; identificazione dei progetti; determinazione delle fonti di finanziamento; valutazione degli effetti economici e sociali; stabilire misure per l'implementazione.

Ad esempio, a livello strutturale, le strategie sono volte a:

- Miglioramento dell'offerta
- Ampliamento dei mercati
- Gestione della concorrenza
- Efficienza dell'operazione

I programmi o i piani promuovono il raggiungimento degli obiettivi proposti. Per l'elaborazione vengono contemplate alcune componenti strategiche che nel caso del turismo definiscono i programmi diretti fondamentalmente a:

- Ampliamento e modernizzazione delle capacità
- Diversificazione e promozione dell'offerta
- Formazione delle risorse umane
- Altri (in base al modello di attuazione)
- Mantenimento e ampliamento dell'infrastruttura

La fattibilità dei piani va analizzata non solo dal punto di vista economico, ma in senso più ampio.

Per quanto riguarda il controllo, questo non va considerato come una semplice verifica di ciò che è stato fatto, ma come un impegno costante di tutta l'organizzazione nel perseguimento del programma generale (piano). L'aspetto centrale del controllo è quello di facilitare le decisioni su possibili cambiamenti del piano iniziale, per adattarlo alle nuove condizioni che potrebbe frenare o accelerare il raggiungimento degli obiettivi. Con il sistema di controllo si cerca di avere la massima efficienza nell'uso delle risorse e degli altri fattori che intervengono nell'attività.

In una economia capitalista il punto di partenza del processo è la domanda che si esprime in base ai segnali del mercato; invece, in un'economia socialista il punto di partenza sono le necessità; non è la capacità economica di chi può comprare ciò che determina il senso della riproduzione e della generazione degli eccedenti. Per Hugo Pons, la pianificazione, la gestione, l'organizzazione e il controllo fanno parte di un processo unico e continuo, dove ognuno influisce sull'altro e sulla struttura del processo di gestione.

L'uso dell'uno o dell'altro strumento dipende anche dalla coerenza statistica dello strumento in questione e dal tipo di



piano. Le principali classificazione per i piani sono a lungo, medio e breve termine. Poi bisogna contemplare le strategie, gli obiettivi, le mete, le missioni delle organizzazioni e dei paesi e le operazioni che questi fanno.

Per quanto riguarda la flessibilità e la specificità, i piani possono essere specifici e direzionali; in quelli specifici le definizioni sono chiare e non oggetto di ambiguità; quelli direzionali sono più flessibili ai cambiamenti e agli aggiustamenti in fase di esecuzione e gli obiettivi sono maggiormente modificabili.

In ogni paese, le fasi in cui comincia il processo di pianificazione fino all'approvazione a livello dirigenziale stabilito dalla legge, non sono simili; per quanto riguarda un paese socialista è doveroso garantire la massima partecipazione dei lavoratori nel processo.

**4** - Gli anni della crisi fotografano in maniera chiara una spaccatura rilevante fra condizione oggettiva e condizione soggettiva della classe. Nonostante sia in atto un enorme processo di riallocazione produttiva a danno della classe lavoratrice, gli strali della società keynesiano-consumistica e le difficoltà analitico-pratiche delle organizzazioni di classe rendono molto difficile lo sviluppo di una coscienza soggettiva della classe che rimetta al centro il conflitto sindacale e la riappropriazione dei diritti sociali.

Gli anni che hanno preceduto la crisi fino ai giorni nostri sono stati caratterizzati da un'enorme riorganizzazione delle forze produttive, che richiedono un'attualizzazione e una revisione degli schemi di analisi, *in primis* della teoria marxista dell'imperialismo. Già Marx aveva identificato nel monopolio e nel *carattere internazionale*

*del regime capitalista* due delle caratteristiche fondamentali – e al tempo stesso delle contraddizioni – di questo modo di produzione. Contrariamente a quanto sostenuto dalla teoria economica dominante, il monopolio nell'analisi marxista non è l'antitesi della concorrenza, ma solo una sua declinazione, una fase necessaria nel processo di accumulazione.<sup>10</sup>

Come è noto, la teoria marxista dell'imperialismo deve gran parte del suo sviluppo a Lenin, che, partendo dalla ricerca marxiana dei tratti economici fondamentali del capitalismo, descrisse i rapporti fra imperialismo o fase monopolista e modo di produzione nei *Quaderni Filosofici*, nel *Materialismo ed Empirocriticismo* e ne *L'imperialismo - Fase suprema del capitalismo*.<sup>11</sup> Un aspetto dell'analisi di Lenin che risulta oggi essenziale per l'attualizzazione della teoria dell'imperialismo è l'analisi dei "livelli" o "gradi" dell'essenza sfruttatrice del capitalismo nel suo nuovo periodo storico di sviluppo.

La fine della guida unipolare statunitense apre alla cosiddetta era degli imperialismi, una nuova fase dello sviluppo capitalistico caratterizzato dall'emergere di più blocchi e accompagnato dall'affermarsi di diversi competitori internazionali. La neo-globalizzazione incominciata negli anni '70 ci ha portato a una situazione in cui le briglie del carro sono in mano non più alle borghesie di uno Stato nazionale, come nel secolo passato, ma alle borghesie transazionali, egemoni in virtù della nuova spinta propulsiva all'internazionalizzazione dei processi produttivi e, in generale, dell'accumulazione di capitale. La fase attuale dell'imperialismo non è unicamente caratterizzata dall'aggressività militare, ma affonda le sue radici nello sviluppo stesso delle relazioni economiche, sociali, politi-



che e istituzionali del modo di produzione capitalistico; sono proprio queste relazioni ad aver generato le inevitabili dinamiche di crisi che richiedono una distruzione del "vecchio" capitale in eccesso e la sua sostituzione con nuove forze produttive.

In accordo con l'analisi leninista, la nuova fase imperialistica è caratterizzata dall'emergere di un nuovo "livello" che non tempera le contraddizioni dello sviluppo capitalistico, ma al contrario le esacerba. Il nuovo "livello" imperialistico richiede un maggiore sviluppo delle forze produttive; al tempo stesso, i capitalismi contraddicono se stessi, non generalizzando questo maggiore sviluppo. La differenziazione nei gradi di accumulazione capitalistica si eleva così a condizione necessaria e al tempo stesso dirompente contraddizione nello sviluppo capitalistico e nelle nuove dinamiche imperialistiche. Il processo universalmente conosciuto come globalizzazione viene così a coincidere con una più ampia riorganizzazione produttiva, confermando le leggi fondamentali della teoria marxista, dalla legge della caduta tendenziale del saggio di profitto alla legge dello sviluppo ineguale.

Un secondo aspetto della nuova fase è strettamente legato con il funzionamento stesso del modo di produzione capitalistico, vale a dire il carattere ciclico della produzione. L'attualizzazione al presente della teoria dell'imperialismo non può che partire da un'analisi più dettagliata della circolazione del capitale, con lo studio del ciclo. La liberalizzazione selvaggia dei movimenti dei capitali che hanno caratterizzato l'affermazione del modello neo-liberista ha di fatto accelerato il processo di internalizzazione del ciclo del capitale, decuplicando al tempo stesso le quantità di attività finanziarie scambiate nei mercati internazionali. Il processo di concentrazione e centraliz-

zazione del denaro e della produzione si estende così al di fuori delle frontiere nazionali, confermando come la ricchezza e il potere politico-economico si concentrino sempre di più con l'avanzare del predominio dei monopoli.

Dal punto di vista della società, l'internazionalizzazione capitalistica provoca un'accelerazione della polarizzazione di classe: sempre meno capitalisti posseggono sempre più ricchezza relativa rispetto a un numero crescente di proletari, tanto nelle economie del cosiddetto "Centro", quanto in quelle della "Periferia". Al tempo stesso, seppur all'interno delle omogeneità di classe, emergono sempre più le differenziazioni economiche; in particolare, contraddizioni sempre più forti nascono in seno alla stessa borghesia, con l'allontanamento progressivo tra l'oligarchia finanziaria e il resto della classe borghese. Tali dinamiche hanno ovviamente importanti ricadute politiche, portando a un inasprimento della lotta per la sopravvivenza del regime di produzione e del sistema sociale come tale su una scala pienamente internazionale. Calandosi più specificamente nella realtà, è tuttavia proprio questa piena internazionalizzazione ad aver segnato il declino della guida unipolare statunitense, con un impero entrato in crisi proprio per l'incompatibilità con alcune dinamiche dell'espansione internazionale. La prima contraddizione è fra l'impero USA in espansione e la "repubblica" in declino, con la conseguente difficoltà di trasferire ricchezza, redditi e forza lavoro alla costruzione imperiale, in un quadro di generale declino sociale, con la fine della *cd. american way* (non è un caso che il motto del reazionario Donald Trump in vista delle prossime elezioni sia "*Make America Great Again*"). La seconda è più permeante contraddizione è fra l'impero militare in



espansione e l'incapacità di estrarre profitti dalle regioni recentemente colonizzate, nonostante i redditi provenienti dal petrolio.

A partire dalla Guerra del Golfo e in particolare con l'arrivo sul mercato dei petrodollari sono emersi in Medioriente gli interessi delle oligarchie locali che, contrapponendosi a quelli statunitensi, hanno generato veri e propri conflitti interimperialistici. In tal senso, l'Iraq è stato centrale, non solo per la sua posizione geopolitica, ma in quanto ha mostrato per la prima volta come un Paese possa resistere al giogo della disciplina finanziaria targata FMI grazie alla ricchezza generata dal petrolio. Da allora, è diventata progressivamente più seria la minaccia della costituzione di un polo pan-arabico che possa dominare la regione mediorientale, tenendo in ostaggio tanto l'economia statunitense quanto quella europea.

La classe lavoratrice vive oggi una situazione contraddittoria, espressione di un divario tendenzialmente crescente tra il salario reale ottenuto e il vero valore della forza lavoro. Questo processo, iniziato a partire dagli Anni Settanta, si è intensificato e sta accelerando dall'inizio della crisi a oggi. Per essere più precisi, divergenza fra salario reale e valore della forza lavoro non significa necessariamente che il primo diminuisca, mentre il secondo aumenta. Il divario può crearsi semplicemente in misura relativa, attraverso un aumento più che proporzionale del saggio di plusvalore rispetto al saggio del salario.

Dalla seconda metà del Ventesimo secolo a oggi abbiamo assistito a un aumento dei bisogni socialmente indispensabili alla sopravvivenza dei lavoratori, che si è però accompagnato a un aumento esponenziale dei ritmi del lavoro e della produttività sociale. Il salario reale risulta così fortemente

in ritardo sul valore sociale crescente della forza lavoro. La minaccia imminente della disoccupazione (tanto congiunturale quanto strutturale) ha inoltre acuito i problemi organizzativi della classe. Non si tratta di nulla di nuovo a livello teorico: Marx ha efficacemente descritto il concetto di *esercito industriale di riserva*; non è necessario inventare nuovi concetti, basterebbe aggiornare gli strumenti analitici già in nostro possesso.

L'era post-fordista in cui viviamo ha messo al centro il paradigma dell'accumulazione flessibile, grazie all'automazione della produzione e all'intensità del lavoro. L'esistenza per i lavoratori di tutto il mondo – e particolarmente per quelli dei Paesi sviluppati – è diventata incredibilmente incerta<sup>12</sup>, confermando la tesi marxiana dell'impoverimento relativo e dell'intensificazione della proletarianizzazione in senso alla società capitalistica, attraverso un aumento, seppure in forme diverse da quelle analizzate da Marx, del lavoro subordinato e salariato.

Dall'ultima metà del Ventesimo secolo ai giorni nostri, la società capitalistica ha imposto una nuova forma di sfruttamento lavorativo: il precariato, problema che si unisce alla già citata questione della disoccupazione. Il problema del lavoro ormai non esiste solo per chi un lavoro lo possiede, ma si estende a tutte quelle categorie di lavoro incerto, di lavoro negato e di non lavoro. La stessa idea che Marx aveva del "proletario" va fortemente rivisitata e aggiornata, includendo queste nuove categorie. La sfida è fondamentale per gli intellettuali militanti di tutto il Mondo; in linea con l'idea della prassi gramsciana, risulta necessario condurre questo sforzo teorico per fornire nuovi strumenti di analisi alla classe lavoratrice e a tutte le forze sindacali e politiche che la difendono. Nel dibattito interno, spesso



assistiamo alla fittizia contrapposizione fra “garantiti” e “precari”, “giovani” e “anziani”, e così via. Che i capitalisti vogliano dividere la classe è un fatto noto; tocca a noi capire come smascherarli, perseguendo l'unità della classe sfruttata contro gli interessi dei produttori dei mezzi di produzione.

**5** - Una delle leggi fondamentali dello sviluppo capitalistico è senz'altro quella della caduta tendenziale del saggio di profitto, legge che aiuta tanto a leggere la fase storica, quanto il divenire del modo di produzione capitalistico. Definendo il saggio del profitto come rapporto fra plusvalore (PV) e capitale (fisico C e variabile V), Marx ci descrive come questo saggio decresca *tendenzialmente* all'aumentare dell'accumulazione capitalistica. Ciò significa che per contrastare questa riduzione tendenziale, all'aumentare del denominatore i capitalisti devono contrapporre un aumento quantomeno uguale del numeratore, ovvero del plusvalore e della messa a valore della merce viva, ossia del lavoro. Ciò è quanto accaduto in misura via via progressiva dal Secondo Dopoguerra a oggi e, in particolare, nel Ventunesimo Secolo.

Per quanto riguarda il salario reale, innanzitutto credo sia fondamentale distinguere fra il salario reale della teoria ortodossa e il salario reale come lo intendeva Marx. Come sappiamo, il salario reale nell'economia convenzionale è definito come il rapporto fra salario nominale e livello dei prezzi;  $W/P$  non è altro che un prezzo particolare che porta in equilibrio domanda e offerta nel mercato del lavoro. In Marx, al contrario, vi è una sostanziale divergenza fra i concetti di salario reale e di salario relativo. Il primo è definito come “la quantità di merci che vengono realmente date in cambio del salario”, mentre il secon-

do rispecchia il prezzo del valore immediato del lavoro rapportato al prezzo del valore accumulato, “il valore reciproco di capitalisti e operai”, come scrive Marx.

È vero, il salario reale in alcune economie occidentali è aumentato nella crisi, ma anche qui a livello teorico non c'è nulla di nuovo: la letteratura marxista, dallo stesso Marx, fino a Gramsci e Lenin è piena di descrizioni di fenomeni simili che si accompagnano alle crisi di sovrapproduzione. Il problema principale è che il salario reale non è un buon indicatore del rapporto fra le classi, al contrario: il salario reale potrebbe restare invariato o addirittura aumentare (come di fatto è accaduto), mentre il salario relativo diminuisce. Negli anni antecedenti e durante la crisi, il salario reale ha avuto andamenti differenti da economia a economia, mentre il salario relativo, espressione del potere contrattuale dei lavoratori, si è indebolito un po' ovunque.

Ad ogni modo, anche guardando al solo salario reale, notiamo come questo sia fortemente in ritardo rispetto al valore sociale crescente della forza-lavoro, continuando a perdere terreno nei confronti della quota destinata a profitto e in genere appropriata dai capitalisti ad uso di remunerazione del capitale. Facendo nostri i soli strumenti della teoria ortodossa, possiamo osservare come, a partire dalla fine degli anni Sessanta sia iniziato un processo di allontanamento esponenziale fra un salario reale sostanzialmente stagnante e una produttività che è aumentata in maniera esponenziale, sia grazie al progresso tecnologico, sia grazie all'aumento del saggio di sfruttamento.

Molti economisti, soprattutto marxisti, si sono chiesti perché il salario reale stesse aumentando a partire dal 2008 a oggi, contraddicendo di fatto i paradigmi



della teoria ortodossa in termini di analisi domanda-offerta. In uno scritto del 1847 - "Lavoro salariato e capitale" - Marx annotava: *"Il salario reale può restare immutato, anzi può anche aumentare, e ciononostante il salario relativo può diminuire. Supponiamo, per esempio, che il prezzo di tutti i mezzi di sussistenza sia caduto di due terzi, mentre il salario giornaliero non è caduto che di un terzo, poniamo da tre a due franchi. Quantunque l'operaio con questi due franchi disponga di una maggiore quantità di merci, che non prima con tre, il suo salario però è diminuito in rapporto al guadagno del capitalista. Il profitto del capitalista (del fabbricante, per esempio) è aumentato di un franco, il che vuol dire che per una minore quantità di valori di scambio ch'egli paga all'operaio, l'operaio deve produrre una quantità di valori di scambio maggiore di prima. La parte che va al capitale, in rapporto alla parte che va al lavoro, è cresciuta. La distribuzione della ricchezza sociale fra capitale e lavoro è diventata ancora più disuguale. Il capitalista, con lo stesso capitale, comanda una maggiore quantità di lavoro. Il potere della classe capitalista sulla classe operaia è aumentato; la posizione sociale del lavoratore è peggiorata, è stata sospinta un gradino più in basso al di sotto di quella del capitalista. [...] Un rapido aumento del capitale significa un rapido aumento del profitto. Il profitto può aumentare rapidamente soltanto quando il valore di scambio del lavoro, quando il salario relativo diminuisce con la stessa rapidità. Il salario relativo può diminuire anche se il salario reale sale assieme al salario nominale cioè assieme al valore monetario del lavoro, a condizione che esso non salga nella stessa proporzione che il profitto. Se, per esempio, in epoche di buoni affari il salario aumenta del 5 per cento mentre il profitto aumenta del 30 per*

*cento, il salario proporzionale, relativo, non è aumentato, ma diminuito.*<sup>13</sup>"

Come abbiamo detto, lo stock di capitale aumenta nel tempo a scapito del lavoro: con lo sviluppo capitalistico, in altri termini, si modifica la cosiddetta composizione organica del capitalecapicapitale. Ciò comporta una riorganizzazione produttiva a danno dei lavoratori. La domanda sorge così spontanea: i lavoratori dovrebbero forse opporsi al progresso tecnico, apprendendo l'insegnamento e la pratica luddista? Assolutamente no. Le "Rivoluzioni Scientifiche Tecniche", come venivano definite in passato dagli intellettuali del blocco sovietico, sono necessarie, connaturate allo stesso progresso di sviluppo capitalistico e, di conseguenza, al suo superamento.

Nelle economie occidentali, il fattore conoscenza ha assunto a partire dagli anni Ottanta un ruolo via via sempre più importante all'interno del quadro capitalistico, attraversando cultura, geografia e classi ed estendendo il dominio sociale oltre la sfera della produzione. Di fronte a simili sconvolgimenti, tutte le teorie economiche, da quelle classiche, alle neoclassiche e alle keynesiane non si adattano alle dinamiche dello sviluppo nella produzione delle conoscenze.

Persino nella teoria del valore-lavoro marxista vi è un sostanziale ritardo nello spiegare in modo convincente il significato della conoscenza nella creazione di valore. Tuttavia, possiamo in prima analisi considerare come il lavoro astratto - il cosiddetto "cognitariato"<sup>14</sup> - rimane pur sempre lavoro salariato, caratterizzato al pari del lavoro dell'operaio fordista dai meccanismi di estrazione di plusvalore e pluslavoro. Il lavoro astratto è come qualsiasi altro lavoro un determinante del valore della merce, indistinto e indifferenziato. Da questo pun-



to di vista la conoscenza è classificabile come lavoro complesso o, nelle parole di Marx, come *lavoro semplice potenziato* che si include al processo di produzione con un elevato grado di produttività e dunque di competitività.

Sono sempre molto esplicito quando mi trovo a parlare di questi temi, in quanto bisogna assolutamente evitare che anche nella sinistra di classe si cominci a parlare di post-capitalismo, introiettando un'analisi che può al più appartenere alle borghesie liberal-keynesiane occidentali. Diciamolo fuori dai denti: oggi la società della conoscenza – così come in passato quella del Welfare State e della Social Administration – non è in alcun modo una forma di superamento del capitalismo e della logica del profitto. Dobbiamo altresì ribadire come la Quarta Rivoluzione Industriale<sup>45</sup> si mantenga e anzi sia interna e funzionale al modo di produzione capitalistico; la società della conoscenza – e più recentemente la *cd. sharing economy* - sono, in poche parole, declinazioni della società capitalistica che si caratterizzano per aver sottomesso l'attività spirituale dell'uomo alla relazione mercantile. La produzione di conoscenza, così come la condivisione mediata da denaro, risultano così essere nient'altro che produzione di merce. La conoscenza e la condivisione diventano valori di scambio e valore-lavoro al pari dell'applicazione di energia umana fisica.

**6** - Marx ha molto riflettuto sul processo di transizione al socialismo: il periodo di trasformazione rivoluzionaria che corrisponde alla transizione tra la società capitalista e quella comunista in cui l'unica forma di stato possibile non è che quella della “dittatura rivoluzionaria del proletariato”.

La necessità di superare i rapporti di proprietà così come definiti dal capitalismo (tenendo ben presente che le relazioni di proprietà costituiscono il nucleo forte dei rapporti di produzione) rappresenta la specificità principale della transizione al socialismo che appare per la prima volta nella storia come necessità economico-sociale in grado di eliminare lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo.

Il superamento di tali rapporti è l'unica forma che permetterebbe alle forze produttive di trovare una correlazione con le nuove relazioni di produzione caratterizzate dalla presa del potere politico da parte delle classi lavoratrici. Ciò vale a dire che, a differenza dei precedenti, il nuovo Stato non solo crea le condizioni di partenza per stabilire il dominio delle masse ma ha il compito ed il dovere di dirigere e difendere il nuovo modo di produzione.

È chiaro che di fronte alla attuale crisi solo la pianificazione può costituire una risposta adeguata, come in questo libro ci si è sforzati di dimostrare dal punto di vista teorico e degli esempi concreti. È questo il livello della sfida, è questo il piano di riflessione che deve cominciare a vivere all'interno delle lotte reali.

Per le organizzazioni sindacali conflittuali e i movimenti sociali anticapitalisti, che agiscono in Europa, si tratta di acuitizzare le contraddizioni. Ricostruire così quella coscienza ed identità di sé del mondo del lavoro nella dimensione e nella pratica dell'internazionalismo di classe, anche a partire dalle lotte rivendicative per riaffermare la centralità del recupero completo delle conquiste salariali e dei diritti al e del lavoro. È chiaro che dobbiamo innanzitutto analizzare il Welfare State come fenomeno storico nel capitalismo del secolo scorso: già dai primi decenni del Novecento e, in



particolare, con l'affermarsi dell'approccio keynesiano-beveridgiano, comincia a svilupparsi nei Paesi capitalisticamente avanzati quello che noi conosciamo come Stato sociale o Stato del benessere.

Con la fine della Seconda Guerra Mondiale si afferma l'egemonia economica e politica degli Stati Uniti, dando impulso alla tendenza moderna dell'amministrazione pubblica, con lo sviluppo nei Paesi occidentali dei servizi, fundamentalmente relativi alla previdenza sociale, all'istruzione e alla salute. Con gli anni '70, tuttavia, questo modello entra in crisi: viene meno la forte contrapposizione di classe degli anni precedenti (che aveva visto la classe lavoratrice in condizione paritaria - se non prevalente - nei confronti dei capitalisti) e si fa avanti un apparato che propone compromessi interclassisti, in luogo della conciliazione fra interessi contrapposti che aveva caratterizzato gli anni precedenti. Con le esperienze di Reagan e della Thatcher in America e nel Regno Unito si va delineando quello che in altre opere abbiamo chiamato Stato-impresa, *Profit State*.

Nella nuova fase, i diritti sociali diventano man mano privilegi o al più elargizioni di beneficenza. Il *Profit State* opera come una enorme macchina nelle mani degli imprenditori, che se ne avvantaggiano realizzando profitti a danno dei lavoratori, promuovendo come unico modello di sviluppo possibile quello basato su politiche di privatizzazione, flessibilità e aumento della produttività. È in questa fase che i tassi di crescita rallentano, espandendo le fila dell'esercito industriale di riserva e ponendo le basi per l'attuale crisi sistemica. Il Welfare sociale "sopravvissuto" all'ondata neo-liberista viene progressivamente tagliato, attraverso riduzioni di spesa, con la conseguente diminuzione del salario indiretto.

Da marxisti non dobbiamo tuttavia pensare che fra il *Welfare State* e il *Profit State* si trovi un muro insormontabile, che i due modelli costituiscano due paradigmi opposti e differenti all'interno del modo di produzione capitalistico. La nuova fase storica e la trasformazione del modello di sviluppo si caratterizzano infatti per la privatizzazione delle stesse strutture sociali che avevano caratterizzato la fase fordista-keynesiana. In altre parole, sul piano teorico il neoliberalismo ottiene un fondamento e una legittimazione reale dallo stesso modello keynesiano<sup>16</sup>.

In Occidente, il *Profit State* si accompagna con il sopracitato *Welfare dei miserabili*, degli esclusi: la nuova fase sostituisce all'universalismo dei diritti le garanzie caritatevoli per i miserabili. L'abbattimento di ogni forma di protezione sociale in nome della flessibilità va di pari passo con l'emergere di vere e proprie forme di povertà ed emarginazione assoluta: un numero sempre crescente di persone non riesce più a permettersi le cure mediche, livelli minimi di sopravvivenza, un complessivo tenore di vita dignitoso. Per evitare che l'emarginazione e la povertà possano portare a fenomeni dirompenti per la coesione e per la pace sociale, i trasferimenti welfaristici assumono i tratti di mere elemosine, elargite sia dal pubblico che dal privato. Nulla a che fare con le idee che aveva in mente un grandissimo economista come Federico Caffè.

Da un altro punto di vista, crediamo che, come sostenuto anche altrove, il Welfare State come lo abbiamo conosciuto non sia più realizzabile, così come una seconda "ipotesi keynesiana" fondata su politiche sociali e inclusive. Pensare oggi a un New Deal keynesiano che riorienta le politiche sociali dei governi occidentali è da ingenui, per ragioni correlate con il dive-





nire storico e con la stessa struttura degli schemi welfaristici del secolo scorso. In passato lo Stato sociale era necessario ad assicurare le condizioni di pace sociale attraverso l'attivazione di forme di solidarietà nei momenti in cui si verificavano temporanee interruzioni del potere di acquisto della forza-lavoro avessero richiesto l'intervento. Questo schema di funzionamento si basava su due presupposti fondamentali: da un lato l'organizzazione sociale del lavoro su base fordista, dall'altra l'esistenza nelle aree a regime capitalistico di Stati sostenuti da solide borghesie nazionali, egemoni unicamente nei confini dello Stato stesso.

Con l'accumulazione flessibile e il superamento in senso post-fordista del vecchio modello di produzione, così come con l'aumentata competizione internazionale, vengono minati nel profondo i sistemi di Welfare e si arriva alla crisi fiscale dello Stato. Le borghesie, rendendosi egemoni a livello transnazionale, ritengono ormai inopportuno mantenere in vita strutture funzionali all'esercizio di un potere di controllo di classe all'interno dei confini nazionali, preferendone lo smantellamento per far posto ai profitti. Con la divaricazione diventata ormai abissale fra il luogo di formazione dei bisogni e il luogo di produzione di merci atti a soddisfarli, vengono infine destrutturati i presupposti stessi dello Stato sociale keynesiano, modificandosi profondamente i rapporti fra Stato e mercato.

In definitiva, per dare indicazioni pratiche al movimento internazionale dei lavoratori, specie nei Paesi europei, suggerisco di difendere caso per caso, vertenza su vertenza le forme di protezione sociale ancora sopravvissute. Il piano dello scontro è, tuttavia, un altro; è correlato con l'unione del movimento dei lavoratori in un'ottica internazionale, che riesca a non farsi ingabbiare

da facili alternative riformiste che sono ormai fuori tempo nella situazione di attuale crisi sistemica.

**7** - Al di là delle posizioni politiche delle forze di sinistra rivoluzionaria di e per la classe e di rottura antisistemica, appare pressoché innegabile che lo sviluppo economico-capitalista non ha una uguale ripartizione, ma anzi è la causa principale delle enormi disuguaglianze e squilibri sul piano temporale, territoriale, settoriale e sociale.

Se per il capitalismo è funzionale l'apparente anarchia ma in realtà il profondo dirigismo della produzione e del mercato, ai fini del profitto privato, il socialismo, e la transizione verso quel sistema, richiedono un'economia pianificata ma non per la produzione di plusvalore, bensì per la soddisfazione dei bisogni della società socialista.

“Se il processo lavorativo è formato dalle tecniche e se le tecniche a loro volta sono una concretizzazione della scienza, in un sistema socialista sono anche le tecniche e quindi le scienze che devono essere funzionali al pieno sviluppo di tutte le potenzialità insite in ciascuno di noi. Esse devono essere l'espressione di una razionalità diversa da quella capitalistica e quindi devono avere un diverso carattere di classe.<sup>17</sup>”

Quanto evidenziato da Carchedi è una sorta di parafrasi di Marx il quale già al suo tempo aveva bene intuito la falsità e pretenziosità della neutralità della scienza, in maniera particolare quella economica. Marx infatti affermava: “Sarebbe possibile scrivere una storia delle invenzioni fatte dal 1830 per il solo scopo di dare al capitale le armi contro le rivolte della classe operaia”.

Dopotutto non è affatto un mistero che le maggiori conquiste scientifiche del secolo scorso sono state sviluppate in am-



bito militare, quindi in un ambito e con un intento ben lungi dall'aver finalità sociali o distributive.

La socializzazione di tali scoperte è avvenuta solo tempo dopo, e più precisamente quando i benefici derivanti dalle applicazioni militari non erano più in grado di remunerare la tecnologia stessa, non garantendo più l'accumulazione di quel dato capitale. In questo modo la messa sul mercato di tali scoperte aveva ancora una volta lo scopo di garantire la remunerabilità delle stesse e non il desiderio o la convinzione che avrebbero migliorato la vita delle persone.

Il livello raggiunto al giorno d'oggi da scienza e tecnica sarebbe teoricamente in grado di risolvere e appianare la maggior parte delle ingiustizie che pervadono la società contemporanea, dalla fame alle malattie, dalle guerre ai disastri naturali. Ma la condivisione non genera profitto. Così milioni di persone muoiono per malanni che in altri paesi sono perfettamente curabili, perché mancano fondi di prevenzione sanitaria e medicinali a prezzi accessibili e altrettante muoiono di fame quando lo spreco alimentare nei paesi del centro capitalista ha raggiunto livelli che nessuno avrebbe mai immaginato.

Queste sono le barbarie a cui quotidianamente assistiamo, e più o meno consciamente aiutiamo a perpetrare. Il consumismo sfrenato a cui siamo stati (mal)educati, grazie alla comunicazione deviante, è ancora una volta necessario per un sistema che fa della caducità e della necessità di produrre sempre più per garantire il compimento di quell'unico scopo: l'accumulazione, sopra tutto, sopra tutti. Sicuramente, il problema della crisi non risiede nello sviluppo delle forze produttive, ma nei rapporti sociali di produzione in grado di tradurre

l'applicazione delle scienze alle tecniche di produzione efficiente e compatibile con la scarsità di molte risorse naturali.

Ciò significa che la costante sovrapproduzione di merci e capitali nei paesi a capitalismo maturo non trova più soluzione né nelle varie forme di presentarsi e di fuoriuscire dalle crisi congiunturali né di quelle di natura più strutturale, ma si va configurando sempre più un carattere di crisi globale accompagnata da crisi sistemica. Su questo si apre una battaglia egemonica, intorno ad essa devono schierarsi gli intellettuali non accademici ma organici alla classe nelle sue tradizionali e nuove forme, per una ripresa del movimento di classe come unica possibilità di sottrarre l'umanità alla barbarie.

**8** - L'alternativa possibile e necessaria richiede una maggiore qualificazione e sofisticazione nelle richieste e nelle analisi dei lavoratori e dei loro rappresentanti, dei cittadini e delle loro organizzazioni. Richieste di miglioramento sociale, ma anche di ampliamento degli spazi di decisione democratica partecipativa, per inaugurare la fase della trasformazione tecnologica, le decisioni di produrre e distribuire sotto il controllo di tutti i lavoratori; decisioni subordinate ad un processo politico e sociale di discussione sul ruolo che devono occupare le macchine e la scienza nelle nostre vite. È inaccettabile che l'avanzamento tecnologico, invece che liberare l'umanità dal lavoro pesante, provochi la disoccupazione; invece di migliorare la qualità di vita, provochi nuove forme di inquinamento, invece di incrementare il sapere globale, sequestri la conoscenza nascondendola tra il muro dei brevetti e i diritti di proprietà.

Se le nuove richieste si dirigono verso lo spazio di produzione e distribuzione della ricchezza sociale, prima o poi si concre-



tizzeranno in una strategia di rottura con lo stesso capitalismo.

E allora la risposta alla crisi non può avere altro carattere che quello del rafforzamento politico del conflitto di classe internazionale, nelle sue diverse forme di rappresentazione sociale e politica. Un'alternativa mondiale per la trasformazione radicale deve essere un progetto che contenga un significato di classe transnazionale, con da subito una strategia che si muova in un orizzonte capace di determinare processi politici che, anche nei momenti rivendicativi tattici, abbiano sempre chiara la strategia politica per il superamento del modo di produzione capitalista e di costruzione del socialismo.

Per questo, una alternativa globale ridefinisce il discorso politico nel terreno del sociale e subordina a questo discorso politico sul sociale, il discorso economico e il discorso politico sull'economia.

Costruire in maniera indipendente le proprie prospettive muovendosi da subito nella piena autonomia da qualsiasi modello consociativo, concertativo e di cogestione della crisi per riaffermare attraverso la pianificazione socio-economica la volontà di autodeterminazione dei popoli nella democrazia politica partecipativa. Solo così l'autonomia di classe assume il vero connotato di indipendenza dai diversi modelli di sviluppo voluti e imposti dalle varie forme di capitalismo, ma soprattutto da sempre lo stesso sistema di sfruttamento imposto dall'unico modo di produzione capitalistico; e quindi in tal senso il movimento dei lavoratori non può e non deve essere elemento co-gestore della crisi ma trovare anche nella crisi gli elementi del rafforzamento della sua soggettività tutta politica.

Subordinare l'economia alla politica

sarebbe una alternativa alla mondializzazione capitalista realmente esistente.

Infine, è ovvio che tale proposta da credibile diventa concretamente fattibile con la riattivazione del protagonismo nelle lotte dei lavoratori europei, ristabilendo la supremazia della politica sull'economia, trasformando in questo modo la crisi dell'Euro-Polo in una forte riattivazione dell'iniziativa del sindacalismo di classe, accumulando così forze nel conflitto sociale e sedimentando l'organizzazione di classe a partire dalle lotte che rivendicano le riforme strutturali.

Oggi la questione del rapporto tra politica ed economia, e tra piano e mercato, va posta al centro di ogni progetto politico che si proponga di porsi qui e ora sul terreno del superamento del modo di produzione capitalistico, nella transizione verso il socialismo nelle forme date dai contesti storici e reali in cui essa si realizza.

Chiudiamo allora con una frase di Albert Einstein:

“Sono convinto che vi è un solo mezzo per eliminare questi gravi mali, e cioè la creazione di un'economia socialista congiunta a un sistema educativo che sia orientato verso obiettivi sociali. In una tale economia i mezzi di produzione sono proprietà della società stessa e vengono utilizzati secondo uno schema pianificato. Un'economia pianificata, che equilibri la produzione e le necessità della comunità, distribuirebbe il lavoro fra tutti gli abili al lavoro e garantirebbe i mezzi di sussistenza a ogni uomo, donna e bambino. L'educazione dell'individuo, oltre a incoraggiare le sue innate capacità, si proporrebbe di sviluppare in lui un senso di responsabilità verso i suoi simili anziché la glorificazione del potere e del successo, come avviene nella nostra società attuale.”



## BIBLIOGRAFIA

---

- Arriola, J. e Vasapollo, L. (2004), *La dolce maschera dell'Europa. Per una critica delle politiche economiche neoliberiste*, Jaca Book, Milano
- Arriola, J. e Vasapollo, L. (2005), *L'uomo precario. Nel disordine globale*, Jaca Book, Milano
- Berardi, F. (2002), *La fabbrica dell'infelicità: New economy e movimento del cognitariato*, DeriveApprodi, Roma
- Carchedi G., (2017), *Sulle orme di Marx. Lavoro mentale e classe operaia*, a cura di Rete dei Comunisti e Noi Restiamo, <http://www.retedeicomunisti.org/index.php/documenti/1784-sulle-orme-di-marx-lavoro-mentale-e-classe-operaia>
- Crouch, C. (2011), *Il potere dei giganti. Perché la crisi non ha sconfitto il neoliberismo*, Laterza, Roma-Bari
- Kowalski W. (2015), "The European Digital Agenda: Unambitious And Too Narrow", *Social Europe*, 6 July 2015
- Lenin, V. (1967), 'Sull'infantilismo di sinistra e sullo spirito piccolo borghese', in *Opere complete*, tomo XXVII, Editori Riuniti, Roma
- Lenin, V. (1977-1984), *Obras escogidas*, 3 tomi, Editorial Progreso, Moscù
- Lenin, V. I. (1973), *L'imperialismo. Fase suprema del capitalismo*, Editori Riuniti, Roma
- Loufty, A. (1964), *La planification de l'économie: la technique élevée a la supreme pouissance*, Libraire Droz, Geneve
- Marx C. e Engels F. (1973), *La ideología alemana*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana
- Marx, C. (1976), *El Capital*, T. III, Editorial Ciencias Sociales, La Habana
- Marx, K. (1972), *Per la critica dell'economia politica*, Newton Compton, Roma
- Marx, K. (1974), *Il capitale*, UTET, Torino
- Marx, K. (1975), *Lavoro salariato e capitale*, Editori Riuniti, Roma
- Marx, K. (1994), *Critica al programma di Gotha*, Editori Riuniti, Roma
- Marx, K. (2004), *Manoscritti economico-filosofici del 1844*, Einaudi, Torino
- Mazzone A. (2004a), "Il movimento dei lavoratori e la nozione storica di egemonia", in *Proteo*, 2004/1
- Mazzone A. (2005a), "Lavoro e produzione. Plusvalore e lavoro intellettuale", in *Lavoro contro capitale. Egemonia e politica nell'epoca del conflitto di classe globale*, Quaderni di Contropiano, atti del Forum internazionale della Rete dei Comunisti, (Roma, 24 settembre 2005)
- Mazzone A. (2005b), "Le classi nel mondo moderno. Parte terza: Nuove frontiere della produzione e dello sfruttamento", in *Proteo*, 2005/1
- Mazzone, A. (1987), "Qualcosa che mai era stato nella storia della Terra", *Nuovi Annali della Facoltà di Magistero dell'Università di Messina*, Editrice Herder



Mazzone, A. (2004b), 'Rivoluzioni nel '900 e transizione verso il socialismo. Qualche punto di riferimento,' in A. Catone, E. Susca (a cura di), *Problemi della transizione al socialismo in Urss. Atti del convegno, Napoli, 21-23 novembre 2013*, La città del sole, Napoli

Mazzone, A. (2006) "Prefazione" a N. Simoni, *Tra Marx e Lenin. La discussione sul concetto di formazione economico-sociale*, La città del sole, Napoli

Mészáros, I. (2008), *El desafío y la carga del tiempo histórico*, Clacso, Vadell Hermanos Editores, Caracas

Mészáros, I. (2016), *Oltre il capitale. Verso una teoria della transizione*, Edizioni Punto Rosso, Milano

Tinbergen, J. (1967), *Sviluppo e pianificazione*, il Saggiatore, Milano

Vasapollo L. e Labanino Salazar, R. (a cura di), (2017) *Yo soy Fidel! Pensiero politico-economico*, Zambon, Milano

Vasapollo L., Jaffe H., Galarza H., (2005), *Introduzione alla Storia e alla Logica dell'Imperialismo*, Jaca Book, Milano

Vasapollo, L. (2011), *Il tocororo e l'uragano. La pianificazione socio-economica come risposta alla crisi globale*, Zambon, Milano

Vasapollo, L. (2012), *Il risveglio dei maiali*, Jaca Book, Milano

Vasapollo, L. (2013), *Trattato di critica dell'economia convenzionale. Vol. I: Un sistema che produce crisi. Metodi di analisi dei sistemi economici*, Jaca Book, Milano

Vasapollo, L. (2015), *L'ALBA di una futura umanità. Dieci anni dell'Alleanza Bolivariana dei Popoli di Nuestra America e l'EuroChavismo per la transizione al Socialismo nel XXI secolo*, Natura Avventura Edizioni, Roma

Vasapollo, L. (2016), *Vantaggi complementari per la transizione al socialismo. Manuale di critica della politica economica internazionale*, Zambon, Milano

Vasapollo, L. e Martufi, R. (2018), *Comunicazione deviante. Gorilla ammaestrati e strategie di comando nella nuova catena del valore*, nuova edizione, Edizioni Efestò, Roma

Vasapollo, L., Echevarría, E., Jam, A. (2007) "Che" Guevara economista. *Attualità del dibattito sulla transizione tra Cuba e Urss*, Jaca Book, Milano



**NOTE**

- 1 Hobsbawm, E. J. (2011)
- 2 Vasapollo, L. et al. (2007), pag. 158.
- 3 Rimando a Vasapollo, L. (2011), in part. il Cap. 1.
- 4 Mazzone, A. (2004), pagg. 32-33.
- 5 Mészáros, I. (2016), pag. 712
- 6 Ivi, pag. 718.
- 7 Ivi, pag. 720.
- 8 Lenin, V. (1967).
- 9 Elaborazione inedita di L. Vasapollo, R. Martufi, E. Echevarría e Y. Sierra Lara.
- 10 "Il monopolio genera concorrenza, la concorrenza genera il monopolio. I monopolisti competono tra loro, i competitori diventano monopolisti" Marx, K. (1974), pag. 149
- 11 In particolare, ne "L'imperialismo - Fase suprema del capitalismo", (1916), Lenin enumera i 5 principali contrassegni dell'imperialismo: «1) la concentrazione della produzione e del capitale, che ha raggiunto un grado talmente alto di sviluppo da creare i monopoli con funzione decisiva nella vita economica; 2) la fusione del capitale bancario col capitale industriale e il formarsi, sulla base di questo "capitale finanziario", di un'oligarchia finanziaria; 3) la grande importanza acquistata dall'esportazione di capitale in confronto con l'esportazione di merci; 4) il sorgere di associazioni monopolistiche internazionali di capitalisti, che si ripartiscono il mondo; 5) la compiuta ripartizione della terra tra le più grandi potenze capitalistiche. L'imperialismo è dunque il capitalismo giunto a quella fase di sviluppo, in cui si è formato il dominio dei monopoli e del capitale finanziario, l'esportazione di capitale ha acquistato grande importanza, è cominciata la ripartizione del mondo tra i trust internazionali, ed è già compiuta la ripartizione dell'intera superficie terrestre tra i più grandi paesi capitalistici.» (Lenin, V. I. 1973)
- 12 La società borghese è infatti caratterizzata dall'incertezza della esistenza, dall'angoscia sociale. Soltanto Marx è andato più a fondo nella critica della miseria sociale dell'uomo perché l'uomo doveva essere ancora più distruttivo, più disumanizzato. Era necessario far emergere straordinaria violenza tutta l'inumanità del nostro mondo perché questa diventasse così forte da essere intollerabile. Ma come non salutare la potenza di classe e la virulenza della visione di Babeuf che attinge la sua forza non più dal passato ma dal futuro, che la fa finita con le vecchie concezioni, lasciando che i morti sotterrino i morti? Come, di conseguenza, accordare una qualche attenzione a tutti i nostri pseudofilosofi e politici del momento che sono incapaci di comprendere che il mondo e, anche, di interpretarlo? Il romanzo della loro stupidità e della loro miseria è già scritto nella storia da oltre due secoli. Tutto l'esistenzialismo, l'inquietudine e l'angoscia del nostro mondo moderno sono figli della stessa società denunciata e messa alla berlina da Babeuf. La società borghese è anche la società del super-individualismo che fa di ogni uomo un estraneo per l'altro, dandogli solo due possibilità di esistenza: sfruttatore o sfruttato. "Che genere di società è in effetti questa, dove in mezzo a parecchi milioni di persone si incontra la solitudine più profonda; dove si può essere sopraffatti da un'incoercibile voglia di uccidersi senza che nessuno lo indovini? Questa società non è una società, è, come dice Rousseau, un deserto popolato da



*bestie feroci... I rapporti tra gli interessi e gli animi, le vere relazioni tra gli individui, sono ancora da creare fra noi dalle fondamenta, e il suicidio è solo uno dei mille sintomi della generale lotta sociale permanentemente in atto, da cui tanti combattenti si ritirano perché sono stanchi di stare fra le vittime, o perché si ribellano all'idea di guadagnarsi un posto d'onore fra i carnefici.”*  
Marx C. e Engels F. (1973).

13 Marx, K. (1975).

14 Si veda, sull'argomento, Berardi, F. (2002).

15 Sul concetto di Quarta Rivoluzione Industriale, si veda Kowalski W. (2015).

16 In anni recenti, intellettuali non marxisti come Colin Crouch hanno parlato della svolta degli anni Settanta come del passaggio verso il “keynesismo privatizzato”. Per approfondire, si veda Crouch, C. (2011).

17 Carchedi, G. (2017).



# Economia civile e nuovo Welfare

di Stefano Zamagni

Pontificia Accademia delle Scienze





**L**o scopo che assegno a queste note, esposte, per ragioni di spazio, in modo apodittico, è quello di avviare una riflessione che possa contribuire al lancio di un discorso pubblico volto alla rifondazione del nostro sistema di Welfare, il quale deve rimanere – a giudizio di chi scrive – universalistico.

**1.** È alla scuola di pensiero francescana che si deve principalmente, a partire dal XIV secolo, l'invenzione e la creazione di quel modello di ordine sociale che chiamiamo "economia di mercato" e che ha avuto la sua culla in terra di Toscana e Umbria. Quattro sono i pilastri di tale modello, che valgono a farci intendere la differenza tra economia di mercato come ordine sociale e attivazione di un insieme di mercati come strumento per facilitare gli scambi commerciali. (Si rammenti che già nell'antichità esistevano mercati).

Il primo pilastro è la divisione del lavoro, ideata per dare a tutti, anche ai meno dotati in senso fisico e psichico, la possibilità concreta di lavorare. (Già nel Trecento, l'omiletica francescana diffondeva il seguente pensiero: "L'elemosina aiuta a sopravvivere, ma non a vivere; perché vivere è produrre e l'elemosina non aiuta a produrre"). Dal principio della divisione del lavoro discende poi quello della necessità dello scambio di mercato e da quest'ultimo l'idea per cui l'altro non è il nemico da vincere, ma un soggetto delle cui abilità e professionalità ho bisogno per soddisfare le mie esigenze. Il primo grande autore ad intendere questa notevole conseguenza pratica del principio in questione fu Erasmo da Rotterdam il quale nel suo *Enchiridion Militi Christiani* del 1503 anticipa quella che diverrà la nota tesi di Kant sul nesso tra pace e scambi commerciali.

Il secondo pilastro è la nozione di sviluppo, ignota nelle epoche precedenti: "s-viluppo" significa, letteralmente, "togliere i viluppi" e dunque dilatare gli spazi di libertà dei singoli e delle comunità. Proprio come ha titolato A. Sen il suo celebre saggio del 2000: "Sviluppo è libertà". Cosa implica l'accettazione dell'idea di sviluppo? L'accumulazione di beni e risorse; cioè a dire il processo di produzione non deve arrestarsi nel momento in cui si è prodotto quanto è necessario ai bisogni della generazione presente. Si deve pensare, infatti, anche ai bisogni delle generazioni future, accantonando, cioè risparmiando, risorse non solo per far fronte a imprevisti e calamità naturali, ma anche per contribuire al benessere di chi viene dopo. Chiaramente, questa concezione dell'accumulazione è legata alla nozione di tempo come *kairos*, e non già a quella greca del tempo come *chronos*.

Il terzo pilastro di un'economia di mercato è la libertà di impresa: chiunque ha i talenti (propensione al rischio; capacità innovativa; *ars combinatoria*) e il desiderio di fare l'imprenditore, deve essere lasciato libero di perseguire il proprio *beruf* (avrebbe poi scritto Max Weber), senza dover chiedere l'autorizzazione ad alcuna autorità, religiosa o civile che sia. È l'emergenza della figura carismatica dell'imprenditore a rompere l'ordine feudale fondato sulla triade: *oratores, bellatores, laboratores*. È vero che le parole impresa e imprenditore sono introdotte nel lessico economico, per la prima volta, dall'economista irlandese Richard Cantillon in un saggio del 1730, ma i concetti che quelle parole esprimono si concretizzano a far tempo dall'Umanesimo Civile. Dal principio della libertà di impresa discende, come logica conseguenza, quello di competizione, la cui funzione



basilare è quella di portare in equilibrio domanda e offerta. Con la libertà di impresa, infatti, non può esserci alcun controllo a monte dei livelli di produzione delle varie categorie di beni. Ciascun imprenditore porta al mercato le quantità di beni che ha congetturato (o sperato) di poter vendere. La competizione serve allora a selezionare tra i produttori quelli più bravi; quelli cioè che offrono la merce al migliore rapporto qualità-prezzo; gli altri dovranno cambiare linea di produzione oppure scegliersi altri luoghi in cui esercitare la propria attività. (Chiaramente, in un'economia centralmente pianificata non v'è bisogno alcuno di competizione).

L'ultimo pilastro dice del fine che un'economia di mercato deve proporsi di perseguire. Storicamente, questo fine è stato dapprima il bene comune, inteso come *produttoria* dei beni individuali. È precisamente il fine del bene comune a qualificare l'economia di mercato di prima generazione come *economia civile di mercato*. L'aggettivo "civile" rinvia alla *civitas* romana, un modello di organizzazione sociale assai diverso da quello della *polis* greca. La *civitas*, a differenza della *polis*, è una società che tende ad includere tutti. Non deve dunque sorprendere se le prime forme di welfare che si ricordano si siano realizzate in parallelo con la diffusione dell'economia civile di mercato, come applicazione pratica del principio del bene comune. Si pensi alle Gilde, alle corporazioni di arti e mestieri, alle confraternite che gestivano ospedali e case di ricovero, alle Misericordie (che sono state le prime organizzazioni di volontariato), ai Monti di Pietà dei francescani nel Quattrocento italiano che combattevano, con i fatti, l'usura facilitando l'accesso al credito dei non abbienti; e così via. Sarebbe dunque opportuno che

non si dimenticasse che il welfare è un'invenzione tipicamente italiana che si sviluppa in parallelo con la nascita del modello di civiltà cittadina, per il quale il nostro paese è rimasto famoso nel mondo.

**2.** La stagione dell'economia civile di mercato è stata di breve durata. In Italia, essa è continuata, ma a tassi progressivamente decrescenti, fino al periodo dell'Illuminismo di marca sia milanese (Verri, Beccaria e poi Romagnosi) sia napoletana (Genovesi, Galiani; Dragonetti, Filangieri). Già a partire dal Seicento le cose iniziano a mutare. Decisiva a tale riguardo è stata l'influenza del pensiero di Hobbes (1651) e dell'antropologia negativa che da esso prende avvio. Con l'arrivo poi del contributo di Mandeville (1713) e soprattutto di Bentham (1789), il creatore dell'utilitarismo, si realizza la svolta: il fine cui tende l'economia di mercato non è più il bene comune, ma il bene *totale*, inteso - come Bentham aveva scritto - quale *sommatoria* dei beni individuali. Accade così che i primi tre pilasti che sorreggono l'economia di mercato restano nominalmente gli stessi; quel che muta è la loro finalizzazione e dunque interpretazione. La divisione del lavoro, nata per includere tendenzialmente tutti gli uomini nell'attività lavorativa, diviene strumento per escludere i meno dotati e soprattutto gli inefficienti; l'accumulazione, introdotta come espressione di solidarietà intergenerazionale, viene invocata per accrescere i livelli di profitto; la competizione, pensata come un *cum-petere*, si trasforma in concorrenza, proprio come l'aforisma hobbesiano "*mors tua, vita mea*" intendeva che dovesse essere. Con l'avvento della rivoluzione industriale, infine, l'economia civile di mercato scompare completamente dall'orizzonte per



lasciare posto all'economia capitalistica di mercato. E la disciplina stessa dell'“economia civile” diviene “economia politica”. (Si noti: civile rinvia a “*civitas*”, così come politica rinvia a “*polis*”).

Adam Smith - il cui impianto filosofico è quello dell'etica delle virtù di derivazione aristotelica, un'etica diametralmente opposta a quella utilitaristica - è il primo a rendersi conto della “grande trasformazione”. Geniale e ammirevole il suo tentativo di far stare assieme sotto il medesimo tetto concettuale le due versioni dell'economia di mercato, quella civile e quella capitalistica. Invero, il senso profondo del teorema della mano invisibile è tutto qui: se ciascun agente persegue razionalmente l'interesse proprio - come vuole la linea di pensiero Hobbes-Mandeville-Bentham - sotto ben specifiche condizioni la mano invisibile del mercato trasforma gli egoismi individuali in bene comune, proprio come gli umanisti civili volevano che il mercato facesse. Oggi, dopo decenni di ricerca economica, sappiamo perché quelle condizioni non possono mai darsi nella realtà. (Ciò accade in presenza di beni pubblici, di forti esternalità pecuniarie, di competizione posizionale: praticamente sempre!). Quindi sappiamo perché quel teorema è divenuto di fatto inservibile a scopi pratici. Tanto che lo stesso pensiero neoliberista ha dovuto cercare altrove il fondamento alle proprie proposte.

**3.** Il tentativo “riconciliatorio” smithiano ha avuto vita breve. Già a partire dai primi decenni dell'Ottocento diviene a tutti evidente cosa comporta il passaggio dalla logica del bene comune a quella del bene totale. Interessante, al riguardo, è la posizione di Marx. Non conoscendo la distinzione tra mercato civile e mercato capitalistico e identificando l'economia di mer-

cato con il sistema capitalistico *tout court*, Marx non può che vedere nell'eliminazione del mercato il rimedio allo sfruttamento e all'alienazione allora galoppanti. (Come si legge nel volume II de *Il Capitale*, il mercato - la cui radice latina, *mereo*, rinvia a prostituzione - va tuttavia eliminato per via evolutiva e non già rivoluzionaria, come farà poi Lenin in Russia. Si badi che il sottotitolo dell'opera principale di Marx è: “Per la critica dell'economia politica”).

Il mondo democratico non può certo accogliere una prospettiva di discorso del genere. Sulla scia di talune suggestioni, dapprima, di J.S. Mill e poi di A. Marshall l'alternativa che viene avanzata è quella del *welfare state*, quale si realizzerà appieno nel Novecento. Per comprendere perché il *welfare state* viene da subito salutato con favore occorre considerare che, come già Aristotele aveva anticipato, la democrazia presuppone un certo grado di uguaglianza tra i cittadini per poter funzionare. Pertanto, delle due l'una: o si riducono le diseguaglianze oppure si riduce la pratica democratica. James Madison nei *Federalist Papers* aveva preferito questa seconda soluzione; ma nel XX secolo continuare in quella direzione sarebbe stato troppo pericoloso, e *pour cause*. Ebbene, il senso ultimo del *welfare state* è stato quello di aver reso socialmente e politicamente accettabile l'economia capitalistica di mercato. Riduzione delle diseguaglianze e riconoscimento dei diritti di cittadinanza è ciò che serve alla bisogna; quel che serve cioè per garantire la crescita senza eccessive tensioni sociali. Alla mano invisibile del mercato si sostituisce così la mano visibile (e pesante) dello Stato e quel tentativo riconciliatorio che non era riuscito a Smith riesce infine a J.M. Keynes.

L'arrivo della globalizzazione, a parti-



re dalla fine degli anni 70 del secolo scorso - è infatti con il primo summit del G.6 a Rambouillet (Parigi) nel novembre 1975 che ha "ufficialmente" inizio il processo di globalizzazione - modifica radicalmente il quadro. Le diseguaglianze, sia personali sia territoriali aumentano più che proporzionalmente rispetto all'aumento del reddito a livello sia transnazionale sia intranazionale. (Cfr. Angus Madison, 2003). E tutto ciò senza che la spesa sociale pubblica sia diminuita. Anzi. (Si pensi che in Italia, oltre il 50% del PIL è ancor'oggi intermediato dal settore pubblico e la stessa spesa pubblica per il sociale è andata aumentando negli ultimi decenni, eccetto che negli ultimissimi anni, per le ben note ragioni).

Cosa c'è dunque alla radice del "fallimento" (nel senso di *failure*) del welfare state? C'è che questo modello si regge su un presupposto fallace; vale a dire sulla logica dei due tempi di ascendenza kantiana: "facciamo la torta più grande e poi ripartiamola con giustizia". È da qui che discende la ben nota divisione di ruoli: al mercato (capitalistico) si chiede di produrre quanta più ricchezza possibile, dato i vincoli delle risorse e della tecnologia, e senza soverchie preoccupazioni circa il modo in cui questa viene ottenuta (perché "business is business" e "competition is competition" - come a dire che la dimensione etica nulla ha a che vedere con l'agire economico); allo Stato poi il compito di provvedere alla redistribuzione secondo un qualche criterio di equità, quale quello di Rawls, di Dworkin, o di altri ancora. Eppure già il grande economista francese L. Walras, alla fine dell'Ottocento, aveva provveduto a "rispondere" a Kant scrivendo: "Quando potrete mano alla ripartizione della torta non potrete ripartire le ingiustizie commesse per farla più grande".

Siamo ora in grado di cogliere il limite veramente notevole del welfare state, che è quello di accettare, più o meno supinamente, che il mercato capitalistico sia "autorizzato" a seguire appieno la sua logica, salvo poi intervenire *post-factum*, con interventi *ad hoc* dello Stato, per mitigarne gli effetti perversi, ma lasciando intatte le cause. Si osservi che il modello dicotomico di ordine sociale Stato-mercato ha prodotto conseguenze nefaste anche a livello culturale, facendo credere a schiere di studiosi e policy-makers che l'etica, mentre avrebbe qualcosa da dire per quanto concerne la sfera della distribuzione della ricchezza, nulla c'entrerebbe con la sfera della produzione della stessa, perché quest'ultima sarebbe governata dalle ferree leggi del mercato. (Mai banalità più grossa è stata scritta o profferita: il mercato infatti è esso stesso una costruzione sociale e dunque non può avere leggi ferree).

Aver legittimato politicamente la separazione (e non già la distinzione - il che è ovvio) tra sfera economica e sfera sociale, attribuendo alla prima il compito di produrre ricchezza e alla seconda il compito di ridistribuirla è stata la grande "colpa" del welfare state. Perché ha fatto credere che una società democratica potesse progredire tenendo tra loro disgiunti il codice dell'efficienza - che basterebbe a regolare i rapporti entro la sfera dell'economico - e il codice della solidarietà che presiederebbe invece ai rapporti intersoggettivi entro la sfera del sociale. Donde il paradosso che affligge le nostre società: per un verso, in nome della solidarietà si moltiplicano le prese di posizione a favore di disabili, di poveri di vario tipo, di chi resta indietro nella gara di mercato. Per l'altro verso, tutto il sistema di valori (i criteri di valutazione dell'agire individuale, gli stili di vita) è cen-



trato sull'efficienza, sulla capacità cioè di generare valore aggiunto. Ma un'efficienza separata dalla solidarietà diventa efficientismo; e una solidarietà separata dall'efficienza degenera in assistenzialismo, più o meno paternalistico.

C'è allora da meravigliarsi se oggi le disuguaglianze di vario genere continuano ad aumentare in modo scandaloso e se gli indicatori medi di felicità pubblica registrano diminuzioni costanti? C'è da meravigliarsi se il principio di meritorietà viene confuso (maldestramente) con la meritocrazia, come se si trattasse di sinonimi? (E dire che il primo a scrivere che la meritocrazia è un principio pericoloso per la democrazia fu proprio Aristotele). C'è da meravigliarsi se la reciprocità viene confusa con l'altruismo e se i beni comuni vengono confusi con i beni pubblici?

**4.** La crisi fiscale dello Stato e l'allargamento della forbice tra risorse disponibili e ampliamento della gamma dei bisogni - entrambi i fenomeni conseguenza sia della globalizzazione sia della terza rivoluzione industriale, quella delle tecnologie info-teleumatiche - ha reso palese a tutti la crisi entropica (e non già congiunturale) del welfare state. Ebbene, è in questo quadro che si spiega la ripresa di interesse al modello civile di welfare, un modello che affonda le sue radici, come si è detto, nell'economia civile di mercato.

Oggi, sono soprattutto le c.d. scarsità sociali e non tanto quelle materiali a fare problema nelle nostre società. Si pensi ai *commons*, i beni di uso comune come l'aria, l'acqua, l'energia, le foreste, la conoscenza, ecc. Sappiamo che lo Stato non è attrezzato per risolvere questo tipo di scarsità, come già F. Hirsch nel suo famoso libro del 1976 aveva ampiamente dimo-

to. D'altro canto, la soluzione privatistica peggiorerebbe ulteriormente le cose. Sappiamo anche che non tutti i bisogni possono essere espressi in forma di diritti politici e sociali. Bisogni quali quello di felicità, dignità, rispetto, senso di appartenenza, di riconoscimento ecc., non possono essere rivendicati come diritti di cittadinanza. Mai lo Stato potrà mettersi a capo di processi di aggregazione della domanda che, soli, possono sortire l'effetto desiderato per rispondere alle nuove scarsità. D'altro canto, anche le virtù tipicamente individuali (come la ricerca prudente del proprio interesse) non danno la garanzia di saper affrontare la sfida dei beni comuni - come già Katharine Coman aveva anticipato nel suo saggio sull'*American Economic Review* del 1911.

Per raccogliere e vincere tali sfide ci vogliono virtù di reciprocità, che esprimano da subito un legame tra le persone. La prima di tali virtù è la fraternità. Si badi che mentre libertà e uguaglianza sono valori individuali, la fraternità è un valore essenzialmente relazionale. Senza riconoscimento dei legami che uniscono gli uni agli altri non si supera la "tragedy of commons" (R. Hardin). Il *welfare state*, attribuendo al solo ente pubblico il compito di farsi carico della giustizia distributiva, ha finito per creare un cuneo tra fraternità e solidarietà, e ora se ne vedono le conseguenze.

Il nuovo welfare, che chiamo civile - e che ha ben poco a che spartire con la tedesca economia sociale di mercato - deve recuperare ciò che l'ultimo secolo ha lasciato per strada. Non ci sono solamente i beni privati e i beni pubblici; ci sono anche i beni comuni di cui si avverte un crescente bisogno. Ecco perché accanto al principio dello scambio di equivalenti e al principio di redistribuzione - che definiscono il pro-



gramma di ricerca dell'economia politica – bisogna dare spazio al principio di reciprocità, che il nostro Codice Civile del 1942 neppure cita. La Costituzione ha bensì incorporato nel 2001, nel Titolo V, il principio di sussidiarietà, ma se non si consente al principio di reciprocità di trovare un suo spazio di azione *entro* il mercato - e non già fuori di esso, come si continua ad obbligare il non profit a fare - la sussidiarietà resterà lettera morta. Tutt'al più, essa prenderà la forma della compassione, pubblica o privata che sia. Eppure i nostri Costituenti avevano ben compreso il punto qui sollevato. Ad esempio, l'art. 42 della Costituzione sancisce che la proprietà è o pubblica o privata. Ma l'articolo seguente riconosce che comunità di lavoratori o di utenti possono intestarsi proprietà comuni; quanto a dire che si ammette la terza tipologia di proprietà, quella appunto civile.

In buona sostanza, la transizione dal welfare state al welfare civile postula che si passi dal binomio "pubblico e privato" al trinomio "pubblico, privato e civile", intervenendo con urgenza sull'assetto istituzionale a livello sia giuridico (riforma del Libro I, Titolo II del Codice Civile; legge quadro degli enti di terzo settore; riforma della normativa sulle mutue, ecc.) sia economico-finanziario (introduzione di strumenti finanziari pensati appositamente per il civile; adeguamento delle regole della concorrenza che penalizzano ancora in modo sciocco ogni iniziativa economica che non abbia fini lucrativi; creazione di una borsa

sociale). Il noto costituzionalista tedesco R. Teubner (2005) opportunamente invita, a tale riguardo, ad andare celermente verso la costituzionalizzazione del civile.

Per concludere. L'antropologia iper-minimalista dell'*homo oeconomicus*, riducendo tutti i rapporti interpersonali alla forma del contratto mercantile, ha finito col contagiare pure la sfera pubblica, la quale non ha trovato di meglio che partorire la versione assistenzialistico-risarcitoria del welfare, quella versione contro cui lo stesso Keynes nel fondamentale (ma poco noto) saggio del 1939 ("*Democracy and Efficiency*") aveva invano posto in guardia. Il "welfare democratico" – come Keynes amava chiamarlo – avrebbe dovuto consentire al cittadino di concorrere alla definizione delle modalità di soddisfacimento dei suoi bisogni. L'eclissi del civile che l'avanzata dell'individualismo ha determinato ha contribuito a rendere inospitale il mondo in cui viviamo, un mondo sempre più popolato di merci e di cose e sempre meno di autentiche relazioni umane. Il nuovo welfare che si sta profilando all'orizzonte non può allora non tenere conto del fatto che l'Italia è stata la culla della economia civile, una tradizione di pensiero che oggi va riscoperta e opportunamente reinterpretata - come il progetto inglese della *big society* sta cercando di fare. Ho motivo di ritenere che non ci voglia ancora tanto prima che ciò avvenga. Si tratta solo di accelerare un processo che è già in atto, come tanti segnali indicano a tutto tondo.





# Ripensare il collettivo, riconquistare pezzi di Stato

di Lorenzo Giustolisi





“**D**eve esserci stata prima questa vittoria nel senso comune, nelle idee della gente, del commerciante, del trasportatore, del taxista, della donna di casa. Non importano le idee delle élites, che sono sempre un mondo a parte. Quelle che importano sono le idee della gente in basso, i loro processi logici e morali, quelli con i quali la gente valuta il mondo, ci vive dentro. È lì che abbiamo vinto.”

(Álvaro García Linera, *Prima bisogna vincere nel senso comune della gente*)

## 1. DESTINI INDIVIDUALI, DESTINI GENERALI

Se trenta o anche solo venti anni fa ad un giovane lavoratore fosse stato prospettato ciò che si prospetta oggi ad un suo coetaneo, in termini di incertezza di vita, di lavoro, di reddito, di diritti, questi probabilmente non ci avrebbe creduto, ancora avvolto in una serie di tutele derivate da una storia in cui si combinavano in Europa le conquiste epocali del movimento dei lavoratori tradotte nelle forme della tradizione socialdemocratica e di quella cristiano-sociale, e una crisi non ancora esplosa nelle forme che conosciamo. Non solo non ci avrebbe creduto, ma avrebbe probabilmente anche reagito, individualmente e collettivamente.

Oggi del mondo di quel lavoratore, nei paesi a capitalismo maturo e a maggior ragione nel nostro, stiamo vedendo la fine. A parte alcuni sporadici casi non si vede reazione, ed anzi prevale – soprattutto nei settori di pubblico impiego – un ripiegamento su se stessi.

Come questa trasformazione sia potuta avvenire, come si sia stati privati di quel complesso di garanzie che caratterizzavano una fascia importante del lavoro dipendente è tema da sempre di questa rivista, delle analisi del Cestes, ed è naturalmente

oggetto del nostro lavoro politico-sindacale per arrestare questa deriva ed individuare possibili controtendenze.

Ciò che qui tenteremo di fare è mostrare che essa non sarebbe potuta avvenire se non vi fosse corrisposta quella che con un'espressione ormai abusata venne da Pasolini definita “mutazione antropologica”, ovvero la costruzione di un'altra tipologia umana, diversa per caratteristiche di coscienza, autopercezione, desideri, aspettative, valori.

Non si vuole invertire il rapporto tra essere sociale e coscienza, in cui è sempre il primo termine a determinare il secondo, ma neanche rimanere incastrati in una rozza e schematica lettura che non coglie quanto nell'ultimo trentennio la vittoria della società capitalistica sia passata anche attraverso il livello culturale ed ideologico, tanto da fare sparire l'idea stessa che potessero esistere quelli che Franco Fortini, in un suo splendido verso, definiva i “destini generali”.

Questo binomio fortiniano è diventato il titolo di un libro, *I destini generali*<sup>1</sup>, per molti elementi di analisi alla base di questo articolo, che non intendiamo appesantire con particolari riferimenti bibliografici, ma che di questo testo può giovare per descrivere quel processo di passivizzazione e di annullamento della dimensione collettiva dell'esistenza che ogni giorno percepiamo nella nostra attività politica e sindacale con i lavoratori e nella difficoltà di farli percepire come classe.

L'autore è Guido Mazzoni, critico, poeta e saggista classe '67 che nel 2015 raccoglie per Laterza una serie di pensieri appartenenti al quindicennio precedente in un saggio che si confronta con la grande crisi che ha determinato una metamorfosi profonda nella vita psichica delle masse occidentali. Essa produce fra l'altro la sparizione



dal dibattito pubblico di tre idee: quella del cambiamento, quella del collettivo e quella dell'uguaglianza.

La mutazione antropologica di cui parlava Pasolini e ripresa da Mazzoni, comincia a manifestarsi proprio negli anni in cui scoppia la crisi sistemica mondiale, alla fine del trentennio postbellico di sviluppo impetuoso dei paesi a capitalismo avanzato; passa attraverso le modifiche profonde degli strumenti della comunicazione e dell'immaginario prodotti dalle televisioni commerciali e giunge fino ai mutamenti generati dalla rete, nei quali siamo ad oggi immersi: «la mutazione [...] è personale, sovraperonale e intrapersonale, avendo cambiato i rapporti tra gli individui, i rapporti tra gli individui e le istituzioni e i passaggi psichici interiori»<sup>2</sup>

A detta dell'autore si tratta di un cambiamento talmente significativo che «il corpo interclassista occidentale, se non si aprono conflitti diversi da quelli odierni, non ha alcuna potenza progressiva nascosta»<sup>3</sup>.

Il libro, apriamo un breve inciso, fu accolto con una reazione identitaria da certi ambienti della "sinistra" tradizionale (non certo la nostra area politica), dalla sua parte meno compromessa, che accusava Mazzoni di disfattismo e di accettazione dello *status quo*, cosa peraltro che lo scrittore non ha alcuna intenzione di occultare. Ma, come sempre in questi casi, non è la collocazione personale dell'autore a doverci interessare, bensì la profondità della sua diagnosi. Certo nel disfattismo e nel nichilismo è sempre ravvisabile un elemento di privilegio, il potersi permettere lo stare fermi. Eppure, e noi lo sappiamo molto bene, le obiezioni alla possibilità del cambiamento non si combattono a colpi di volontarismo, ed incrinare una mentalità collettiva che si è formata può essere compito – è un po' il senso di questo intervento – di una intera

fase politica.

La metamorfosi parte dal livello della vita psichica, attraverso la vita familiare, rompe la catena cronologica e il rapporto generazionale, investe i legami etico-politici. Nulla del mondo che conoscevamo rimane intatto. Mazzoni parla di allentamento dei nessi tra la parte e il tutto, tra individuo e destini generali, legando questo fenomeno allo sgretolamento evidente delle forme tradizionali dei partiti e dei sindacati, e più in generale di tutti i luoghi della aggregazione politica, culturale e sociale. Dovrebbe cominciare a chiarirsi perché il nostro progetto di organizzazione sia così difficile: siamo una controtendenza, in parte riconosciuta, ma che si scontra con una mentalità collettiva fatta di sfiducia, rassegnazione e tutt'al più rancore. Ma vedremo alla fine come provare a rispondere.

La spinta più importante per il soggetto contemporaneo, dice ancora Mazzoni, è il conseguimento del piacere. Ma di una distorta idea del piacere si tratta, inteso come godimento da raggiungere a tutti i costi e non come desiderio; ciò rende quasi impraticabile la costruzione di un vero soggetto politico: «Perché i soggetti politici di massa, per esistere, durare ed essere efficaci, domandano il sacrificio parziale delle identità che vi confluiscono; richiedono organizzazione, disciplina e delega»<sup>4</sup>. Quanto di più lontano ci sia oggi dalla "naturale" disposizione delle persone.

Mazzoni identifica questo stato in una frase comune, riportata volutamente nella sua volgare formulazione: "non me ne frega un cazzo". È questo il compimento dell'individualismo, che tocca l'identità della classe e di conseguenza anche noi. L'etica comunitaria, che in forme diverse aveva caratterizzato il soggetto lavorativo nell'età moderna, viene spazzata via da quella "cul-



tura del narcisismo” che Christopher Lasch aveva diagnosticato per le società anglofone ma che oggi è estesa a tutto il mondo occidentale.

Questa nuova mentalità permea non solo la classe media, ma è ormai intrinseca e profondamente connaturata anche in quei settori di classe che in altri tempi avrebbero lottato per emanciparsi, ed oggi nella società dei consumi non riescono (non riusciamo, perchè è bene combattere anche quelle parti di noi stessi che rimandano a questa cultura) a staccarsi dal mito dell'anticonformismo di massa, altro elemento centrale della cultura di oggi, una pretesa di originalità a tutti i costi che in realtà è quanto di più conformistico possa esserci.

D'altra parte sulla base di quale sistema di valori prospettare ad un giovane oggi delle alternative diverse? Solo sulla base del fatto che quel sistema dei consumi oggi gli è sempre più irraggiungibile? Che la crisi morde? Senz'altro anche a partire da questo, ma non solo.

Il testo di Mazzoni è incentrato sulla difficoltà di opporre un controdiscorso al modello, che non sia la risposta minoritaria, mutualistico-solidale o volontaristica. Come invece creare una alternativa credibile a livello di soggettività politica e sindacale, ponendo in una maniera diversa la questione dello Stato? Per noi, tradotto all'essenziale, intorno a quali principi costruire questa nuova soggettività di classe e di massa? Ignorare il problema della involuzione della coscienza, non capire che si apre lo spazio per una battaglia culturale che passa nei posti di lavoro, nella società, nelle scuole, nei luoghi di aggregazione, significa condannarsi al fallimento. Gli spazi collettivi sono stati progressivamente distrutti, la sinistra è vista come il nemico principale, l'idea stessa dell'uomo come es-

sere sociale svanisce, e l'unica aspirazione (legittima certo!) è avere un proprio spazio di serenità e di relativo benessere.

“Oggi nessun occidentale si aspetta qualcosa di decisivo dalla politica, i grandi avvenimenti sono vissuti come astrazioni, meccanismi o spettacoli e tutto quello che interessa, a cominciare dai conflitti etici fra legami e piacere, si gioca nel tempo presente e nello spazio del privato.”<sup>5</sup>

Questa amara diagnosi non è assunta qui minimamente come un'*impasse* insuperabile. Misura, ripetiamo, le difficoltà di trovare soggetti disponibili a spendere parti del proprio tempo per qualcosa che non sia il proprio personale interesse, la propria personale sopravvivenza. Certo, quando quest'ultima è messa in dubbio, non si può essere così ingenui da pensare che le persone scelgano immediatamente la militanza sindacale e politica. Tuttavia uscire dalla cultura dell'individualismo è una delle battaglie fondamentali di oggi, che anche come organizzazione sindacale dobbiamo esplicitare e su cui costruire identità e aggregazione.

## 2. LA PRIVATIZZAZIONE DEI LUOGHI DEL SAPERE

Se il passaggio che abbiamo cercato di descrivere ha le caratteristiche di una invasione, per usare le parole di Alessandro Mazzone in un testo su cui ci soffermeremo dopo, che passa innanzi tutto dai luoghi della produzione della coscienza e della conoscenza, è allora evidente che le istituzioni preposte alla formazione diventino un campo di battaglia, oggi più che mai decisivo.

Non è certo un caso che i processi di privatizzazione le abbiano e le stiano ancora oggi attraversando secondo due filoni principali:



1) la limitazione dell'accesso all'istruzione, sempre più legato alle condizioni di reddito e dunque ad una polarizzazione di classe, in spregio ai principi costituzionali e ai compiti della Repubblica;

2) la trasformazione delle forme e degli obiettivi del lavoro svolto in queste istituzioni, finalizzato alla privatizzazione dei risultati educativi e alla formazione di soggetti educati con la "comunicazione deviante".

Non è nostra intenzione scendere troppo nel particolare di questa trasformazione, alla quale vorremmo in un futuro non troppo lontano dedicare un quaderno della rivista «Proteo», ma quello che si può certamente anticipare in questa sede è che il diritto costituzionale all'istruzione, come tutti i diritti non esistente in astratto ma in relazione alla capacità dei soggetti di imporre l'esercizio sulla base dei rapporti di forza tra le classi, è oggi, proprio in relazione alla condizione di debolezza della classe lavoratrice, fortemente messo in discussione.

Oltre ai dati sull'abbandono scolastico, che altro non sono che la misura di una selezione di classe che espelle i soggetti più deboli dal percorso educativo, bisogna considerare i costi relativi ai libri di testo (anch'essi strumento attraverso il quale passa, magari non direttamente la comunicazione deviante, ma certo una lettura ed una concezione del mondo), i costi dei trasporti, quelli delle mense, quelli delle tasse scolastiche, oltre a quelli del cosiddetto "contributo volontario" (comunicazione deviante, questo sì!).

Il contributo volontario inserisce nella scuola dell'obbligo una distorsione gravissima, caricando sulle famiglie i costi della ordinaria amministrazione, creando un circolo vizioso tra lo Stato che dismette e non si prende carico dei costi dell'istruzione, e le

famiglie che sopperendo a questa mancanza, finiscono per legittimare il mancato finanziamento. Tutto questo mentre si riproduce la divisione classista tra scuole d'élite con contributi di diverse centinaia di euro, e scuole di massa con richieste più basse ma di conseguenza servizi meno adeguati. Il finanziamento diversificato passa naturalmente attraverso diverse altre modalità, come spiega molto bene l'articolo di Lucia Donat Cattin dedicato ai PON. Non si tratta solo e soltanto di livelli economici diversi, ma soprattutto dell'idea che non deve esistere un ente terzo, lo Stato o il Ministero, a rendere possibile l'adeguato finanziamento delle istituzioni scolastiche, ma che esse debbano entrare in concorrenza e in competizione per accaparrarsi dei fondi, che guarda caso sono spendibili solo se si accetta un determinato modello organizzativo o didattico. Quale modello? Quello aziendalista naturalmente, legato strettamente ai modelli europei che a partire dagli anni Ottanta hanno cominciato a determinare in misura via via crescente tutte le scelte in materia di istruzione compiute nel nostro paese.

Il rimando alla dimensione europea è per noi centrale e costitutivo, essendo stato oggetto fra l'altro di un numero degli *Annali* di «Proteo», il 4/2015, interamente dedicato all'Unione Europea e al modo in cui essa determina le politiche economiche dei paesi membri; questo per richiamare un patrimonio di elaborazione teorica che deve diventare per noi materia viva da riversare nell'attività sindacale a contatto con i lavoratori, naturalmente nelle modalità più adatte e utili.

Il secondo aspetto del processo di privatizzazione è relativo alle finalità complessive del sistema educativo, agli obiettivi formativi (ovvero che tipo di soggetto deve



venire fuori da un percorso scolastico e poi universitario), alla relazione sempre più stretta tra quelle che i documenti ministeriali chiamano “filiera formativa” e “filiera produttiva”.

Su questo piano si apre un terreno di analisi enorme, che va dallo studio delle linee guida elaborate a livello europeo da Maastricht in poi, passando per Bologna, Lisbona ed EU2020; ad una disamina attenta dell’investimento massiccio che viene fatto sulla cosiddetta “didattica per competenze” ed alla relazione per noi evidente che la lega all’introduzione dell’obbligo all’alternanza scuola lavoro a partire dalla 107/2015.

Non si può qui non menzionare Nico Hirtt, da decenni impegnato nello studio e nella demistificazione dei nuovi modelli di insegnamento, che abbiamo avuto l’onore di ospitare come Cestes e come Usb Scuola nei mesi scorsi. Molto schematicamente, nella vasta mole di scritti dello studioso belga, si possono individuare tre filoni: privatizzazione, spinta ai mercati, metamorfosi di contenuti e metodi pedagogici.

Scrivo Hirtt, rispondendo ad una intervista<sup>6</sup>, che «una delle caratteristiche dell’economia è che gli investitori stavano cercando nuovi settori in cui investire e si sono così rivolti a quei settori che tradizionalmente erano pubblici. Hanno preteso che gli stati liberalizzassero, cioè privatizzassero, i servizi pubblici e da quel momento, dei settori che erano tradizionalmente di competenza pubblica, come il servizio sanitario e come i trasporti, vengono messi sul mercato a disposizione degli investitori privati. Ci sono 2000 miliardi di spesa pubblica nel mondo per l’istruzione che da quel momento sono visti come un settore potenzialmente molto interessante di investimento dai privati supportati da Banca Mondiale e altre organizzazioni internazionali». E aggiunge:

«Il terzo aspetto riguarda la trasformazione della scuola – ed è l’aspetto di gran lunga più importante – (qui bisogna dire che siamo di fronte a una trasformazione che riguarda la scuola pubblica e non solo quella privata); si tratta della trasformazione dei contenuti, degli obiettivi e delle pratiche didattiche. La trasformazione delle pratiche pedagogiche delle scuole con lo scopo di indirizzarle sempre più al servizio del mercato del lavoro e della competizione economica. In questo terzo significato ci sono qui tutta una serie di conseguenze come la deregolamentazione, la decentralizzazione, lo slittamento dell’attenzione verso le competenze. Tutte cose che indirizzano la scuola verso lo sviluppo della competizione economica.»

Un ultimo passaggio relativo alla trasformazione dei sistemi formativi va qui fatto. Esiste un legame, sul quale intendiamo lavorare, che è quello che unisce crisi sistemica, trasformazione dei sistemi produttivi, modifica del ruolo dello Stato, adeguamento del mondo della formazione scolastica ed universitaria alle esigenze dei padroni, mutazione antropologica, coscienza dei lavoratori e aspettative del mondo giovanile. È chiaro infatti che questa baracca sta in piedi se riesce a tenere il sistema della “comunicazione deviante”, se questo modello continua a determinare la formazione di quelli che definiamo gorilla ammaestrati; c’è da chiedersi se invece non possa succedere che questi, in determinate condizioni e con determinati passaggi organizzativi, rompano la campana di vetro che li copre e porre una serie di questioni rivendicative, sindacali ma ancora di più politiche e di civiltà che riguardano il futuro stesso della nostra società. La battaglia contro l’alternanza scuola lavoro è in questo senso la madre di tutte le battaglie, perchè può davvero diventare il punto di caduta di tante questioni



che abbiamo cercato di affrontare e individuare un soggetto a metà tra lo studentesco e il lavorativo su cui si scarica il peso della crisi, della disoccupazione strutturale, della precarizzazione, della flessibilità ideologica, dell'incertezza del vivere.

Qui è in atto il progetto di plasmare una tipologia umana. Non è un progetto da guardare nell'immediato, ma un percorso che si è avviato e che ha a che fare con il disastro educativo che oggi si prepara nelle nostre scuole, come è evidente a chiunque alzi gli occhi dalla sua situazione personale più o meno buona e ragioni in un'ottica di sistema. Gramsci parlava di "cimiteri della cultura" a proposito di certe istituzioni culturali. Oggi esse servono sempre di più a formare i gorilla ammaestrati di cui parliamo prima. «È il gorilla che deve comprendere oggi le modalità in cui si attua il suo addomesticamento, per rovesciarle e liberarsi dalla subalternità e dallo sfruttamento»<sup>7</sup>. È su questo che come Cestes, come Usb Scuola insieme alla *campagna bastalternanza*<sup>8</sup> stiamo ragionando da mesi, per aprire una prospettiva di ripensamento del ruolo dell'istruzione e del rapporto tra saperi ed esperienze, tra scuola e mondo del lavoro, non certo nell'ottica di sfruttamento, dequalificante, precarizzante e priva di dimensione culturale della attuale alternanza.

### 3. UNA NUOVA IDEA DI STATO

Non crediamo che il ribaltamento di prospettiva che qui si cerca di suggerire possa davvero avvenire senza una ripresa della riflessione sullo Stato, sulla sua funzione attuale e su quella possibile. Un quaderno di formazione che affronta i nostri temi e si rivolge prima di tutto (ma non solo) ai lavoratori del Pubblico impiego non può ignorare questo passaggio.

Noi stessi abbiamo voluto descrivere, forse tra i primi, la trasformazione dello Stato avvenuta all'incirca tra fine anni Ottanta e inizi anni Novanta, vicino alla prima ondata di privatizzazioni, in una fase di passaggio storico mondiale legato alla fine del campo socialista ed alla accelerazione del progetto di integrazione europea che di lì a poco si sarebbe concretizzato nel Trattato di Maastricht. Quando Rita Martufi e Luciano Vasapollo hanno scritto nel 1999 *Profit State, redistribuzione dell'accumulazione e reddito sociale minimo* (Città del Sole, Napoli), hanno messo al centro dell'analisi il fatto che la trasformazione del sistema produttivo avesse travolto lo Stato sociale: «i mutamenti dovuti al ciclo postfordista dell'accumulazione flessibile che determinano la crisi fiscale dello Stato e l'aumento dei costi del Welfare non sono più compatibili in un sistema di alta competitività internazionale» (p.229); ed ancora «L'accumulazione flessibile tende sempre più a manifestarsi [...] come progressivo impoverimento dei ceti tradizionali protetti, a partire dall'intera area del pubblico impiego...» (p. 230). La vicenda di cui stiamo parlando, ridotta all'osso, sta tutta qui. *Il Profit State* gioca un ruolo attivo nella ristrutturazione capitalistica ed è anzi la forma statale adeguata alla fase della produzione e accumulazione flessibile. Lo Stato non era certo, prima di questa trasformazione, un soggetto neutro nello scontro fra le classi, ma la forma che esso ha avuto nel quarantennio postbellico, dalla Costituzione Repubblicana alla Caduta del Muro di Berlino, era un terreno di scontro aperto dentro al quale era possibile strappare delle conquiste, che potevano tendenzialmente universalizzarsi se questa universalizzazione veniva imposta, sotto forma di sanità pubblica, sotto forma di



accesso all'istruzione, sotto forma di pieno impiego, etc.

Non è né nelle intenzioni né nelle capacità di chi scrive aprire una riflessione sulla teoria dello Stato. Due cose sono certe però, che mai come oggi la riflessione sullo Stato è viva e produce elaborazione in tutto il mondo, e attraversa il dibattito pubblico, al punto che qualche mese fa una copertina de «L'Espresso» titolava *Quel che è Stato è stato*, con un approfondimento sul rapporto tra governi nazionali e poteri sovranazionali, nel caso del nostro paese ovviamente l'Unione Europea. La seconda questione è che alcune delle esperienze di transizione che oggi nel Sud America si pongono pur tra mille difficoltà il problema del superamento del capitalismo, lo abbiamo fatto a partire da un ripensamento del ruolo dello Stato. Ne reca traccia l'articolo di Massimo Gabella presente in questo numero di «Proteo», ne reca traccia la straordinaria ricchezza, ad esempio, dello Stato Plurinazionale Boliviano o più in generale tutte quelle esperienze che in forme diverse ripongono il problema gramsciano del "farsi Stato" delle classi popolari.

Non è naturalmente questa la sede per avviare una riflessione sull'idea marxista e gramsciana di Stato. Un punto di partenza recente può essere certamente il volume *L'Ostato. Ovvero come lo Stato degli inganni sia stato sovrastato*, raccolta di saggi pubblicata nel 2000 (non a caso un anno dopo l'uscita del volume di Vasapollo e Martufi sul Profit State), a cura di Gianfranco Pala, suddivisa in una parte sulla teoria dello Stato, una sul concetto di Stato sociale, ed una sul perchè la forma statale si sia "ristretta", ma sia tutt'altro che scomparsa o necessariamente indebolita. Basta non avere una concezione rigida e semplicistica dello Stato e capire che la sua geo-

metria è variabile, la sua esistenza coniuga sociale ed istituzionale, la sua funzione è anche di trovare una regolazione tra capitalisti in lotta per svolgere anche funzioni pubbliche o servirsi del pubblico per socializzare eventuali perdite<sup>9</sup>.

Questo dello Stato e della riflessione sulla sua natura è oggi un terreno centrale ed imprescindibile, che nessuna soggettività politica e sindacale può sottovalutare.

#### **4. LA COMUNICAZIONE DEVIANTE: COME HANNO FATTO? CHE COSA FAREMO!**

Resta ancora un aspetto importante da discutere, specie per chi come noi non può permettersi di fermarsi all'analisi ma ha un compito pratico da svolgere. Come hanno fatto a portarci a questo punto nella sostanziale assenza di controforze?

Abbiamo inserito nel titolo di questo paragrafo la locuzione "comunicazione deviante", già citata prima ma della quale sveliamo qui la fonte, ed alla quale grande centralità daremo ancora nell'analisi che segue: ci si riferisce a un volume omonimo recentemente ripubblicato da Luciano Vasapollo e Rita Martufi<sup>10</sup>.

Del libro parleremo dettagliatamente tra breve, non prima di avere scorto un interessante convergere della produzione saggistica a partire dalla fine degli anni '90 e poi per il primo decennio del 2000 intorno al tema del falso eretto a sistema, della menzogna, della costruzione di una percezione distorta della realtà che invade tutti gli ambiti individuali e collettivi e sterilizza le capacità di reazione. La prima edizione di *Comunicazione deviante. L'impero del capitale sulla comunicazione* è infatti del 2000, stesso anno in cui Costanzo Preve pubblica *Il bombardamento etico*<sup>11</sup> e qualche anno prima che Vladimiro Giacchè



pubblici *La fabbrica del falso*<sup>12</sup>. Questi tre esempi ci servono per individuare una caratteristica importante di quel processo di privazione collettiva degli strumenti critici e di interpretazione della realtà, che ha agito parallelamente alla controffensiva del Capitale, ne è stato anzi il braccio ideologico, ed ha ridotto le resistenze, sfaldando coscienze ed organizzazioni. La strategia del falso ha ovviamente il suo strumento principale nel linguaggio. Un linguaggio che esaspera, annulla, stravolge i significati a seconda dell'esigenza del momento.

Il fatto che ormai la menzogna non sia più occultata ma appunto evidente, significa che si è messo in moto un processo nuovo. Il potere ha certamente sempre costruito la sua legittimità su una quota di menzogna, che poteva essere a certe condizioni ed in determinati frangenti smascherata: "il Re è nudo" ne era l'espressione proverbiale. Oggi puoi anche dire la verità – e devi dirla – ma ciò non garantisce nulla, si scontra con dei recettori mentali delle persone che non sono in grado di coglierne il potenziale di rottura rispetto all'ordine esistente. I meccanismi della distorsione hanno raggiunto livelli di pervasività inimmaginabile (ma mai totale!, perchè l'utopia negativa è speculare all'ordine esistente), provocando un ottundimento collettivo che certo non si vuole qui assolutizzare, ma del quale dobbiamo prendere bene le misure per evitare la coazione a ripetere: «ci si trova allora di fronte ad una patologia culturale e sociale relativamente nuova e inedita, la generalizzata *volontà di non sapere*.»<sup>13</sup>

A questo si aggiunge quello che Preve chiama sentimento di "derealizzazione" e della "manipolazione antropologica intensiva". Non è una gara a coniare l'espressione più difficile, ma il tentativo di descrivere l'evidente salto di qualità che il

capitalismo contemporaneo ha messo in atto, per nascondere la devastante crisi di valorizzazione e lo stato di barbarie al quale è ridotto l'intero pianeta. Può essere utile ricorrere a Mazzoni, ancora una volta: «arrivato a questo punto, il discorso marxista canonico introdurrebbe l'ipotesi di un cambiamento politico. A me sembra chiaro che il cambiamento non avrà luogo, o *non avrà luogo in forme che si richiamano alla tradizione progressista*»<sup>14</sup> (corsivo nostro). Le linee di rottura possibile della nostra società non sono quelle del panorama politico novecentesco.

Riepilogando quanto detto finora: senza comunicazione deviante non sarebbe stata possibile la privatizzazione totale delle forme di vita comunitaria fin qui esistenti, non sarebbe stata possibile la trasformazione dello Stato, non avrebbe in sostanza vinto e stravinto nella società questo modello.

Oggi questa egemonia costruita in Occidente sulla vittoria di un modello culturale, entra tuttavia in difficoltà per un paio di ragioni. La crisi comincia a mettere in discussione da un po' di tempo la quota di (relativo e spesso fondato sull'indebitamento individuale) benessere consumistico, ed il grado di esclusione sociale dalla società dei consumi. Questo fatto in sé non è indice di politicizzazione, ma può in prima battuta ingenerare invidia, rancore e trasformarsi presto in razzismo, nella convinzione ingenua e distorta che il proprio personale malessere dipenda dalla eccessiva attenzione data a migranti, rifugiati etc. Ma può altresì diventare una leva per cercare di spezzare le strategie di comando della nuova catena del valore, quella che il Cestes ha iniziato ad individuare come elemento della nuova composizione di classe e dei nuovi soggetti che essa produ-





ce anche attraverso quel processo di privatizzazione dei saperi che passa dall'asservimento totale di scuola e università a questo progetto. È lì che si gioca oggi una partita decisiva.

Cosa ha spinto dunque Vasapollo e Martufi, ed il Cestes in generale, a ripubblicare quel volume del 2000? Quale è il senso di quella operazione? Che tipo di ragionamento abbiamo voluto riattivare? Perché crediamo vi sia un collegamento profondo tra privatizzazione della cultura, del sapere, dei luoghi della socializzazione, e quelle nuove figure dello sfruttamento che abbiamo voluto definire, richiamando una celebre espressione gramsciana, mutuata da Taylor, gorilla ammaestrati?

Per rispondere a queste domande va fatto un passo indietro, a partire dalla fase di sviluppo capitalistico intesa come terza rivoluzione industriale, dove si generalizza l'applicazione dei progressi scientifico tecnologici, si cambia modello di accumulazione, si massifica la sfera dei servizi e delle tecnologie dell'informazione e le comunicazioni raggiungono livelli mai conosciuti nella vita economica e sociale delle grandi nazioni capitaliste.

Collegare paradigma postfordista e nuova rivoluzione industriale – dicono gli autori – non può significare l'idea di una società interamente terziarizzata. Questa è un'assurdità.

La novità della cosiddetta "società della conoscenza" consiste nel fatto che essa accelera la velocità della sua diffusione e la sua portata globale anche attraverso cultura, scuola, formazione, realizzando una espansione globale che comporta anche, in una nuova centralità della comunicazione a tutti i livelli della società, un ambito di dominio sociale complessivo e non limitato alla sola sfera della produzione. È

qui che si pone [...] la questione della comunicazione come risorsa strategica nella produzione ma allo stesso tempo proiettata nella totalità del corpo sociale, per l'imposizione di un modello di conformismo funzionale alle esigenze della cultura di impresa, e quindi "deviante".<sup>15</sup>

Un nuovo conformismo, dunque, proiettato nella totalità del corpo sociale, volto a produrre una forza-lavoro funzionale alla accumulazione flessibile. Questa forza-lavoro deve essere modellata sull'individualismo, sulla frammentazione del legame sociale, sulla flessibilizzazione di quella che gli autori chiamano "fabbrica sociale generalizzata". Quali sono i punti centrali di questo processo?

"Questa tendenza alla produzione attiva del consenso tramite una "sovranabbondanza" comunicazionale, una produzione massiccia di "cultura" che in realtà assume le forme di cultura di impresa, di culto dell'individualismo, del libero mercato, ecc. rappresenta null'altro che, da un lato, il corrispettivo ideologico-culturale della nuova modalità di accumulazione che fa della conoscenza e del capitale intangibile una risorsa strategica, dall'altro il punto di arrivo di un processo secolare che è connesso ai fondamenti della società moderna, della società borghese.

Da questo deriva l'importanza del fronte culturale della lotta di classe, della formazione, delle concezioni del mondo, terreno questo su cui l'avversario ha vinto una battaglia decisiva negli ultimi decenni.

Ecco allora che la comunicazione deviante che piega l'intero vivere sociale alla cultura di impresa rappresenta una vera e propria nuova modalità dell'egemonia, coerente con una nuova fase di sviluppo capitalistico e a lei congrua su tutta la società..."<sup>16</sup>



Una nuova modalità dell'egemonia, dunque. Nel 2000 la prima pubblicazione del volume fu preceduta da una pregevole prefazione di Alessandro Mazzone, che si è voluta mantenere anche nella nuova, perchè di grande profondità filosofica e tenuta teorica. Ecco un passo illuminante e in qualche modo definitivo rispetto alla formulazione della questione:

“In una parola: lo scopo sovraordinato e irrestitibile che subordina a sé tutte le attività di una comunità umana può essere imposto non agendo *sugli individui*, ma essenzialmente *dentro* di essi. Non si tratta di semplice influenza culturale, di propaganda, indottrinamento (c'è anche questo, s'intende. Il nuovo potere si sovrappone agli altri, non li abolisce). La “comunicazione deviante”, cioè che devia: letteralmente, che fa uscire tutto un complesso di attività umane dal loro decorso consueto, e le porta a un altro traguardo, è questa azione [...] Essa interviene sulle sorgenti di ogni raffigurazione di realtà e di se stessi *negli individui medesimi*: dunque, non solo su ogni insieme strutturato di dati in entrata (tecnicamente “informazione”), ma anche sulle *modalità dell'elaborazione di informazione* nelle menti e nei cuori, ossia *nella rappresentazione della realtà, dunque anche di se stessi, e dunque nell'agire, nella pratica assolutamente*”.

La comunicazione deviante non è un giochino da guru della comunicazione o da teorici della distorsione del linguaggio – anche se di essi si serve; essa è parte organica di un tutto sociale corrispondente alla nuova configurazione del modo di produzione, che oltre a scomporre il prole-

tariato in una pluralità di figure differenti, ridefinisce il ruolo dello Stato, e dentro lo Stato di quelli che da sempre sono stati i suoi apparati ideologici – scuola e università – nei quali lo spazio per uno scontro politico-culturale si fa sempre più stretto ma al contempo più urgente e decisivo. In uno dei saggi più densi e importanti de *l'Ostato*, Alessandro Mazzone ricordava quale fosse il vero oggetto dello scontro egemonico tra le classi, in un'opposizione assoluta e molto efficace: autogoverno o tirannide<sup>17</sup>. La tirannide oggi passa dalla comunicazione deviante, e «può dominare, manipolare, bombardare, sterminare». Questo dovremmo averlo chiaro.

«Ma non può risolvere praticamente il problema posto da Rousseau, diversamente risolto da Hegel e da Marx, e divenuto frattanto tanto più maturo nelle cose: *l'autogoverno razionale della comunità umana*. Per questo mi sembra, tutto quel che è “ragione”, “dignità umana”, “cultura” e (ovviamente) “democrazia” è oggi sotto attacco, e si trova obiettivamente dalla stessa parte».

Di ognuno di questi valori, perchè non restino parole vuote e distorte dalla comunicazione deviante, dobbiamo prenderci carico. Dobbiamo, come dice la citazione in epigrafe, vincere nel senso comune della gente. È un nuovo gravoso ma anche stimolante compito, per il sindacalismo conflittuale che cerca una dimensione di massa, per l'area politica che rappresentiamo, per il progetto di Eurostop del quale siamo parte integrante e importante. Se cambia la fase storico-politica, se cambia lo Stato, dobbiamo cambiare anche noi.



**NOTE**

---

- 1 G. Mazzoni, *I destini generali*, Laterza, Roma-Bari 2015.
- 2 *Ivi*, p. 10.
- 3 *Ibidem*.
- 4 *Ivi*, p. 30.
- 5 *Ivi*, p. 64.
- 6 *Autonomia scolastica e privatizzazioni*, in <https://400colpi.net/2015/05/05/autonomia-scolastica-e-privatizzazioni/>
- 7 L. Vasapollo, R. Martufi, *Comunicazione deviante. Gorilla ammaestrati e strategie di comando nella nuova catena del valore*, Edizioni Efestò, Roma 2018.
- 8 <https://www.facebook.com/campagnabastalternanza/>
- 9 Molto interessanti le riflessioni teoriche su questo tema di Mimmo Porcaro, <https://sinistrainrete.info/sinistra-radical/10849-mimmo-porcaro-questioni-teoriche-ii.html>
- 10 L. Vasapollo, R. Martufi, *Comunicazione deviante. Gorilla ammaestrati e strategie di comando nella nuova catena del valore*, Edizioni Efestò, Roma 2018.
- 11 C. Preve, *Il Bombardamento Etico. Saggio sull'Interventismo Umanitario, sull'Embargo Terapeutico e sulla Menzogna Evidente*, C.R.T. , Pistoia 2000.
- 12 V. Giacchè, *La fabbrica del falso. Strategie della menzogna nella politica contemporanea*, DeriveApprodi, Roma 2008.
- 13 C. Preve, *op. cit.*, p. 13.
- 14 G. Mazzoni, *op. cit.*, p. 53.
- 15 L. Vasapollo, R. Martufi, *Comunicazione deviante, op. cit.*, p. 22.
- 16 *Ibidem*, p. 47.
- 17 A. Mazzone, "Idea dello Stato. Autogoverno e tirannide: per un'analisi del potere presente, e dei suoi limiti", in *L'Ostato, op. cit.*, pp. 97-111.



# Pubblica Amministrazione Sempre meno pubblica... Sempre meno Amministrazione

di Nazareno Festuccia



La finanziarizzazione dell'economia e la globalizzazione dei mercati hanno ridefinito il modello di sviluppo capitalistico così come lo abbiamo conosciuto negli anni trascorsi. I processi di trasformazione coinvolgono il modello e i rapporti di produzione, le relazioni sociali, i rapporti di classe, la forma Stato e la sua materializzazione nella pubblica amministrazione. Il capitale diventa finanziario e perde la propria relazione con l'economia reale e la produzione materiale dei beni. L'impresa assume caratteristiche multinazionali alla ricerca di nuovi mercati e costo del lavoro conveniente perdendo definitivamente la propria funzione sociale come previsto dalla nostra Costituzione. I lavoratori perdono il proprio potere contrattuale e la propria condizione economica avviandosi verso la soglia di povertà. Il combinato tra globalizzazione e quarta rivoluzione industriale (informatizzazione dei processi produttivi) determinano la crisi del ceto medio e dell'aristocrazia operaia spinti verso un processo di proletarizzazione progressivo. La relazione con lo Stato nazionale diventa un intralcio alla libera circolazione di capitali, merci e produzione e se ne pianifica la destrutturazione progressiva. La pubblica amministrazione che rende operativa l'attività legislativa dello Stato non può che seguire questo stesso destino. I totem di tali processi sono sicuramente il mercato deregolamentato e il pensiero neoliberista. Il primo è essenziale per i profitti del capitale finanziario che deve riprodursi a velocità sempre più elevata operando attraverso le borse che consentono la produzione di denaro attraverso il denaro. La sua conquista diventa terreno di scontro tra poli imperialisti, con l'avvento di guerre commerciali, economiche, finanziarie e anche guerreggiate. Il secondo definisce lo stato attuale dei rapporti di classe e senza

più temere ostacoli redistribuisce ricchezza sociale sottraendola ai lavoratori sotto forma di servizi e diritti negati e riduzioni salariali, costruendo una precarietà del vivere sociale che costringe alla difensiva l'intera classe che pure aveva conquistato la sua nuova condizione sociale.

## 1. L'UE: OPPORTUNITÀ O SCIAGURA?

L'UE nasce come nuovo polo imperialista con un mercato interno e un nuovo assetto delle relazioni tra Stati costituenti regolandone vita interna, organizzazione statale, relazioni sociali e collocazione nella nuova divisione internazionale del lavoro, agendo sulla leva finanziaria e il ricatto del debito pubblico utilizzato come arma di ricatto. L'Italia entra nel novero dei paesi fondanti con artifici contabili<sup>1</sup> e subisce l'egemonia della Germania introiettando una vera e propria crisi sociale i cui effetti sono riscontrabili nel risultato elettorale del marzo 2018. Gli strumenti con i quali costringere l'Italia ad una subordinazione che la annovera tra i paesi PIIGS sono molteplici e trovano il loro punto di forza nella politica fiscale dell'UE. Si va dal fiscal compact, al pareggio di bilancio in Costituzione, dal controllo del bilancio attraverso il semestre europeo, all'altalena dello spread, dallo spettro della troika al controllo della banche, dalle privatizzazioni in funzione della riduzione del debito, alle liberalizzazioni che devastano il mercato, dalla spending review, all'assalto del welfare. Sopravvivere in questa trappola mortale appare evidentemente impossibile, uscirne è l'unica soluzione razionale.<sup>2</sup>

A questa sostanziale perdita di sovranità nazionale fa seguito una formale e progressiva trasformazione della forma stato con i governi che iniziano un processo di destrutturazione dei livelli istituzionali.<sup>3</sup> Si



attacca forma e funzionamento del Parlamento, si modifica la forma partito politico, si contrappone la cosiddetta costituzione materiale a quella formale, un modo per dire che non si rispetta il dettato costituzionale. Il tentativo di riforma costituzionale bocciato al referendum assume il carattere di una svolta sempre più autoritaria che non vuol dire indipendenza dalla UE, ma attuazione accelerata delle indicazioni che vengono dalla UE. Nel contempo ci si concentra sulla riduzione della spesa pubblica definita improduttiva mirando al cuore dello stato sociale e della distribuzione della ricchezza sociale sotto forma di servizi e prestazioni pubbliche. Il piano di sviluppo fino al 2025 è indicato nel libro bianco sul futuro dell'Europa costruito da Juncker.<sup>4</sup>

## 2. RUOLO E FUNZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La Pubblica Amministrazione ha un ruolo centrale nel nostro paese e, oltre a regolare i rapporti tra Stato e cittadini, eroga i servizi dello Stato sociale. L'Italia è sicuramente uno dei paesi in cui l'applicazione del modello renano-nipponico ha assunto una forte caratterizzazione sociale. Le ragioni storiche sono sicuramente da ricercare nelle lotte degli anni '60-'70 nella presenza di un forte partito comunista e con la necessità di contenere il conflitto sociale.

La P.A. ha svolto in Italia una funzione strategica, che oggi sta venendo meno, ma che è stata essenziale per gli equilibri sociali nel nostro paese. Le funzioni che ha svolto la macchina amministrativa in Italia sono riassumibili in:

INTERMEDIAZIONE tra governo e corpo sociale, attuando il corpo legislativo e reinterpretandone l'applicazione formale.

L'INTERMEDIAZIONE tra governo e corpo sociale è diventata un freno all'iniziativa

*privata e alla libertà di impresa. Le campagne contro la burocrazia e le difficoltà che crea hanno l'obiettivo di creare una spinta sociale alla deregolamentazione e alla delegificazione delle relazioni sociali. L'obiettivo vero è la funzione di controllo della pubblica amministrazione sulle attività produttive e di fronte alle difficoltà di deregolamentare si è creata una P.A. parallela per le imprese; ci riferiamo al tribunale per le imprese, agli sportelli per le attività produttive, al freno delle attività ispettive nei modi e nella sua composizione. Rimane il peso dell'eccesso normativo sui cittadini comuni ma che non hanno rappresentanza sociale e politica.*

REDISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA attraverso la creazione di uffici decentrati che consentivano di esportare reddito laddove non era presente reddito da lavoro.

LA REDISTRIBUZIONE DELLA RICCHEZZA è un problema che non si pone perché l'inversione dei flussi è una scelta strategica di sistema e quindi, contando anche su una difficoltà dell'opposizione sociale, si saccheggiano spesa pubblica e salari.

CONTROLLO DELLA DISOCCUPAZIONE con una politica delle assunzioni che provvedeva al riassorbimento dei lavoratori espulsi dai settori produttivi e della disoccupazione giovanile, con la costruzione della figura del dipendente pubblico destinato a divenire per condizione salariale e ruolo sociale parte integrante del ceto medio.

IL CONTROLLO DELLA DISOCCUPAZIONE non si pone perché la disoccupazione è diventata un fatto strutturale interiorizzato dall'opinione pubblica.



PRODUZIONE DI CONSENSO SOCIALE per le modalità di accesso fortemente condizionate dal clientelismo politico e non solo, per la promozione sociale dovuta al lavoro intellettuale contrapposto a quello manuale e la conseguente fuga dalla condizione sociale di proletario.

LA PRODUZIONE DI CONSENSO SOCIALE *non si pone sia perché il consenso si ottiene per altre vie di relazione e sia perché il pensiero unico neoliberista ha una tale egemonia da non temere opposizione alcuna. A sostegno del controllo sociale si aggiunge l'uso della repressione delle lotte sociali e del disagio sociale.*

COSTITUZIONE DI UN BLOCCO SOCIALE, quello dei dipendenti pubblici, controllato politicamente ed ideologicamente da contrapporre a quello dei lavoratori privati ideologizzati e sindacalizzati.

LA COSTITUZIONE DEI BLOCCHI SOCIALI *avviene oggi fuori dall'ambito istituzionale e si crea attraverso l'uso dei media, i partiti di opinione, le proposte politiche contingenti e di breve respiro.*

RIPRODUZIONE DELL' IDEOLOGIA DOMINANTE imponendo il consenso attraverso il potere attribuitogli dal modello sociale. Avendo in sé il potere dell'interpretazione e dell'applicazione delle norme, note solo all'apparato amministrativo, la condizione del cittadino è quella della subordinazione e dell'accettazione delle decisioni. Questo consentiva un controllo sociale e una mediazione delle relazioni sociali costruendo una barriera burocratica a difesa dei governi e dello Stato.

L'IDEOLOGIA DOMINANTE *viene oggi riprodotta con meccanismi di frammentazione sociale, culturale e un controllo dell'informazione che non ha precedenti.*

### 3. IL NON FUTURO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

È evidente come sia cambiata la funzione sociale della pubblica amministrazione rendendola superflua alla gestione del potere, contemporaneamente i tagli alla spesa pubblica e al suo interno alla spesa sociale, il rastrellamento della ricchezza sociale con l'alibi del debito pubblico, il nuovo ruolo delle imprese e dei governi ad esse subordinate costruiscono la necessità della trasformazione della amministrazione pubblica. L'area di servizi pubblici garantita dalla p.a. diventa settore di investimento a fronte del progressivo processo della terziarizzazione del paese.<sup>5</sup> La deindustrializzazione in atto determina la necessità per il capitale di trovare nuovi settori di investimento nell'ambito dei servizi sociali e la pubblica amministrazione diventa un concorrente da eliminare. Lo stato si ritrae dai territori e dai servizi e abbandona le prestazioni che prima garantiva al mercato che se ne appropria impoverendo il paese. Le progressive riforme della pubblica amministrazione e le scelte di politica economica vanno tutte in questa direzione creando gli strumenti normativi per la destrutturazione della P.A. e la riduzione del numero dei dipendenti pubblici. Siamo di fronte ad una strategia articolata che coinvolge pubblica amministrazione e le sue funzioni, lo stato sociale e i pubblici dipendenti.

La necessità di tenere insieme i processi di trasformazione per comprendere la strategia di governi e UE è una condizione vitale per riprendere l'opposizione sociale.

Il pareggio di bilancio inserito in Costituzione, articolo 81 e articoli collegati, diventano la pietra tombale della spesa pubblica all'interno della quale bisogna



tener presente che è contemplata la spesa sociale. Il pareggio di bilancio imposto dall'UE impedisce la realizzazione di spesa senza copertura, spacciato per strumento per ridurre il debito pubblico, in realtà diventa elemento di erosione progressiva della spesa pubblica. La famigerata spending review con il mito del taglio della spesa improduttiva, realizza un programma di tagli alla macchina amministrativa che consente il funzionamento delle istituzioni e alla spesa sociale che consente l'esercizio dei diritti universali previsti dalla Costituzione. Mentre si contrae la possibilità di spesa si apre al mercato privato con trasformazioni strutturali del modello statale. La sussidiarietà orizzontale, anch'essa introdotta in Costituzione, determina il rovesciamento della funzione statale affidando ai privati l'erogazione di servizi pubblici. È un'apertura epocale al mercato privato anche se in una prima fase si nasconde dietro il volontariato e l'uso del terzo settore come cavallo di troia interno alla pubblica amministrazione. I processi di privatizzazione, sempre per ridurre il debito ed inseguire una fumosa efficienza, sono l'elemento finale del processo di dismissione della P.A. e delle sue prestazioni. Le esternalizzazioni sono privatizzazioni a metà in cui il profitto va al privato e i costi rimangono alla pubblica amministrazione. Le liberalizzazioni devastano il mercato facendo saltare il controllo dei costi dei servizi e aprono, in nome di una inesistente concorrenza imprenditoriale, alle società di servizi e alle multinazionali. Siamo di fronte ad un vero e proprio catalogo di devastazione della P.A. senza peraltro una riduzione del debito e della spesa pubblica, anzi con un suo progressivo e inarrestabile incremento.

#### 4. UN PO' DI STORIA

La P.A. comincia a prendere corpo con l'unità d'Italia, e in tutte le fasi storiche che si sono succedute, al di là delle trasformazioni subite, ha mantenuto il proprio ruolo sociale adeguandosi alle fasi produttive, ai regimi politici che si sono succeduti ai quali è praticamente sopravvissuta. Tutto questo perché qualunque tipo di governo ci sia stato non ha potuto far a meno della funzione sociale della PA. I successivi tentativi di riforma avevano unicamente lo scopo di consentirne il governo in maniera funzionale all'esercizio del potere.

Nel gennaio 1950 viene, infatti, costituito un apposito ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (affidato alla responsabilità di un Ministro senza portafoglio), poi denominato Ufficio per la riforma dell'amministrazione, antesignano dell'odierno Dipartimento della funzione pubblica. È l'inizio della fase di ammodernamento della pubblica amministrazione dopo la fine del fascismo.

Dal 1951 al 1955 vede la luce il T.U. 10 gennaio 1957, n. 3, definito stato giuridico dei dipendenti pubblici limitandosi a disegnare 4 carriere (direttiva, di concetto, esecutiva e ausiliaria). È il primo testo unico del pubblico impiego, uno strumento di governo che regola la vita e l'organizzazione degli uffici pubblici agendo sui dipendenti. Il principio ispiratore è quello che individua nei dipendenti pubblici le problematiche di efficienza, funzionalità ed eccesso di spesa. Tale principio ispirerà tutte le future riforme, mascherato da una ricerca di funzionalità che non deve materializzarsi agli occhi dei cittadini per acquisire consensi per i processi di privatizzazione.

Il decennio anni '70 fu dominato dalla regionalizzazione e dall'avvento della





dirigenza (d.P.R. n. 748/1972). Contestualmente, si affacciano nuovi modelli di amministrazione: quello del sistema nazionale (sperimentato per la sanità), modello adespota che non vede al centro una struttura pubblica, creata per rendere un servizio, ma la funzione, intorno alla quale ruotano i diversi livelli di governo.

Negli anni '80 ha inizio il processo di privatizzazione dei grandi servizi a rete e delle aziende industriali in mano pubblica. Parallelamente, viene consacrata l'introduzione di meccanismi negoziali nel pubblico impiego (legge quadro sul pubblico impiego del 1983), primo passo verso la privatizzazione del rapporto alle dipendenze delle P.A.

Il primo programma generale di riforme amministrative della storia repubblicana è progettato, ma solo in parte eseguito, nel biennio 1993-1994 dai Governi Amato e Ciampi, con l'apporto fondamentale del Ministro della funzione pubblica Sabino Cassese. Dopo le due grandi leggi amministrative del 1990 (la 142 sull'ordinamento delle autonomie locali e la 241 sul procedimento amministrativo). Si arriva alla legge delega n. 537/1993 - contenente una delega al governo di ampiezza inusitata - che si iscrivono nel novero dei provvedimenti atti a riequilibrare la finanza pubblica.

Le linee guida approntate possono essere sintetizzate in sette "slogan":

amministrazioni più vicine ai cittadini; decentramento, amministrazioni con strutture più snelle, amministrazioni meno costose e più comprensibili; amministrazioni più efficienti; controlli più efficaci; amministrazioni più europee. È la nascita della strategia di dismissione della pubblica amministrazione ammantata da un'aureola di efficientismo senza reale consistenza.

Il primo risultato è quello della riform-

ma del pubblico impiego e della dirigenza pubblica operato con il D.Lgs. n. 29/1993. Nel nuovo impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni la contrattualizzazione del rapporto di impiego e la affermazione del principio di distinzione politica/amministrazione appaiono elementi essenziali per il conseguimento di decisivi recuperi di efficienza.

Negli ultimi anni del ventesimo secolo, l'amministrazione pubblica italiana è investita da un processo riformatore di grande portata. Numerosi interventi legislativi — la legge delega 59/1997 (meglio conosciuta come «Bassanini»), le leggi 127/1997 e 191/1998 (dette Bassanini bis e ter), seguite dalle prime due leggi annuali di semplificazione (la n. 50/1999 e la n. 340/2000) e dal complesso dei conseguenti provvedimenti di attuazione — hanno realizzato un esteso conferimento di funzioni amministrative in favore delle Regioni e degli enti locali. La realizzazione del cd. federalismo amministrativo, ovvero federalismo «a Costituzione invariata» ha, conseguentemente, reso necessario un ampio riordino dell'organizzazione dell'amministrazione statale, accompagnato da una considerevole semplificazione dei procedimenti amministrativi e dalla complessiva riforma del sistema della regolazione

Con l'alibi del decentramento e della semplificazione il ruolo dello Stato, nel rapporto con le autonomie, è decisamente mutato. L'amministrazione diretta ha ceduto il passo alla funzione di indirizzo e coordinamento. Le relazioni con le Regioni e gli Enti Locali sono improntate non più alla direttiva quanto, piuttosto, alla cooperazione attraverso la negoziazione. La modernizzazione passa per la trasformazione dell'amministrazione dello Stato in un'amministrazione leggera, di "core business".



La concentrazione delle risorse dello Stato sulle funzioni essenziali si sviluppa secondo due processi.

Il primo, sotto il *nomen* di sussidiarietà orizzontale, opera, a sua volta, su due direzioni:

attraverso la rinuncia a produrre direttamente utilità e beni pubblici quando ciò possa essere svolto dal mercato in maniera più conveniente;

attraverso il particolare favore riconosciuto a famiglie, associazioni e altre formazioni di base per l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale.

Ai pubblici poteri resta il compito di dettare regole e standard (rafforzamento dello Stato regolatore rispetto allo Stato gestore).

Il secondo processo, sintetizzato dalla formula della sussidiarietà verticale, si concretizza, invece, nel principio che, a parità di condizioni di adeguatezza amministrativa, la responsabilità di una prestazione ricada sull'ente più vicino al cittadino. I decreti delegati hanno razionalizzato l'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (D.Lgs n. 303/1999); hanno riordinato i Ministeri (D.Lgs. n. 300/1999), riducendone il numero e generalizzando un modello organizzativo basato su dipartimenti e agenzie (strutture, queste ultime, a loro volta deputate a garantire peculiari ambiti di autonomia per lo svolgimento di compiti tecnico-operativi); riorganizzato, fuso o soppresso le amministrazioni centrali ad ordinamento autonomo, le aziende di Stato e gli enti pubblici nazionali; riformato i meccanismi di controllo, puntando sulla verifica dei risultati (D.Lgs. n. 286/1999); riorganizzato gli organi periferici delle amministrazioni centrali, trasformando le Prefetture in Uffici Territoriali del Governo; realizzato la seconda privatizza-

zione" del pubblico impiego, a completamento dell'opera di omogeneizzazione del lavoro pubblico con quello privato.

Il D.lgs 165/01 porta a sintesi gli elementi sviluppati nei decreti legislativi precedenti e realizza un nuovo stato giuridico del personale pubblico. Nel tempo subirà ulteriori modifiche parziali. La privatizzazione del rapporto di lavoro ratifica un processo nuovo, l'assemblaggio definitivo del peggio del pubblico e del peggio del privato.

La legge delega 15 del 2009, attuata con il D.lgs 150/09 ci introduce nella riforma Brunetta presentata come il piano industriale della PA. È il passaggio successivo al D.lgs 165/01, il modello aziendalistico viene introdotto nella gestione del personale con criteri di valutazione volto a frammentare i lavoratori mettendoli in concorrenza l'uno con l'altro per la conquista di salario accessorio e possibilità di carriera.

La riforma Madia riprende gli elementi fondanti della riforma Brunetta e li utilizza per la distruzione della PA senza presentare una riforma organica, ma agendo su più versanti con profondo rancore verso i dipendenti pubblici con da consuetudine. Basti pensare che il centro della riforma è la lotta contro i furbetti del cartellino, 49 licenziati su oltre 3 milioni di dipendenti pubblici.

## 5. PUBBLICO IMPIEGO

È consequenziale che ad una drastica e progressiva riduzione del perimetro e delle funzioni della P.A. corrisponda una riduzione progressiva dei dipendenti pubblici. Le riforme che si sono succedute negli anni hanno ridisegnato la P.A. agendo fondamentalmente sulla gestione del personale utilizzando criteri privatistici, il salario come strumento di gestione, l'elemento disciplinare come centrale e il ruolo della



dirigenza equiparata come funzione ai dirigenti di azienda. Le campagne mediatiche contro i fannulloni prima e i furbetti del cartellino hanno lo scopo di isolare i dipendenti pubblici dal contesto sociale addossando ai loro comportamenti scorretti il malfunzionamento degli uffici pubblici e dei servizi. Il blocco dei contratti, contestato in maniera blanda dalla Corte Costituzionale, ha consentito una dinamica salariale in forte decremento con la parte del salario variabile sottoposto a innumerevoli ostacoli. Una buona parte dei dipendenti pubblici è estremamente vicino alla soglia di povertà. Il pluriennale blocco del turnover sta desertificando i servizi pubblici alzando l'età media oltre i 50 anni, con problematiche connesse. L'obiettivo è l'implosione dei servizi e degli uffici pubblici per giustificarne la soppressione e l'affidamento delle funzioni ai privati nelle variegate forme delle esternalizzazioni e delle privatizzazioni. L'introduzione del lavoro agile, smartworking,<sup>6</sup> con la possibilità di svolgere il proprio lavoro da casa o da altro luogo, non è la liberazione dalla schiavitù dell'organizzazione del lavoro, ma la devastazione della propria condizione lavorativa. Si cancella l'idea del luogo di lavoro che svolge anche funzione di aggregazione sociale e si pone il dipendente in rapporto diretto con le amministrazioni che lo valutano attraverso gli obiettivi raggiunti. È la cancellazione del contratto e delle sue ultime tutele, ma soprattutto si cancella la propria condizione sociale con il mito dell'imprenditore di se stesso. L'utilizzazione del lavoro interinale ormai ha assunto dimensioni macroscopiche e rappresenta una vera e propria trasformazione del rapporto di lavoro. Non tanto e non solo per l'utilizzo di contratti privati, ma perché lo Stato, nella funzione di datore di lavoro,

cessa di prendere in carico il dipendente e ne acquisisce unicamente le prestazioni lavorative. Il salario perde le caratteristiche di strumento per la riproduzione della forza lavoro intesa in senso sociale e diventa un semplice compenso prestazionale. Gli organici attualmente in servizio hanno forma composita vedendo fianco a fianco dipendenti pubblici strutturati e operatori esternalizzati creando una condizione di disparità strutturale. Vale a dire lavoratori che fanno lo stesso lavoro ma percepiscono salari diversi e sono sottoposti a trattamenti differenziati. Il lavoro riproduce la frammentazione sociale che consente il governo del personale a cui rimane sempre meno potere contrattuale e possibilità di difesa. L'idea dell'intervento sindacale con il progetto del lavoro pubblico è un terreno avanzato di ricomposizione sociale in cui si supera la frammentazione delle tipologie contrattuali e si ricostruisce l'unità dei lavoratori attraverso il lavoro reale e le funzioni svolte. L'accorpamento dei comparti non è un miglioramento funzionale ma un processo di destrutturazione dell'identità contrattuale dei dipendenti pubblici. Il contratto di comparto riconosceva la specificità del lavoro svolto e della propria funzione nell'ambito della P.A. Il nuovo contratto del nuovo comparto cosiddetto delle Funzioni Centrali costruisce un percorso di cancellazione dell'identità del lavoratore e lo colloca in una nuova realtà. Stiamo assistendo alla costruzione del dipendente unico dello Stato, utilizzabile a seconda delle esigenze in condizioni di mobilità nell'ambito della P.A. L'azzeramento della professionalità acquisita ed esercitata nel proprio ambito lavorativo diventa superflua e non riconosciuta in funzione di una prestazione lavorativa sempre meno professionalizzante. Nell'ambito di comparti come la sanità



dove l'elemento professionale non è comprimibile formalmente, si stanno creando le condizioni per una contrattazione separata che rischia di portare al dissolvimento il comparto. I rinnovi contrattuali che stanno prendendo corpo hanno un contenuto economico risibile e neanche garantito per esiguità delle risorse disponibili. L'aspetto normativo invece assume tutte le decisioni legislative e regolamentari finora prodotte contro i lavoratori.

## 6. L'ATTACCO ALLO STATO SOCIALE E ALLA SANITÀ

Le politiche di bilancio proseguono la propria marcia trionfale nei tagli della spesa pubblica attaccando la spesa sociale che è l'architrave dello stato sociale individuabile sicuramente nella sanità e nella previdenza.<sup>7</sup> Questo processo ha assunto dimensioni tali per cui siamo di fronte ad un'offensiva culturale e ideologica del privato che si rappresenta come secondo welfare.<sup>8</sup> È il palese tentativo di accorpate le varie iniziative di intervento sociale del privato e dargli dignità e caratteristica di sistema alternativo al pubblico, con la complicità di quest'ultimo sul piano normativo e finanziario.<sup>9</sup>

L'attacco al sistema sanitario pubblico ha assunto l'aspetto di un vero e proprio assedio con una serie di misure che ne stanno distruggendo le strutture. Il definanziamento del sistema portato avanti dalle leggi finanziarie prima e di bilancio poi che consente a fine esercizio di proclamare lo sfioramento della spesa e la necessità di ulteriori tagli. I dati su questo punto sono molto fluidi, la **Corte dei Conti** nel Rendiconto generale dello Stato 2016 dichiara: "La spesa complessiva nel 2016 è stata di **115,835 miliardi (contro 114,574 miliardi del 2015 e 114,260 mi-**

**liardi del 2014, oltre a 0,653 miliardi relativi agli enti finanziati direttamente dallo Stato) rispettando sostanzialmente, nell'articolazione interna, le stesse dimensioni percentuali dell'anno precedente, con un'incidenza sul Pil del 7,0% (dato in leggera diminuzione rispetto al precedente del 7,1%, ma sostanzialmente in linea con quello dell'ultimo periodo storico). Considerato che le risorse acquisite per il finanziamento del Ssn si sono attestare a 116,147 miliardi (nel 2015 erano pari a 113,961 e nel 2014 erano di 114,484 miliardi), l'avanzo del settore è quantificabile in 312 milioni, saldo positivo quasi interamente a favore di regioni e province autonome".**

**L'ISTAT** dichiara: "Nel 2016 la spesa sanitaria corrente è stata di **149.500 milioni, con un'incidenza sul Pil dell'8,9% (quella pubblica 6,9%), ed è sostenuta per il 75% dal settore pubblico e per la restante parte dal settore privato.**

La spesa sanitaria privata nel 2016 è di 37.318 milioni, la sua incidenza rispetto al Pil è del 2,2%. Il 90,9% della spesa sanitaria privata è sostenuta direttamente dalle famiglie.

La Corte dei Conti certifica per il 2016 una spesa pari a 115,835 mld pari al 7% del PIL a fronte di risorse acquisite per finanziamento del ssn di 116,147 mld con un avanzo positivo di 312 mln e con una spesa per ogni cittadino di 1907 euro.

A fronte di ciò sono stati tagliati 11.000 posti letto, decine di ospedali chiusi e migliaia di medici e infermieri in meno. Il tutto per festeggiare i 40 anni della riforma sanitaria, legge 833/1978.

A fronte del saldo positivo il def prevede per il 2018 una spesa pari al 6,5 % del PIL, soglia limite indicata dall'OMS, per



il 2019 6,4% del pil e per il 2020 6,3 5 del PIL. Varcata la soglia di sicurezza siamo passati alla sopravvivenza del sistema sanitario pubblico. Senza poi calcolare che nella spesa sanitaria sono da ricomprendere corruzione ( stimata a diversi miliardi ) e sprechi legati al sistema degli appalti e delle esternalizzazioni.

Il lavoro sulle cifre e la spinta verso il privato con la declamazione dell'eccesso di spesa, che in realtà non c'è, è legato alla constatazione che un euro investito in sanità dà un ritorno di 1,7 euro, un rendimento non da poco per l'interesse dei privati.

La rottura del rapporto di fiducia tra sistema sanitario pubblico e cittadini comprende una vera e propria strategia mirata e articolata che si realizza in diverse modalità, apparentemente slegate, ma in realtà univocamente indirizzate.

Il taglio di posti letto e servizi sottrae alla vista del territorio le strutture sanitarie che erogano l'assistenza. Quelle sopravvissute sono soffocate dalla domanda di assistenza e determinano le liste di attesa infinite nonché l'accesso ai pronto soccorso problematico e devastante. Il territorio subisce una vera e propria desertificazione sanitaria e il tutto spinge da una parte al ricorso alle strutture private, per chi ha la possibilità economica, dall'altra alla rinuncia alle cure per chi non può permetterselo. L'invenzione della categoria della povertà sanitaria è l'elemento che descrive gli effetti sociali della attuale politica sanitaria che prevede destrutturazione del pubblico, sistema sanitario privato parallelo e sostitutivo, incapacità di assicurare persino l'assistenza caritatevole prevista dal welfare dei miserabili. Questi ultimi sono così spinti nelle braccia del volontariato e del terzo settore aprendo un ulteriore capitolo della catena del valore,

diventano merce. Il blocco del turnover e la conseguente carenza di personale, oltre al disinvestimento in tecnologia e presidi sanitari, determinano un abbattimento della qualità delle prestazioni che oltre a mettere in pericolo gli assistiti, ne scoraggia il ricorso alla richiesta. **In Italia si considera evitabile circa il 33% delle morti**, quasi 140mila, di cui secondo Eurostat circa 51mila avrebbero potuto esserlo con una migliore assistenza sanitaria e oltre 88mila si sarebbero potute evitare con interventi di sanità pubblica, come i fattori di comportamento e stili di vita, status socio-economico e fattori ambientali. Parallelamente si registrano 7000 decessi per infezioni ospedaliere, esattamente il doppio dei decessi per incidenti stradali, correre in autostrada è più sicuro che ricoverarsi in ospedale.

Il sistema sanitario pubblico è costruito sul modello Beveridge che prevede assistenza universale per tutti gratuita. Ora questo modello è messo in discussione. Oltre che con la cancellazione di fatto dell'universalismo per il vero e proprio respingimento degli utenti per la difficoltà di accesso a cure e prestazioni, con l'introduzione di forme assicurative che riproducono le mutue. Si è partiti con le polizze sanitarie inserite nei contratti in cambio di salario non erogato direttamente. Le prestazioni di tali forme assicurative ovviamente sono realizzate in convenzione con i privati alimentandone il mercato e sottraendo risorse al pubblico. Questa modalità è stata elevata a sistema introducendo il welfare aziendale che devasta principi ed essenza del sistema sanitario pubblico. Introduce il principio per cui l'assistenza in tutte le sue forme, come contemplato dai modelli di welfare aziendale, è legato all'attività lavorativa e non al diritto universale. Un mo-



dello privatistico parallelo al pubblico che porta direttamente al modello Bismarck e reintroduce di fatto le mutue in accezione ovviamente allargata. Affermare che il diritto all'assistenza e ai servizi sociali è legato alla propria condizione lavorativa, vuol dire andare verso la deprivatione della possibilità di esercitare tale diritto per chi non ha rapporti di lavoro, tra l'altro con datori di lavoro consistenti, capaci cioè di fornire pacchetti di prestazioni decenti. La quota di salario erogato sotto forma di welfare rende totalizzante il rapporto con il datore di lavoro, è la riproduzione dell'opificio fine Ottocento con lo spaccio alimentare e le baracche del padrone.

## 7. L'ATTACCO ALLO STATO SOCIALE / PREVIDENZA PUBBLICA

L'altro grosso punto di attacco è nei confronti della previdenza pubblica presa di mira da UE, governi nostrani, agenzie di rating e così via. Perché nella previdenza, come nella sanità si annidano risorse preziose per le politiche neoliberiste e la tentazione di liberarle è troppo grande.<sup>10</sup>

Le modalità adottate per demolire il sistema previdenziale pubblico sono molteplici e coinvolgono età pensionabile, calcolo della pensione, artifici legislativi vari per consentire l'erosione delle pensioni erogate. È bene ricordare che prima del 1968 il calcolo della pensione era di tipo contributivo, la riforma del maggio 1968 trasformò il calcolo in retributivo modificando i parametri di calcolo legati a età pensionabile, requisito contributivo minimo, retribuzione pensionabile e aliquote di rendimento per il calcolo della pensione. Una vera conquista sociale, come tante in quegli anni ( sanità, psichiatria, e così via ). I processi di finanziarizzazione dell'economia e la costrizione dei parametri di

Maastricht accendono gli appetiti sulle pensioni e iniziano una serie di riforme, piccole e grandi, con il solo obiettivo di distruggere il sistema pubblico aprendo il mercato ai fondi pensione e ridurre la spesa pensionistica delle pensioni future e, come vedremo, anche di quelle in atto. La riforma Amato ( d.lgs 503 del 30 dicembre 1992 ) articola un primo riordino del sistema previdenziale per pubblici e privati il cui dato fondamentale è il prolungamento del periodo retributivo da prendere come riferimento. Si passa dalla retribuzione degli ultimi 5 anni al calcolo dell'intera vita lavorativa. Ovviamente con una serie di variazioni che avevano lo scopo di frammentare i lavoratori sulla questione pensionistica, una procedura che sarà sistematica utilizzando il principio dei diritti acquisiti come elemento di divisione sociale. La riforma Dini ( legge 335 dell'8 agosto 1995 ) costituisce uno spartiacque sociale per la distruzione del sistema previdenziale pubblico. Viene reintrodotta il calcolo contributivo, fortemente penalizzante per i lavoratori, contemporaneamente alla sistematizzazione del lavoro precario attraverso la legge Treu (1996). La precarizzazione del rapporto di lavoro genera una forte frammentazione dei periodi contributivi, questo genera pensioni più basse e il tanto esaltato deficit previdenziale e generazionale. Gli sviluppi di questa strategia li vedremo negli anni successivi in cui si genera il lavoro povero, quello gratuito, quello frammentario che renderanno privi, o quasi, di copertura contributiva per il lavoratori. Gli interventi legislativi successivi seguiranno lo stesso solco, ormai il lavoro fondamentale era stato fatto, allontanare l'età pensionabile, con pensioni più basse. La riforma Maroni del 2004 ( legge delega 243/2004 ) aumenta l'età pensio-



nabile e avviala sistematizzazione della previdenza integrativa sottraendo risorse all'Inps. La riforma Prodi del 2007 (legge 247/2007) introduce le quote per il pensionamento date dalla somma degli anni di contribuzione e l'età anagrafica. Poiché il risultato è l'aumento dell'età pensionabile e quindi della contribuzione, onde evitare di far maturare pensioni più elevate, si introduce la revisione dei coefficienti di trasformazione ogni tre anni in base alla vita media calcolata dall'istat. La manovra Salva Italia (legge 214/2011) meglio nota come riforma Fornero devasta il devastabile e allunga senza speranza l'età pensionabile. La riforma Fornero diventa l'elemento devastante che con l'allungamento ulteriore dell'età pensionabile, mummifica il mercato del lavoro tentando persino di alimentare uno scontro generazionale tra pensionati e giovani. Oscurando il fatto che i ladri di futuro dei giovani non sono gli anziani, ma i governi e le politiche europee. Il gioco è fatto, ci promettono tranquillità fino al 2050, ma già sono in corso ripensamenti, solo la legge Fornero ha consentito un risparmio di ben 80 miliardi! L'impianto ideologico sulla necessità di devastare il sistema previdenziale pubblico ha al proprio centro la sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica. I conti dell'Inps sono utilizzati come bandiera per giustificare tagli, sacrifici e negazione del diritto alla pensione. Nella realtà la spesa

pensionistica non è mai stata in deficit se si calcolano le prestazioni assistenziali attribuite all'istituto. Nel 2015 il prof. Brambilla nel suo rapporto sullo stato sociale dichiarava un saldo positivo di 3,7 miliardi nella differenza tra entrate e uscite previdenziali escluse le prestazioni assistenziali. A fronte di una spesa complessiva di 217,895 mld con un con-

clamato saldo negativo di 26,565 mld, in realtà a fronte di una spesa pensionistica di 159,164 mld si registravano entrate contributive per 191,333 mld. Un sistema in attivo trasformato in passivo per attribuzioni assistenziali affidate all'INPS. Nel bilancio 2016 dell'INPS la spesa complessiva è di 258,8 mld, sottraendo da questa 11,9 mld per pensioni erogate per conto dello stato e 41,4 mld di quota GIAS (Gestione Interventi Assistenziali a carico della fiscalità generale) arriviamo ad una spesa pensionistica vera di 216 mld a fronte di un entrata contributiva di 220 mld di euro. La spesa pensionistica si attesta quindi al 12,23% del PIL. Certo se attribuire il costo della spesa assistenziale a quella pensionistica, vuol dire utilizzare la contribuzione previdenziale per fini non istituzionali. Siamo di fronte all'esproprio di contribuzione per usi diversi. Come se questo non bastasse i pensionati restituiscono allo Stato, attraverso la tassazione delle pensioni qualcosa come 49 mld di irpef nazionale, 3 mld di addizionale IRPEF regionale e 1 mld di addizionale IRPEF comunale (fonte INPS). Che dire infine del contributo dei lavoratori immigrati che a fronte di 8 mld di contribuzione ne ricevono 3 mld in servizi assistenziali e previdenziali? Attivato il percorso per la distruzione delle pensioni future, saccheggiato l'INPS e le sue risorse, la strategia della pensione si rivolge agli assegni erogati. Il blocco della perequazione (contestato e poi accettato dalla Corte Costituzionale) con due diverse sentenze, per le pensioni per gli anni 2012-2013 apre la strada al blocco delle pensioni e alla loro revisione. La trovata propagandistica della abolizione dei vitalizi, che poi non sono pensioni, sostiene l'ipotesi, cara a Boeri, di ricalcolare le pensioni erogate con il retributivo utilizzando il metodo contributi-



vo che equivale ad un taglio del 20/30 % degli assegni mensili. A questa operazione si aggiunge in maniera subdola la proposta di legge per la modifica dell'articolo 38 della Costituzione subordinando l'erogazione di pensioni alle esigenze di bilancio dello Stato. Come si vede la strategia è articolata e profonda, e su questo bisogna riflettere. L'invecchiamento della popolazione e la longevità da valori sono diventati intralci e pesi che generano privilegi che consistono nell'assegno pensionistico senza tener conto che il 39,1 % percepisce una pensione sotto i mille euro.

## 8. IL LORO FUTURO E IL NOSTRO

È evidente come l'alibi della sostenibilità economica di sanità e previdenza e comunque dello stato sociale, non regge. Ci troviamo di fronte ad una strategia senza fine, basta vedere le ultime indicazioni del FMI sulla necessità un nuovo attacco alle pensioni. La ripresa delle lotte sociali è una necessità improrogabile perché non è pensabile la riduzione del danno, il danno per l'UE sono lavoratori e pensionati, sono l'intera classe sociale che una volta era proletariato, ora non si sa neanche più come si chiami.





## BIBLIOGRAFIA

---

- R. Martufi, L.Vasapollo (2000) "Le pensioni a fondo", Media Print
- G.Mazzetti (2013) "Dare di più ai padri per far avere di più ai figli", Asterios
- F.Rampini (2012) "Non ci possiamo più permettere uno stato sociale/falso", Laterza
- G.Cremaschi (2013) "Il regime dei padroni", Editori Riuniti
- L.Vasapollo ed altri (2012) " Il risveglio dei maiali", Jaca Book
- Bilanci INPS 2016-2017
- "Libro bianco sul futuro dell'europa 2017 Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025"
- I.Cavicchi (2018), "La quarta riforma"
- Forum diritti lavoro (2017) "Stato S.p.A."
- L.Gallino (2013) "Finanzcapitalismo", Einaudi
- L.Gallino (2013) "Il colpo di stato di banche e governi", Einaudi
- Annali Proteo (2016) "Dalla catena di montaggio alla catena del valore" 5/2016
- Corte dei Conti (2016) "Rendiconto generale dello Stato"
- F.Maino e M.Ferrara (2017) "Terzo rapporto sul secondo welfare"



## NOTE

- 1 Estratti da *Der Spiegel* in grassetto : **“I documenti dimostrano cio’ che finora si supponeva: l’Italia non avrebbe mai dovuto essere accolta nell’euro”, “si creò il precedente per una decisione sbagliata ancora maggiore presa due anni dopo: l’ingresso nell’euro della Grecia”, “Molte misure di risparmio erano solo cosmetiche, si basavano su trucchi contabili o vennero subito ritirate non appena venne meno la pressione politica”, “. A metà marzo 1998 era Horst Koehler, allora presidente dell’Associazione delle Casse di Risparmio tedesche, a scrivere una lettera a Kohl, accompagnata da uno studio dell’Archivio dell’Economia mondiale di Amburgo, in cui era scritto che l’Italia non aveva rispettato le condizioni “per una durevole riduzione del deficit” e che pertanto costituiva “un rischio particolare” per l’euro. Secondo lo storico Hans Woller, al momento di entrare nell’euro l’Italia era “sull’orlo della bancarotta finanziaria”, mentre dai documenti visionati dallo ‘Spiegel’ risulta che nel corso del 1997 l’Italia propose per due volte di rinviare la partenza dell’euro, ma la Germania rifiutò: “alla fine con una combinazione di trucchi e di circostanze fortunate gli italiani riuscirono sul piano formale a rispettare i criteri di Maastricht. Il Paese trasse vantaggio da tassi di interesse storicamente bassi, inoltre **Ciampi si dimostro’ un creativo giocoliere finanziario**”. l’introduzione della “tassa per l’Europa”, la vendita delle riserve auree alla banca centrale e le tasse sugli utili, con il risultato che “il deficit di bilancio scese in misura corrispondente, anche se gli esperti statistici dell’Ue in seguito non accettarono questi trucchi”. Ai primi del 1998 rappresentanti del governo olandese chiesero a Kohl un “colloquio confidenziale” alla Cancelleria, durante il quale chiesero di fare maggiori pressioni su Roma, poiché’ “senza ulteriori misure dell’Italia a conferma del durevole consolidamento, un ingresso dell’Italia nell’euro non e’ accettabile”. Kohl respinse la proposta olandese, anche perché’ il governo francese gli aveva fatto sapere che senza l’ingresso nell’euro dell’Italia, neanche la Francia sarebbe entrata, con il risultato che, come scrive lo ‘Spiegel’, “i tedeschi erano in una posizione di trattativa debole”.**
- 2 Per approfondimenti Vasapollo ed altri “Il risveglio dei maiali “ presenta una disamina della crisi economica, dei processi di finanziarizzazione e le ricadute socio economiche. Indicando al contempo la via di uscita.
- 3 Per approfondimenti Gallino “Finanzacapitalismo “ e “ il colpo di stato di banche e governi “
- 4 Per approfondimenti Juncker “il libro bianco per il futuro dell’Europa” riflessioni e scenari per l’UE a 27 verso il 2025.
- 5 Quaderni forum diritti lavoro “ stato s.p.a. “ mette in luce i processi di privatizzazione delle funzioni pubbliche e della pubblica amministrazione.
- 6 È l’evoluzione del telelavoro con l’aggravante che il lavoratore viene assimilato a tutti gli effetti al lavoratore autonomo. È l’inizio dell’espulsione di lavoratori e prestazioni lavorative, una sorta di esternalizzazione al contrario, si esternalizzano il lavoratore e le sue funzioni lavorative.
- 7 Ivan Cavicchi “la quarta riforma” partendo dallo strumentale dibattito sulla sostenibilità finanziaria del ssn analizza la varie fasi dei processi di trasformazione della sanità.
- 8 È il processo di istituzionalizzazione del ruolo del terzo settore e dei privati all’interno delle funzioni pubbliche alla ovvia ricerca del profitto. Per approfondimenti “ terzo rapporto sul secondo welfare “ di Franca Maino e Maurizio Ferrera.



- 9 Per capire meglio di cosa stiamo parlando è bene ricordare che il cosiddetto welfare familiare (vale a dire le spese delle famiglie per il loro benessere) ha una spesa pari a 109,5 mld, il 6,4% del PIL, mentre le prestazioni per gli anziani hanno dato vita alla "silver economy" che vale 43 mld. Come è facile comprendere siamo di fronte a vere e proprie industrie che generano profitto a fronte di investimenti contenuti.
- 10 Per approfondimenti Rita Martufi e Luciano Vasapollo "le pensioni a fondo" un'analisi strutturale delle strategie volte alla destrutturazione del sistema previdenziale pubblico.



# Quale scuola? Dal finanziamento universale alla lotta per l'attribuzione dei fondi europei

di Lucia Donat Cattin



## INTRODUZIONE

Da alcuni anni a questa parte nella scuola italiana hanno acquisito sempre maggior rilevanza progetti finanziati attraverso il Programma Operativo Nazionale (PON). Sono progetti relativi ad attività aggiuntive rispetto a quella ordinaria, sovvenzionati con i Fondi Strutturali Europei. Il PON, leggiamo sul sito dedicato del MIUR, contiene le priorità strategiche del settore istruzione, così come sono definite a livello nazionale, secondo le indicazioni dell'Unione Europea ed ha una durata settennale.<sup>1</sup> Questi progetti e i fondi che li finanziano sono entrati nelle scuole in modo lento e, all'inizio, non hanno destato particolare attenzione: sembravano una forma di finanziamento secondaria, che permetteva di realizzare progetti di arricchimento della didattica, altrimenti non finanziabili, in un'ottica di sostegno dell'Unione Europea al sistema scolastico dei paesi membri, ma che poco peso avessero nella vita concreta della scuola. Certo, chi ha da sempre una posizione critica verso le trasformazioni imposte alla scuola italiana dalla fine degli anni '90 del Novecento ad oggi non li guardava con favore, ma essi non sembravano avere maggiore rilevanza della sequela di riforme e tentate riforme affrontate dal sistema scolastico italiano fin dai primi anni Duemila (Riforma Berlinguer, L. 30/2000) e sono passati in secondo piano rispetto agli stravolgimenti e ai tagli imposti dai governi e dai ministri susseguitisi in questi ultimi 20 anni, dalla Moratti alla Gelmini, da Fioroni fino alla Giannini e alla Fedeli. I progetti finanziati coi fondi strutturali europei sono stati semplicemente considerati l'ennesimo frutto della scuola "progettificio" inaugurata dall'autonomia scolastica (L. 59/1997, detta Legge Bassanini, in particolare l'art. 21), deleteri di per sé per la didattica e la centralità del pro-

cesso di insegnamento/apprendimento nella scuola, ma privi di caratteristiche specifiche rispetto ad altre forme di quella "scuola dei progetti" che ci viene imposta quotidianamente da quando le scuole hanno acquisito personalità giuridica e autonomia nella gestione amministrativa e gestionale e che mette in secondo piano il lavoro in aula. In questo articolo cercheremo di dimostrare che siamo in presenza di una nuova modalità di finanziamento, molto più strutturata ed orientata di quanto normalmente si pensi.

## 1 – LA SCUOLA DA SERVIZIO PUBBLICO AD ISTITUZIONE AL SERVIZIO DEL MERCATO: IL RUOLO DEI PON

In realtà la funzione e l'importanza dei PON si sta chiarendo in questi ultimi anni, in particolare con l'ultima programmazione settennale (2014-2020) e in conseguenza del progressivo svuotamento di altre forme di finanziamento delle scuole. Per questo come USB Scuola abbiamo iniziato a ragionare su questa questione, in relazione al più generale tema del finanziamento al sistema pubblico di istruzione e a quello della trasformazione della scuola italiana. Riteniamo infatti che la scuola, da istituzione pubblica e statale al servizio dell'istruzione e della formazione delle giovani generazioni con il compito precipuo di ridurre le differenze socio-economiche, pur con tutti i limiti del caso legati al classismo della nostra società e della scuola stessa, si stia trasformando in un'istituzione al servizio del mercato e delle aziende, volta alla formazione di un certo tipo di lavoratore: un lavoratore mobile, precario, disponibile a spostamenti anche importanti sul territorio europeo, disponibile ad accettare lavoro a qualsiasi condizione, in cambio di salari estremamente bassi. Un lavoratore al servizio del sistema economico capitalistico e della crisi in cui esso versa da tempo, che sia competente in alcuni specifici ambiti che gli permettano di accedere a



professioni medio-basse e che non abbisogna di una vasta formazione culturale. Un lavoratore che possa accollarsi sulle spalle, senza ribellarsi, le conseguenze nefaste delle politiche di austerità, dalla riduzione dei salari alla progressiva scomparsa dei diritti socioeconomici, ovvero le strategie con cui l'Unione Europea sta rispondendo alla crisi economica in cui siamo immersi. Riteniamo che la scuola sia dunque sottoposta a un vasto processo di trasformazione, che investe i fini e i modi dell'istruzione, di cui, vedremo, i progetti PON sono un tassello importante.

## 2 - CHE COS'È IL PON?

I Fondi Strutturali Europei, cui attinge il PON, sono il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FSER). Il primo, leggiamo sul sito del MIUR, "finanzia interventi nel campo sociale, ha il compito di intervenire su tutto ciò che concorre a sostenere l'occupazione mediante interventi sul capitale umano: prevenire e combattere la disoccupazione, creare figure professionali e formatori" ed è utilizzato nel PON nella parte di esso dedicata alla formazione di docenti, alunni e adulti; il secondo invece "finanzia gli interventi infrastrutturali nei settori della comunicazione, energia, istruzione, sanità, ricerca ed evoluzione tecnologica" ed è utilizzato per il finanziamento di laboratori, attrezzature digitali e interventi di edilizia. I Fondi strutturali, ci fa sempre sapere il MIUR, "sono strumenti finanziari gestiti dalla Commissione Europea per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale riducendo il divario fra le regioni più avanzate e quelle in ritardo di sviluppo" e hanno cominciato ad arrivare alle scuole sotto forma di POP (Programma Operativo Plurifondo) tra il 1994 e il 1999; si sono poi trasformati in PON nel settennio che va dal 2000 al 2006 e in tale forma hanno assunto sempre maggiore rilevanza, fino a

diventare oggi (siamo nella programmazione 2014–2020) una delle principali fonti di finanziamento delle attività delle scuole, un finanziamento strategico appunto.

È inoltre importante chiarire quale sia l'entità dei fondi in gioco: si tratta di circa 3 miliardi di euro tra FSE e FSER per il settennio corrente. Per capire le proporzioni rispetto ai fondi complessivi erogati alle scuole sul territorio nazionale, quelli per il Miglioramento dell'Offerta Formativa (all'interno dei quali rientrano i finanziamenti per le attività aggiuntive, l'intensificazione delle attività dei lavoratori, i compensi per gli incarichi specifici e tutte le altre attività che eccedono la normale didattica in aula) per l'anno scolastico 2017/2018 ammontano a 689.210.000 euro. Anche aggiungendo le risorse destinate all'Alternanza Scuola Lavoro (96.409.405 euro) e i fondi per il Bonus premiale dei docenti (circa 200 milioni di euro, l'anno passato) arriviamo a meno di 800 milioni di euro l'anno, cui bisogna aggiungere l'entità dei contributi volontari dei genitori percepiti dalle scuole, che variano in modo molto ampio da cifre molto basse alla scuola dell'infanzia (intorno ai 27 euro l'anno), fino a 100, anche 200 euro annui per le scuole secondarie superiori, contributi volontari che dovrebbero essere utilizzati solo per l'innovazione tecnologica, l'edilizia scolastica e l'ampliamento dell'offerta formativa (L. 40/2007, art.13). È molto difficile stimarne l'entità complessiva, perché sono dati rintracciabili nei bilanci delle singole scuole che il MIUR non può raccogliere e essendo fondi volontari, possono anche non essere versati: diciamo che, stando ai dati sugli studenti e le scuole italiane resi noti dal MIUR nel 2015, se ne può fare una stima molto al ribasso di circa 300 milioni di euro l'anno<sup>2</sup>. Se i fondi accertati restassero questi (ma sappiamo che così non è, perché da anni



vengono ridotti e la firma da parte di CGIL, CISL, UIL del nuovo CCNL scuola prelude a nuovi tagli), il complesso dei fondi a disposizione delle scuole raggiungerebbe in sette anni poco più del doppio di quanto viene finanziato tramite il PON, tenendo conto però che alcuni di questi fondi sono vincolati a specifiche attività.

Per capire il perché dell'importanza dei progetti e dei finanziamenti PON e comprenderne con chiarezza la funzione e la finalità complessiva è necessario, da un lato, illustrare brevemente le trasformazioni del finanziamento alle istituzioni scolastiche e della gestione di tali finanziamenti, così come sono andate delineandosi dalla Legge sull'autonomia in avanti. Dall'altro è importante collocare questi fondi nella logica di "governance" europea dei sistemi formativi, ovvero in quella logica che ha sostituito l'idea di "governo", che prevedeva l'erogazione di servizi universalistici ai cittadini anche per quel che riguardava l'istruzione e la formazione. La "governance" si muove nella prospettiva dell'efficacia e non della competenza, sulla base di principi ispirati alla nuova cultura imprenditoriale: apertura al mercato, flessibilità, centralità del cliente-cittadino, apprendimento continuo, definizione di obiettivi e amministrazione leggera che li realizzi in stretto e continuo scambio con i privati, dietro la scusa di una loro maggiore efficienza e di un supposto risparmio che lo Stato potrebbe operare tramite la loro partecipazione. Una logica che è quella che informa l'azione dell'Unione Europea e di cui sono intrisi i documenti relativi ai sistemi di istruzione e formazione. In realtà la logica della "governance" nasconde, da una parte, il taglio ai servizi garantiti ai cittadini, in termini di numero di cittadini che possono accedervi e di quantità e qualità dei servizi e, dall'altra, la messa a profitto da parte del

mercato di quei settori pubblici che prima sfuggivano alla sua invasione e che ora, a fronte di una crisi sistemica sempre più profonda a livello mondiale, europeo e, evidentemente, anche italiano, sono diventati estremamente appetibili per il capitale. Il sistema di istruzione e formazione è peraltro anche investito del compito di risollevare le sorti delle economie delle nazioni e dell'Unione, come si esplicita con chiarezza in molti documenti europei. Come interpretare altrimenti l'invito che viene fatto ripetutamente all'Italia nel *"Position Paper" dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020*, da cui il PON origina, a migliorare il proprio sistema formativo in un'ottica che favorisca la "transizione scuola lavoro"?<sup>3</sup> L'invito a farsi carico della crisi economica e sociale in corso diviene esplicito nelle *Raccomandazioni europee sul Programma nazionale di riforma e sul Programma di stabilità 2015 dell'Italia*,<sup>4</sup> che così si esprimono: "Infine, rilevato che alcune delle cause della elevata disoccupazione giovanile in Italia derivano dal sistema dell'istruzione, ancora caratterizzato da risultati scolastici inferiori alla media dell'UE e da tassi di abbandono scolastico relativamente elevati, la Commissione raccomanda di adottare e attuare la prevista riforma della scuola e ampliare l'istruzione terziaria professionalizzante". L'idea è quella che la formazione di quella tipologia di lavoratori di cui scrivevamo poco sopra possa trasformarsi in una garanzia di ripresa economica. La crisi generata dal capitale viene così completamente scaricata sulle spalle dei lavoratori e dello Stato. La scuola in questo senso si è orientata e incamminata verso una radicale trasformazione strutturale, organizzativa, di finalità, trasformazione che secondo noi sarà ulteriormente rafforzata



dalla struttura dei progetti proposti tramite i fondi del PON, che porteranno a modifiche ulteriori e più profonde, anche della funzione dei docenti.

### **3 - COM'È CAMBIATO IL FINANZIAMENTO DELLA SCUOLA ITALIANA?**

Quando nel 1997 la legge Bassanini ha definito l'autonomia scolastica in termini di autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo e di funzioni amministrative di gestione, quello che è iniziato è stato un percorso di modifica profonda della strutturazione della scuola italiana, di cui tutte le riforme tentate od attuate successivamente sono state una sorta di completamento. Una modifica che dietro la parola autonomia nascondeva il progetto poi sempre più chiaro di aziendalizzazione della scuola pubblica nell'ottica di una competizione tra istituti per accaparrarsi studenti e fondi. Nel testo di legge la cifra aziendalistica era evidente sia sul piano lessicale, con la trasformazione del preside in dirigente, dello studente in utente, la definizione degli obiettivi educativi e dell'offerta formativa, sia su quello pratico; le istituzioni scolastiche, infatti, cui veniva conferita personalità giuridica, hanno potuto da quel momento in poi accettare donazioni da privati, stipulare convenzioni con soggetti esterni, partecipare a consorzi per acquisire beni e servizi. È solo il caso di accennare al fatto che la trasformazione del preside (e del direttore didattico) in dirigente scolastico ha aperto la strada ad una serie di modifiche successive, che li hanno progressivamente trasformati in vere e proprie controparti per i lavoratori, li hanno resi coloro che definiscono chi tra i lavoratori merita e chi no, chi va premiato, chi va punito, come si gestiscono i fondi e via dicendo (si pensi al Bonus di merito per

i docenti e alla chiamata diretta dei docenti neoassunti ad opera dei dirigenti, appunto, introdotti dalla legge 107/2015, la cosiddetta BuonaScuola, attualmente in vigore).

Dalla legge Bassanini in poi la scuola si è dunque lentamente ma progressivamente lasciata alle spalle le finalità educative, di fatto trasformate in finalità di mercato, rese esplicite nei contenuti e nella struttura del Piano dell'Offerta Formativa (POF) oggi PTOF (Piano Triennale dell'Offerta Formativa), una sorta di vetrina dei beni e dei servizi che la scuola offre ai suoi "utenti-clienti" e delle aree in cui vuole investire, per lo sviluppo delle quali sono retribuite le cosiddette funzioni strumentali. Si tratta di aree che poco o nulla hanno a che fare con la didattica delle discipline (dall'educazione alla salute, all'orientamento; dai viaggi di istruzione alla gestione dell'eccellenza, dalla gestione del sito della scuola al potenziamento delle Tecnologie a scuola, dall'inclusione degli alunni fragili alla stesura del PTOF stesso...).

In questa stessa ottica di mercato è andata la trasformazione del finanziamento alle scuole, con la creazione del fondo per il Miglioramento dell'Offerta Formativa (MOF, ai sensi della L. 440/1997) e, al suo interno, del Fondo dell'Istituzione Scolastica (FIS) in base all'art. 26 del CCNL scuola del 1998-2001, che includono e garantiscono il funzionamento di tutte le attività e gli incarichi a supporto della normale didattica, oltreché le retribuzione aggiuntive per i docenti che collaborano con la presidenza. Si è passati dunque da una gestione dei fondi di funzionamento della scuola centralizzata e distribuita sulla base della popolazione scolastica agli istituti dal MIUR e dai suoi uffici decentrati (un sistema sicuramente farraginoso, che però garantiva una distribuzione equa dei finanziamenti), alla distribuzione di fondi da impiegare per migliorare la propria offer-





ta formativa, in una logica competitiva con altri istituti; istituti che possono essere, va detto, sia pubblici che privati, grazie alla L. 62/2000 sulla parità scolastica, che equipara le scuole non statali, confessionali e non, a quelle statali. Questi cambiamenti hanno avuto conseguenze importanti sulla retribuzione dei docenti e sulla logica che presiede ad essa. L'autonomia scolastica e la costituzione di FIS e MOF hanno contribuito alla diminuzione del potere di acquisto degli stipendi degli insegnanti e del personale ATA, che hanno perso in poco meno di 20 anni tra il 13% e il 23% del loro potere di acquisto rispetto all'indice ISTAT, come dimostra questa tabella che fotografa la situazione al 2015 (fig A),<sup>5</sup> mentre i dirigenti scolastici hanno visto incrementare il loro stipendio di quasi il 20% e i direttori dei servizi amministrativi lo hanno incrementato del 4,7%. Una perdita così evidente è legata sia al blocco stipendiale (ricordiamo che gli stipendi sono rimasti fermi per 9 anni, prima del rinnovo contrattuale in corso) che alla scelta di creare i fondi per le attività aggiuntive, fondi che però non sono mai stati distribuiti in modo universalistico, ma sulla base di un presupposto merito. Il MOF e il FIS sono nati infatti per premiare i meritevoli, coloro che "lavorano più degli altri", coloro che contribuiscono alla crescita e alla buona fama della scuola, coloro che non si limitano alla semplice didattica in aula, che anzi da allora in poi è stata oggetto di continua svalutazione, a favore di tutte quelle prassi didattiche che permetterebbero di acquisire competenze non strettamente disciplinari, di base, trasversali, che dovrebbero assicurare, nella logica che abbiamo descritto, proprio la maggiore occupabilità e flessibilità degli studenti sul mercato del lavoro. I fondi non dovevano più essere distribuiti a pioggia ma solo a coloro che sposavano questo nuovo

modello di scuola, presente, non deve stupirci, fin dai programmi elettorali del primo governo Prodi.<sup>6</sup> Va poi ricordato che mentre all'inizio questi fondi era piuttosto cospicui, sono andati riducendosi mano a mano, soprattutto a cavallo della riforma Gelmini, mentre prendevano sempre più spazio fondi con uno specifico indirizzo (come quelli per l'Alternanza o il Bonus Docenti), che costringono nei fatti le scuole ad orientare la loro azione in modo estremamente eterodiretto, in barba alla retorica dell'autonomia e del rapporto con il territorio.

Infine è importante notare che l'idea di merito, applicata a tutti gli attori del sistema scuola, docenti e studenti, deve necessariamente accompagnarsi all'idea di valutazione, che dovrebbe garantire un'uniformità della "offerta formativa" sul territorio nazionale. Negli anni la valutazione è diventata sempre più centrale all'interno del sistema di istruzione e formazione, che passa attraverso i test INVALSI, test "oggettivi" che dovrebbero restituire all'istituto stesso e al sistema un'immagine precisa del livello dell'utenza e dell'efficacia didattica di quella scuola e che fotografano anche l'estrazione socioeconomica degli studenti; la stesura del Rapporto di Autovalutazione (RAV) che la scuola stessa prepara e sulla base del quale definisce il suo piano di miglioramento; la certificazione di competenze chiave europee, sempre più centrali e una valutazione a distanza che oggi in Italia, e non è un caso, è assicurata da Eduscopio, una ricerca curata dalla Fondazione Agnelli, ovvero la *longa manus* degli imprenditori italiani nel sistema dell'Istruzione. Appare evidente che i PON completano questo percorso di radicale cambiamento del sistema di finanziamento delle scuole e possono spingere il mutamento antropologico della scuola italiana ancora oltre.



#### 4 - I PROGETTI PON: UNA NUOVA IDEA DI SCUOLA

Il cambiamento di indirizzo, finalità e organizzazione della scuola italiana, che si legge nella mutazione delle forme organizzative e di finanziamento dell'istituzione, risulta molto più chiaro ed evidente alla luce delle riforme che si sono susseguite dai primi anni Duemila ad oggi: la riforma Moratti (L. 53/2003), la riforma Gemini (L. 133/2008 e 169/2008) con i suoi 8 miliardi stimati di tagli e infine la L. 107/2015 del governo Renzi, attualmente in vigore. Un cambiamento che si è attuato nell'alveo di una modifica legislativa di portata ancor più decisiva e profonda di quelle elencate fino ad ora: la riforma del Titolo V della Costituzione. Sì, perché la Legge Costituzionale n. 3/2000, pur confermando la responsabilità dello Stato nell'istituzione di scuole, ne ha assegnato la gestione e l'organizzazione alla legislazione concorrente con le Regioni. Allo Stato, in via esclusiva, sono rimasti solo i livelli essenziali delle prestazioni e le norme generali dell'istruzione. Tale legge ha legittimato costituzionalmente il superamento della Scuola pubblica statale che conosciamo, verso un quasi-mercato dell'istruzione, tra pubblico e privato, tra regioni e Stato (simbolo di ciò sono le sperimentazioni di corsi professionali per le qualifiche regionali, all'interno degli istituti professionali statali, che spesso portano un complessivo abbassamento delle richieste e del livello dell'insegnamento nelle scuole, configurandosi come veri e propri corsi di serie B) all'interno degli istituti scolastici. Una trasformazione che doveva essere definitivamente sancita dal referendum costituzionale del 2016, fortunatamente fallito.

Questo diverso modello di scuola, costruito attraverso i differenti processi che abbiamo tentato fino ad ora di illustrare, cui

dovremo aggiungere a breve quello più ampio e generatore degli altri, di matrice europea ci sembra ben esemplificato nei documenti relativi ai progetti PON. Essi parlano della strutturazione di una "scuola aperta al territorio di riferimento, che preveda attività non solo rivolte agli studenti, ma anche alla cittadinanza, trasformandosi in un vero e proprio centro civico, in grado di erogare attività didattiche, ricreative, sportive, sociali, ma anche di sensibilizzazione rispetto a temi legati al cambiamento climatico, quali la protezione del suolo e del territorio, l'efficienza energetica, l'utilizzo dei materiali eco-compatibili, ecc."<sup>7</sup> Siamo di fronte ad un cambiamento netto di finalità e modalità formative, con un ruolo della scuola come istituzione solo in parte sovrapponibile a quello che conosciamo, di trasmissione intergenerazionale di saperi, valori, norme e abilità. E in questo senso non è un caso che i Fondi Strutturali europei inizino ad arrivare al sistema di istruzione italiano proprio nel 1994, mentre il centrosinistra si prepara ad iniziare la trasformazione del sistema di istruzione nazionale e che abbiano acquisito un'importanza sempre maggiore negli ultimi due cicli (2007-2013 e 2014-2020). Il ciclo precedente a quello attuale ha visto un investimento di circa 2 miliardi di euro, quello attuale è arrivato, come abbiamo scritto, a 3 miliardi, mentre l'investimento del PIL in istruzione diminuiva costantemente in questo paese. Secondo i dati dell'estate scorsa, esso è pari al 4% annuo,<sup>8</sup> una percentuale che ci colloca sotto la media europea di circa un punto percentuale, ponendoci al terzultimo posto tra i paesi dell'Unione.

Inoltre, la partecipazione ai progetti PON dipende, lo abbiamo scritto all'inizio, dalla vittoria dei bandi, ed è per questo che i PON sono progetti per cui le scuole si mettono in rete, competono, addirittura pagano



esperti (con una percentuale del finanziamento erogato in caso di vittoria) per avere una progettazione adeguata e una rete di scuole sufficientemente forte da vincere il bando di interesse. Questo significa che non tutte le scuole ricevono i finanziamenti – anche se per ora essi stanno giungendo in modo abbastanza equilibrato agli istituti – e che in alcune, più organizzate da questo punto di vista, arrivano più fondi che in altre. Il sistema sembra strutturato perché più fondi arrivino nelle aree a maggior rischio, o economicamente più arretrate, secondo la classificazione stilata dall'Unione, che in Italia indica le zone del Sud come più bisognose di sostegno, insieme alle periferie urbane anche delle zone economicamente più avanzate. Infatti l'idea di centro civico, che abbiamo illustrato in precedenza, ha senso soprattutto nelle aree e nei contesti che presentano maggior rischio di disagio sociale. Nella valutazione dei progetti, oltre alla pertinenza e all'originalità, vengono sempre tenuti in considerazione i risultati dei test INVALSI e i dati raccolti nel questionario socioeconomico che li accompagna, in una logica che nella sostanza scheda le scuole e l'utenza. Perché distribuire i fondi in questo modo e non assegnarli in modo universalistico? Per sostenere chi è in maggiore difficoltà, viene istintivo rispondere. Ma siamo sicuri che le zone "deprese" possano trarre beneficio da questi fondi? Siamo certi che trasformare la scuola in un centro civico possa essere la risposta alle problematiche delle zone più a rischio? Può la scuola assumere su di sé più ruoli, un tempo, prima dei tagli al welfare, condivisi coi servizi sociali, con le strutture afferenti alle Asl, con i comuni e le province? È giusto che il modello di scuola pensato per gli istituti frequentati da alunni più fragili si pieghi ad una visione che non sembra porre al centro i saperi, la

loro acquisizione, la crescita culturale? Noi crediamo che questa strada sia pericolosa e apra alla costruzione di un sistema di istruzione a due velocità, con scuole pensate per le élites, che garantiscono certi livelli di istruzione e scuole pensate per "la massa", che pongono al centro il contenimento del disagio e dell'esclusione sociale e la preparazione professionale. Ma la sfida della scuola pubblica e di massa non era tenere unite queste due dimensioni, in una prospettiva propriamente didattica? La scuola pubblica non dovrebbe lavorare sull'emancipazione dei più deboli e fragili attraverso l'elevazione del loro bagaglio culturale? Inoltre ci poniamo un'ulteriore questione: perché legare la realizzazione dei progetti all'apertura fuori orario delle scuole, aumentando nei fatti l'orario di lavoro dei docenti, in cambio di un incremento – ancora una volta non per tutti – degli introiti economici che non sappiamo quanto possa durare? E se i fondi diminuissero si potrà tornare all'orario normale o, come accaduto con le attività legate ai fondi aggiuntivi, a fronte di miseri forfait, si continuerà a fare quello che si era iniziato a fare in cambio di aumenti salariali? Che tipo di trasformazione può subire in questo modo la funzione del docente? Da produttore e riproduttore di cultura condivisa con gli studenti, si trasformerà in un semplice educatore, in un facilitatore dell'apprendimento, figura che tanto viene richiamata nei documenti del ministero e nei corsi di formazione proposti ai docenti? Per capire fino in fondo il senso e le finalità di questo cambiamento della scuola statale, della figura del docente, ma anche dello studente, nonché questo complesso meccanismo di progettazione e distribuzione dei fondi, risulta necessario inquadrare i PON nel contesto europeo in cui nascono e capire perché hanno un'organizzazione estremamente strutturata, ma an-



che il perché si distribuiscano queste risorse non in modo universalistico, bensì competitivo. Abbiamo detto fin dall'inizio che le ragioni della trasformazione del nostro sistema scolastico ricadono nelle politiche economiche, sociali e culturali dell'Unione Europea ed è qui che dobbiamo andarne a rintracciare le radici profonde.

### **5 - I PROGETTI PON E IL MODELLO EUROPEO DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE: LOGICA DI PRODOTTO, VALUTAZIONE DI SISTEMA, COMPETIZIONE**

I progetti PON si collocano perfettamente nella logica dell'Unione Europea su Istruzione e Formazione. La logica europea mira a costruire un quasi-mercato dell'istruzione, ovvero un sistema concorrenziale basato sulla libera scelta dei cittadini-consumatori, pur rimanendo all'interno dell'offerta del servizio pubblico. Questo quasi-mercato è il frutto naturale di quelle politiche dell'istruzione centrate sui risultati e non sui processi, fatte proprie dall'Unione Europea dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 in poi, con l'elaborazione di quella strategia che doveva trasformare l'Europa nella "economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" e all'interno della quale si è riconosciuto per la prima volta il ruolo determinante dell'istruzione quale parte integrante delle politiche economiche e sociali, quale strumento di rafforzamento della competitività dell'Europa nel mondo e quale garanzia di coesione delle società europee. La Strategia di Lisbona viene riconfermata all'interno del *Quadro strategico: istruzione e formazione 2020*,<sup>9</sup> parte integrante della *Strategia Europa 2020*<sup>10</sup> che fissa gli obiettivi che l'Unione deve raggiungere entro tale data. Gli obiettivi che l'Unione si dà nel campo dell'istru-

zione e della formazione, e di cui i PON sono uno dei principali strumenti, comprendono in primo luogo l'apprendimento permanente, la mobilità, un miglioramento dell'efficacia e della qualità dell'istruzione, la coesione sociale e la cittadinanza attiva e lo sviluppo dello spirito imprenditoriale, assunto come modello di creatività e innovazione.

Il sistema scolastico disegnato nei documenti europei e sostenuto dalla gestione dei fondi strutturali che dovrebbero supportare i sistemi scolastici degli stati membri, messi a dura prova dalle politiche di austerità imposte dall'Europa stessa, mette il processo di insegnamento in secondo piano rispetto all'acquisizione di generiche competenze spendibili sul mercato del lavoro, stabilisce obiettivi misurabili, dà maggiore autonomia alle scuole, utilizza sistemi di valutazione basati su prove oggettive e valuta i docenti e il sistema complessivo. Difficile non riconoscere in queste caratteristiche i processi di cambiamento radicale cui è stata sottoposta la scuola, di cui abbiamo provato a dare un quadro in precedenza: dall'introduzione dell'INVALSI e della valutazione del sistema, all'invenzione del RAV (Rapporto di Autovalutazione) e del PTOF; dalla legge sull'autonomia scolastica alla sempre maggior competizione tra istituti scolastici; dall'introduzione della chiamata diretta al Bonus di merito. I progetti PON si inseriscono in questo percorso e sono strumento di raggiungimento di tali obiettivi. Gli obiettivi dei PON di questo ciclo settennale parlano di riduzione dell'abbandono scolastico, di garanzia di accesso ai percorsi di istruzione formale, non formale e informale (ponendo scuola e altre modalità di apprendimento sullo stesso piano), di rafforzamento della parità d'accesso all'apprendimento permanente, "aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera(!)",<sup>11</sup>



di migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione al mercato del lavoro, di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione e delle strutture e strumentazioni delle scuole. I PON sono dunque un modo per garantire che i sistemi di istruzione e formazione si mettano al servizio del mercato e delle imprese, nella logica del contenimento del disagio e del tentativo di strutturare, con mezzi a nostro parere poco adeguati, un certo grado di coesione sociale, coesione messa a dura prova dalla crisi economica e dal modo in cui viene gestita a totale svantaggio delle classi popolari. Vale solo la pena di accennare al fatto che per ridurre l'abbandono scolastico vi sono due vie principali: trovare faticosamente modi per dare strumenti didattici e di apprendimento a chi, per la sua storia personale e scolastica, ne ha pochi, o abbassare i livelli delle richieste. La via percorsa dalla scuola italiana negli ultimi anni sembra la seconda e i contenuti proposti nei progetti PON continuano in quella direzione. I PON dovrebbero garantire, insieme ad altri strumenti, tra cui *in primis* le certificazioni di competenze e l'Alternanza scuola lavoro, che getta i ragazzi impreparati nel mondo lavorativo per un elevato numero di ore senza alcuna forma di retribuzione e con diritti molto limitati e spesso pochissime tutele,<sup>12</sup> l'acquisizione di alcune competenze base e trasversali molto semplici, dentro una logica che classifica zone del paese e scuole, l'abbiamo già detto, come più o meno depresse, più o meno bisognose di fondi che permettano di crescere futura "manodopera" adatta al mercato globale. È importante sottolineare che parlare di formazione di manodopera in un contesto schiettamente educativo è un salto di qualità enorme, che mette in secondo piano sia sul piano sostanziale che lessicale, gli aspetti educativi e didattici, ciò in cui e per cui sostanzialmente la scuola nasce e

dovrebbe operare. La logica del mercato è così forte e ormai entrata nelle maglie del sistema che in un PON rivolto a soggetti fragili per lo sviluppo dell'inclusione sociale e la prevenzione del disagio troveremo moduli di educazione finanziaria a fianco di laboratori di teatro, scrittura creativa, potenziamento delle lingue straniere.<sup>13</sup> Nessun cenno alle discipline, nessun cenno ai curricula scolastici. Una formazione vaga, diffusa, piegata al pensiero neoliberista. Ed in ogni PON vi è un corso dedicato ai genitori, per produrre quella commistione tra agenzie formative che tanto va di moda e che non è detto sia foriera di risultati positivi. L'approccio didattico dovrà essere essenzialmente laboratoriale, sia mai che si ricorra alla lezione, noiosa per definizione, inadatta a studenti cui non si chiede di elevarsi culturalmente o di sperimentare la fatica dello studio, ma solo di essere adattabili al mercato. Il docente, lo abbiamo scritto poco sopra, può e deve trasformarsi sempre di più in un mero facilitatore dell'apprendimento. Sia chiaro, nessuno nega che il docente debba anche facilitare l'apprendimento, ma non può essere solo questa la sua funzione.

Aggiungiamo che non è affatto un caso, vale solo la pena di accennarlo, che uno dei bandi più consistenti economicamente, usciti negli ultimi mesi, riguardi la qualificazione dei percorsi di Alternanza Scuola Lavoro, finanziato con 140 milioni di euro, con un investimento maggior sulle scuole tecniche e professionali e sugli Istituti Tecnici Superiori che formano figure intermedie per la filiera produttiva. Costruire una transizione diretta ed efficace tra scuola e mondo del lavoro, in quei settori e secondo quelle modalità che più servono al mercato. Neppure può essere un caso che il finanziamento medio per progetto aumenti per i progetti di Alternanza all'estero (si parla di 10.100 euro per



un percorso in strutture ospitanti regionali, 13.300 in ambito interregionale e 50.000 per l'Alternanza all'estero).<sup>14</sup> Vi è il chiaro tentativo di formare "ideologicamente" un lavoratore mobile e intriso di "cultura europea". Nei PON ci pare in sostanza che si concretizzino e si affermino tutti i tratti di quella scuola al servizio del capitale e della crisi in cui esso versa, che l'Unione Europea delinea da anni: da un lato formare una classe di lavoratori precari, economicamente, geograficamente e dal punto di vista della vita personale, disposti ad ogni compromesso e inconsapevoli dei propri diritti, anche attraverso l'abbassamento complessivo dei livelli di istruzione e l'annacquare dei contenuti, dall'altro trasformare la scuola in una parte del mercato, in un luogo da mettere a profitto. Su questo è importante ricordare che i PON sono tutti cofinanziati al 50% dallo Stato italiano, mentre nessun privato partecipa alla loro realizzazione con un impegno economico, come dimostrato dalla tabella allegata (Fig B).<sup>15</sup> In compenso i privati, soprattutto del Terzo Settore, possono essere coinvolti nella loro realizzazione, ricavandone profitti. È facile capire come questo miliardo e mezzo circa investito nei PON sia sostanzialmente sottratto ad un finanziamento di tipo universalistico, ad un risanamento degli edifici scolastici, spesso al di sotto degli standard di sicurezza e confort richiesti e ad un reale miglioramento della retribuzione dei lavoratori della scuola.

## **6 - I PROGETTI PON: QUALI TRASFORMAZIONI CONCRETE NELLA QUOTIDIANITÀ SCOLASTICA E NELLA FUNZIONE DOCENTE**

Che effetti potranno avere dunque i progetti PON sul futuro della scuola italiana, già così indebolita e privata del suo senso profondo da decenni di sottrazioni di fon-

di e di riforme schiettamente orientate al risparmio e all'abbassamento dei livelli di insegnamento/apprendimento, a favore del supposto principio della maggior occupabilità? In primo luogo ci sembra che essi contribuiranno, insieme a tutti gli altri strumenti di cui abbiamo parlato, a continuare ad abbassare il livello di ciò che si insegna e che si impara, puntando su apprendimenti che nulla hanno a che fare con le discipline e i saperi ed una loro declinazione anche pratica di alto livello (d'altronde i laboratori sono stati profondamente depotenziati dalle riforme degli anni Duemila, ma ci si chiede di fare "didattica laboratoriale", ennesima panacea di tutti i mali, espressione di quella religione della novità pedagogica che tanto male ha già fatto alla scuola italiana). Non è più così importante avere appreso a scuola, ma avere acquisito competenze in qualunque contesto, la scuola avrà solo il compito di certificare tali competenze. In secondo luogo appare evidente che essi mirino a creare una differenziazione di intervento tra aree cosiddette depresse o zone periferiche caratterizzate da maggior disagio sociale e zone più agiate, tra scuole tecniche e professionali e licei. Non che non si debba pensare a politiche scolastiche che sostengano le zone che presentano situazioni socioeconomiche più complesse, ci chiediamo però se il modo corretto di farlo passi attraverso una classificazione e gerarchizzazione delle scuole, se gli indicatori usati siano quelli più adatti, a partire dai discutibilissimi test IN-VALSI e dalla mappatura socioeconomica delle famiglie che essi portano con sé, come se l'appartenenza di classe definisse automaticamente una maggior o minor propensione all'apprendimento, nascondendo neppure tanto bene una classificazione classista delle scuole, che si sta riverberando nei PTOF, come ci mostrano recenti notizie di



cronaca.<sup>16</sup> Del tentativo di trasformazione della scuola in un centro civico sempre aperto, senza orari e senza una chiara vocazione all'istruzione e della connessa trasformazione del ruolo del docente abbiamo scritto sopra.

Ci sembra indubbio che l'intero processo delineato in queste pagine, che vede nei PON uno degli ultimi passaggi, forzi in una direzione precisa, che nulla ha a che fare con la vocazione della scuola come la conosciamo; che invece di porsi l'ambizio-

so obiettivo di superare le differenze sociali e di garantire parità d'accesso alla cultura a tutte le classi sociali, mira a trasformare la scuola o quanto meno le scuole destinate alle classi popolari, in un luogo di contenimento sociale e di indottrinamento ad un modello economico unico, imposto dall'Unione Europea, che vede nel liberismo capitalista e nel lavoro salariato sottopagato e privo di diritti la sola via possibile. È questa la scuola che vogliamo? La risposta è evidentemente no. In questo senso è

Tabella 28: Quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione per fondo e categoria di regioni (tabella riassuntiva)

Asse prioritario	Fondo	Categoria di regioni	Indicatore o fase di attuazione	Unità di misura	Target intermedio per il 2008			Target finale 2023		
					U	D	T	U	D	T
1. investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	FSE	LDT	Spesa certificata				500.348.477,57			1.382.711.307,00
		TR					45.686.043,61			126.298.346,00
		MDR					168.376.032,58			465.472.890,00
1. investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	FSE	LDT	Titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione	Numero	288.640	420.335	708.975	797.654	1.161.596	1.959.250
		TR			24.090	35.082	59.172	66.597	96.982	163.579
		MDR			102.035	148.590	250.625	282.074	410.776	692.850
2. Potenziare le infrastrutture scolastiche e le dotazioni tecnologiche	FESR	LDT	Spesa certificata				166.025.179,55			602.030.880,00
		TR					15.238.304,24			55.256.256,00
		MDR					56.141.121,83			203.575.680,00
2. Potenziare le infrastrutture scolastiche e le dotazioni tecnologiche	FESR	LDT	Laboratori attrezzati	Numero			2.653			9.620
		TR					674			2.444
		MDR					2.418			8.769
3. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	FSE	LDT	Spesa certificata				18.035.648,06			49.841.453,00
		TR					1.625.40,86			4.493.396,00
		MDR					5.929.289,99			16.391.428,00
3. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	FSE	LDT	Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	Numero	13.940	20.301	34.241	38.524	56.101	94.625
		TR			1.256	1.830	3.086	3.473	5.058	8.531
		MDR			4.583	6.674	11.257	12.670	18.450	31.120

- **LDT:** regioni meno sviluppate (PIL pro capite <75% media UE).
- **TR:** regioni in transizione (PIL pro capite 75÷90% media UE).
- **MDR:** regioni più sviluppate (PIL pro capite > 90% media UE).



necessario che i docenti e i lavoratori della scuola si interrogino sull'opportunità di partecipare ai progetti PON e a tutte quelle attività che fanno capo a questo disegno così pervasivo, ma anche sul come poter-

le depotenziare, piegare a logiche diverse, disinnescare, consapevoli che la soluzione non può essere solo interna alla scuola, ma necessita di una prospettiva sociale e politica più ampia.

<b>VARIAZIONI DEL POTERE D'ACQUISTO DEGLI STIPENDI DI ATA, DOCENTI E DIRIGENTI</b>					
	<b>D.P.R. 399/1988<sup>1</sup> Lire</b>	<b>Rivalutazione<sup>2</sup> gennaio 2016 Euro</b>	<b>CCNL + I.V.C.<sup>3</sup> Euro</b>	<b>Differenza Euro</b>	<b>Differenza<sup>4</sup> % sul CCNL</b>
<b>Coll. scolastico</b>	24.480.000	23.946	19.530	-4.416	-22,6
<b>Ass. amm.- tecn.</b>	27.936.000	27.326	22.265	-5.061	-22,7
<b>D.s.g.a.</b>	32.268.000	31.564	33.104	1.540	4,7
<b>Docente mat.- elem.</b>	32.268.000	31.564	27.871	-3.693	-13,3
<b>Doc. diplomato II gr.</b>	34.008.000	33.266	27.871	-5.395	-19,4
<b>Docente media</b>	36.036.000	35.249	30.353	-4.896	-16,1
<b>Doc. laureato II gr</b>	38.184.000	37.350	31.202	-6.148	-19,7
<b>Dirigente scolastico*</b>	52.861.000	51.707	64.534**	12.827	19,9

1. Stipendio annuo lordo percepito nel maggio 1990 (arrivo a regime del d.P.R. n. 399/1998), per tutti i profili professionali con 20 anni di anzianità.
2. Rivalutazione monetaria a gennaio 2016 (indice Istat inflazione Famiglie Operai Impiegati-FOI, senza tabacchi) dello stipendio annuo lordo percepito nel maggio 1990.
3. Retribuzione annua lorda prevista dal Ccnl Scuola sottoscritto il 23 gennaio 2009 (stipendio tabellare + Rpd o Cia o Indennità di direzione minima con 100 unità di personale) per le stesse tipologie di personale, incrementata della Indennità di Vacanza Contrattuale percepita dal luglio 2010.
4. Differenza tra la retribuzione annua lorda attualmente percepita e quella del 1990 rivalutata.

\* Il 1° marzo 2002 è stato sottoscritto il primo Ccnl per l'Area della Dirigenza scolastica che ha totalmente modificato la struttura della retribuzione degli ex presidi che ora è costituita da: stipendio tabellare + posizione parte fissa + posizione parte variabile + retribuzione di risultato + eventuali altri emolumenti.

\*\* Anno 2013, elaborazione Aran, su dati RGS - IGOP aggiornati al 10/3/2015. L'“Operazione Trasparenza” prevede che gli stipendi dei dirigenti siano pubblici, occorre cercare nel curriculum vitae pubblicato in: <https://oc4jese1ssl.pubblica.istruzione.it/trasparenzaPubb/ricercacv.do>





**NOTE**

- 1 Sono due i siti che si possono consultare per capire cosa sono, come funzionano e hanno funzionato i PON, quello utilizzato fino al 2013, <https://archivio.pubblica.istruzione.it/fondistrutturali/default.shtml> e quello attualmente in uso, <http://www.istruzione.it/pon/>.
- 2 I dati del MIUR del 2015 parlano di 7.881.632 studenti, per una media molto al ribasso di circa 80 euro a studente e calcolando che non tutti versano tale contributo che è appunto volontario. I dati sono tratti dal comunicato ANSA del 12 marzo 2015 ([http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2015/03/12/-scuola-78-milioni-di-studenti-e-720-mila-docenti-tutti-i-neri\\_b46e4bee-6666-448f-b767-7724d3b8c7df.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2015/03/12/-scuola-78-milioni-di-studenti-e-720-mila-docenti-tutti-i-neri_b46e4bee-6666-448f-b767-7724d3b8c7df.html)).
- 3 [http:// europa.lavoro.gov.it/Documents/position-paper.pdf](http://europalavoro.lavoro.gov.it/Documents/position-paper.pdf).
- 4 [http:// www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00915881.pdf](http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00915881.pdf).
- 5 Tabella tratta da *I soldi. Gerarchie e stipendi nella scuola italiana* di Ferdinando Iata consultabile al sito: [https://www.laletteraturaenoi.it/index.php/scuola\\_e\\_noi/465-i-soldi-gerarchie-e-stipendi-nella-scuola-italiana.html](https://www.laletteraturaenoi.it/index.php/scuola_e_noi/465-i-soldi-gerarchie-e-stipendi-nella-scuola-italiana.html)
- 6 Se ci si prende la briga di rileggere il documento *La scuola che vogliamo con la presentazione di Romano Prodi*, a cura del Comitato Operativo per la Convenzione dell'Ulivo sulla scuola e la formazione, pubblicato nel dicembre 1995, si scopre che proprio al suo interno si apre per la prima volta la strada all'ingresso dei privati nella scuola e si parla di una sorta di mercato dell'istruzione che vede attori privati e pubblici sullo stesso piano. E questa viene indicata come la soluzione alle difficoltà che la scuola statale trova nell'appianare le differenze socioeconomiche e culturali di partenza degli studenti.
- 7 "Programma Operativo Nazionale per la Scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento. Programmazione 2014-2020 (FSE-FESR)", scaricabile al sito [http://www.istruzione.it/pon/ilpon.html#sec\\_pro](http://www.istruzione.it/pon/ilpon.html#sec_pro).
- 8 Dati tratti da «Il Sole 24 ore» del 30 agosto 2017.
- 9 [https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework\\_it](https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework_it).
- 10 [https:// ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_it](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_it).
- 11 *Programma operativo nazionale per la Scuola. Programmazione 2014-2020*, pag. 11
- 12 400 ore nel triennio degli Istituti Tecnici e Professionali e 200 nel triennio dei Licei.
- 13 [http:// www.istruzione.it/pon/avviso\\_inclusione\\_2ed.html](http://www.istruzione.it/pon/avviso_inclusione_2ed.html).
- 14 [http://www.istruzione.it/pon/avviso\\_alternanza.html](http://www.istruzione.it/pon/avviso_alternanza.html).
- 15 "Programma Operativo Nazionale per la Scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento. Programmazione 2014-2020 (FSE-FESR)", scaricabile al sito [http://www.istruzione.it/pon/ilpon.html#sec\\_pro](http://www.istruzione.it/pon/ilpon.html#sec_pro).



- 16 Il riferimento è alla recente notizia del Liceo del centro di Roma che nel RAV e dunque nel PTOF riporta la seguente dicitura "Molti personaggi illustri sono stati alunni del liceo. Le famiglie che scelgono il liceo sono di estrazione medio-alto borghese, per lo più residenti in centro, ma anche provenienti da quartieri diversi, richiamati dalla fama del liceo. Tutti, tranne un paio, gli studenti sono di nazionalità italiana e nessuno è diversamente abile. La percentuale di alunni svantaggiati per condizione familiare è pressoché inesistente, mentre si riscontra un leggero incremento dei casi di DSA. Tutto ciò favorisce il processo di apprendimento, limitando gli interventi di inclusione a casi di DSA, trasferimento in entrata o all'insorgere di BES". (<https://roma.fanpage.it/il-liceo-si-vanta-di-avere-studenti-ricchi-e-non-stranieri-ma-la-colpa-e-del-ministero/>).





# La sanità nel processo di privatizzazione dell'azienda statale

di Sabino Venezia



## 1. LA FALSA CAUSA

Storicamente la spesa sanitaria in Italia aumenta inesorabilmente nonostante le leggi di riforma ed i tentativi di applicarle; il sistema paese non riesce a soddisfare la necessità assistenziale e deve occuparsi inesorabilmente di un equo sistema di finanziarizzazione. Poi la svolta: ci aiuta il privato. In effetti la storia dell'imprenditorialità privata in sanità non è recente, da un sistema privato veniamo (casse mutue di epoca fascista) e verso un sistema privato andiamo (fondi integrativi, assicurazioni) con l'ardire di chi vorrebbe riconfermato il principio universalistico del diritto alla salute e l'opportunismo di chi ha capito che la salute è un mercato in pieno sviluppo, dove la domanda non solo non diminuisce con l'aumentare del progresso scientifico e tecnologico ma aumenta con le crisi finanziarie, quelle che separano chi può permettersi una prestazione assistenziale da chi non può permettersela e non chi ha bisogno di una prestazione assistenziale da chi non ne ha bisogno!

Storicamente la realizzazione del Servizio Sanitario Nazionale ha un grande spartiacque, la Legge 833 del 1978, la Riforma con la R maiuscola, anche detta l'inapplicata, nata sulla spinta delle politiche di riforma che in quegli anni traducevano in legge le necessità di tutele dei diritti sacrosanti, quelli alla base di una democrazia, si diceva, quelli che venivano dalle lotte dei braccianti, degli operai e degli studenti. La 833 segna un prima ed un dopo, dicevamo, un prima caratterizzato da una necessità, quella di curare proprio quel sistema che avrebbe dovuto garantire una delle strade principali al benessere sociale: la salute.

*"Gli indici che rilevano quanto il sistema sanitario è malato sono tutti riscontrabili in Italia e qui a Roma: crescita delle*

*prestazioni sanitarie di più bassa qualifica, alto tasso di ospedalizzazione, lunga durata della degenza media ospedaliera, lunghezza eccessiva dei tempi di diagnosi. La gestante che è costretta a partorire nel corridoio, il malato che deve prenotarsi per occupare un posto letto; gli operai che lavorano in fabbriche intossicate e dense di polvere, di rumore e di caldo eccessivo; l'incidenza degli infortuni sul lavoro che è la più alta dell'Europa Occidentale; l'alta diffusione delle malattie professionali e di quelle degenerative e croniche; il triste primato di Roma per l'incidenza dell'epatite virale e quello dell'Italia per la mortalità infantile, sono gli elementi di una esperienza quotidiana da cui emerge oggettivamente la necessità di una scelta riformatrice; senza cioè un rinnovamento profondo e generale dell'organizzazione sanitaria, senza la istituzione, entro breve termine, del servizio sanitario nazionale gratuito e lo smantellamento del sistema mutualistico, il disfacimento in atto diverrà irreparabile, col suo peso esorbitante di costi incontenibili, di sprechi dilaganti, di privilegi assurdi e di parassitismi che sono incompatibili con un indirizzo di sviluppo democratico di investimenti produttivi e di gestione pubblica sana e pulita."*<sup>1</sup> Sembra quasi un'analisi ponderata e di parte dei giorni nostri, una fotografia nitida che ci ricorda i pazienti curati per terra sui materassini delle barelle del San Camillo di Roma o da giorni in attesa di trasferimento per carenza di posti letto, in realtà è la citazione di un politico regionale del 1974, a riprova che i problemi che ieri ed oggi, a riforme inapplicate o inique, sono gli stessi e partono dalla spesa per arrivare ai malati e mai viceversa.

Nella fase precedente al '78 vi erano tutti i presupposti di una riforma ma tutti ruotavano intorno ad un punto imprescin-



dibile: riforma sì, ma verso un sistema pubblico e di qualità, proprio per abbattere quei costi e quelle rendite di posizione che erano state strumento della politica per accrescere potentati e lobby private, o riconducibili a privati, e dai numeri se ne capisce la portata: *“... nel Lazio i crediti che gli ospedali vantano dalle mutue al 31 dicembre 1973 ammontano a ben 236 miliardi e 593 milioni e di essi 110 miliardi e 119 milioni erano verso l'INAM; 25 miliardi e 410 milioni erano verso le Casse mutue dei coltivatori diretti e così via; il debito degli ospedali del Lazio invece alla stessa data ammontava a 241 miliardi e 702 milioni; 85 miliardi verso le banche per scoperto di tesoreria, 15 miliardi verso le banche per anticipazioni a breve termine, 34 miliardi verso enti per contributi di assistenza e previdenza non versati, 42 miliardi e 925 milioni verso i fornitori tanto che i malati rischiano perfino di rimanere senza vitto ... questo delitto si compie condannando gli ospedali a sobbarcarsi pesanti tangenti bancarie perché il Governo disattende l'impegno assunto nei confronti degli enti ospedalieri, rifiuta il finanziamento della spesa ospedaliera e l'avvio della riforma sanitaria.”*<sup>2</sup>

La tanto attesa riforma avrebbe dovuto avere caratteristiche tali da conservare l'indirizzo (e la gestione) del servizio pubblico, anche se una specifica legge propeudeutica a quella di riforma, la 386 del '74, “Norme per l'estinzione dei debiti degli enti mutualistici” prevedeva, al suo articolo 18 che: *“le Regioni con idonei atti deliberativi stipulano convenzioni con le cliniche universitarie, gli istituti di ricovero e cura riconosciuti a carattere scientifico, gli istituti e gli enti di cui all'art. 1 della L 132 del 1968 ... e qualora sia necessario per esigenze del servizio ospedaliero con case di cura private in possesso dei requisiti previsti dalla*

*legge ...”* questo a riprova del carattere di eccezionalità che avrebbe assunto il provvedimento.

Ma la 833, come dicevamo, segna anche un dopo, una lenta gestione transitoria di un servizio sanitario pubblico che non può assorbire i principi della riforma, li può apprezzare nel loro spirito democratico ma non tradurre in caratteristiche, un sistema che non si ha necessità di semplificare perché è solo in questo caos che il fiume di soldi della sanità può perdersi nei mille rivoli del finanziamento illecito ai partiti, della corruzione e del malaffare. La riforma è del '78 ma solo nel 1981 parte la sperimentazione, grande assente: lo strumento di finanza della Legge, l'individuazione, a livello centrale, di sempre più scarse risorse da allocare per il servizio sanitario pubblico. L'incompiuta riforma si avvia verso un sistema di alchimie e sperimentazioni che le singole regioni adottano a tutela dei propri cittadini e che saranno forse il preludio verso lo sviluppo di 21 sistemi sanitari regionali ed influenzeranno, proprio su quei livelli, altrettanti paradigmi di welfare locale.

Dopo il '78 iniziò un periodo di attacchi ai principi della Legge 833/1978 provenienti non solo dai sostenitori di politiche liberistiche e monetaristiche, ma anche dall'interno del movimento democratico e di sinistra. L'indebolimento di quel pensiero politico che sorreggeva la Riforma e che aveva favorito, nello stesso periodo, la nascita della L.180 (la riforma della Psichiatria – o Legge Basaglia) e della L.194 (per la regolamentazione dell'interruzione volontaria di gravidanza), minò dall'interno la spinta al cambiamento, che era invece necessaria per l'attuazione piena della Legge. Quanti asseriscono, ancora oggi, che la 833 non è stata mai applicata vera-



mente, non hanno poi tutti i torti, gli anni '80 infatti furono caratterizzati dall'avvio di una fase storica di spostamento dei rapporti di forza a sfavore delle classi più deboli, solo apparentemente concluso con il vero passaggio di sistema nelle politiche sanitarie, rappresentato dal DL 502/92. È come se, a partire dagli operatori, si fosse accettata una sconfitta, che in tal modo diventa epocale. Scrisse Maura Cossutta, a 30 anni dalla riforma:

*“La proposta del Ministro Sacconi, enunciata nel Libro Verde, porta con sé pericoli insidiosi: l'idea non nuova del welfare, ad esempio, è assolutamente alternativa all'idea di welfare, eppure è risultata affascinante persino in certe correnti del pensiero politico democratico e di sinistra. In gioco vi è invece la cosiddetta “riforma del welfare” che passa, inevitabilmente, attraverso la riduzione dei diritti a variabili delle compatibilità e delle esigenze di mercato: la spinta al cambiamento non viene più, oggi, dalla necessità di affrontare le criticità ereditate dalla stessa Legge 833/1978, ma dalla volontà di sovvertire l'impianto del sistema di protezione sociale. La valenza politica della Legge 833/1978, invece, stava proprio in un'intrinseca spinta per il raggiungimento di un effettivo diritto universale alla salute, finalità per la quale gli obiettivi del Servizio Sanitario Nazionale devono essere rivolti innanzitutto alla riduzione delle disuguaglianze.”<sup>3</sup>*

La fase nel 2002 per come la analizzammo in occasione del Social Forum di Firenze del novembre 2002: *“Con il varo del Governo di centro - destra si assiste ad una accelerazione dei processi di smantellamento del Servizio Sanitario Nazionale. Il “Decreto taglia spesa” e la normativa sui “Livelli di Assistenza” (LEA), incentrano questa prima fase dell'iniziativa del nuovo*

*Governo su una politica di tagli: - Tagli di posti letto. (riduzione della percentuale di posti letto per acuti) già scopo primario del precedente Governo (chiusura degli ospedali con meno di 120 p. l.) si attua con la chiusura di circa il 20% degli attuali posti letto. Va ricordato che dal '95 al 2000 in Italia sono stati chiusi il 50% dei letti negli ospedali pubblici. Tale sconvolgente risoluzione del problema della spesa sanitaria non prevede (se non come enunciazione di massima) un successivo investimento in strutture territoriali (filtro preventivo al ricovero e/o struttura di assistenza per la dimissione protetta dall'ospedale) - Riduzione dei LEA. Viene riformulata la lista delle prestazioni ammesse a convenzione e tra queste non rientrano più alcune prestazioni riabilitative. Contemporaneamente si assiste ad un incremento della spesa in alcune regioni successivo anche ad una accelerazione della politica degli appalti; tutto quanto non direttamente riconducibile ai processi assistenziali e terapeutici va esternalizzato con procedura a ribasso della spesa, procedura che si esplicita in un ulteriore sfruttamento e precarizzazione del rapporto di lavoro per quegli operatori che fanno riferimento a queste ditte. Neanche i “lavoratori pubblici” sono esenti dalle conseguenze di tali provvedimenti: circa 70.000 operatori si vedranno costretti a percorsi di mobilità verso strutture territoriali (la maggior parte in convenzione) e per alcuni di loro si paventa l'esclusione, modulata, dal mondo “produttivo”. Inoltre, sempre nell'ottica del contenimento della spesa, non sono più garantite le assunzioni pubbliche di personale mentre resta ancora valido il ricorso al lavoro interinale, ai contratti di formazione - lavoro, al volontariato strutturato... Il progressivo disimpegno degli ultimi Governi in termini di finanziamento pubblico alla ricer-*



ca e la successiva necessità di risoluzione di tale dilemma culturale, si risolve con la partecipazione del "privato di settore" (prevalentemente multinazionali del farmaco) al finanziamento della sperimentazione e della ricerca. L'aver strutturato il concetto di profitto ad ogni costo sta determinando una ricerca funzionale al guadagno; non diventa più attuabile un progetto di ricerca su una patologia che interessa pochi milioni di bambini nel mondo né la successiva produzione di un farmaco che non risponda ad una "domanda" numericamente adeguata ai fondi investiti per la ricerca. Tutto questo, in campo sanitario, si coniuga con la necessità di indirizzare la ricerca verso patologie che interessano "particolari" strati di popolazione sanitaria. Quanto conviene continuare a sperimentare farmaci anti AIDS se non sarà più lo Stato a garantire la cura dei sieropositivi, ma il singolo malato? E quanto una assicurazione privata sarà in grado di garantire una polizza ad un malato HIV, ed a che prezzo? Per attuare questo non è ancora ipotizzabile muoversi in un contesto legislativo che evidenzi la gestione diretta di lobby imprenditoriali, si ricorre allora allo strumento della Fondazione: struttura con finalità pubbliche sorretta economicamente da investimenti privati, funzionali al profitto. Sull'onda di un percorso di delegittimazione della L. 229/99, l'attuale compagine governativa "naviga a vista" sperimentando in alcune Regioni modelli di "cartolarizzazione" delle strutture sanitarie; nel Lazio gran parte degli immobili che ospitano importanti e storici Ospedali, vengono ceduti ad una Società per Azioni della quale la Regione detiene il pacchetto di maggioranza e che comprende anche gruppi bancari e privati (importanti imprenditori della sanità privata). La nuova impresa determina liquidità economica comunque insufficiente a

riparare il deficit delle strutture sanitarie ma lascia ampi margini di manovra in termini di investimento e conseguentemente di profitto, anche se i risultati di questo saranno apprezzabili solo tra qualche anno."<sup>4</sup>

Nella sanità del terzo millennio si indebolisce quella cultura di riferimento basata sul **modello sociale di salute** (che considera la promozione della salute come il risultato di politiche integrate – sanitarie e non sanitarie –) mentre si sviluppa il modello biomedico, che rimuove la necessità di agire sui determinanti della salute, e non affronta il nesso tra produzione, tutela della salute e promozione dell'uguaglianza.

"Un esempio di quella cultura ora minoritaria è stata la strategia della "salute in tutte le politiche", promossa sotto il ministero Turco, all'interno della quale era prevista la cosiddetta VIS (Valutazione di Impatto sulla Salute, in analogia con la legge sulla Valutazione di Impatto Ambientale), accompagnata dall'ipotesi di una legislazione specifica che comprendesse norme sanzionatorie, perché le valutazioni non rimanessero lettera morta. Tale cultura deve essere assolutamente preservata e difesa. La necessità della valutazione rispetto ai risultati di salute deve restare prioritaria in ogni fase, dalle attività manageriali, di allocazione delle risorse e di accesso ai servizi, fino alla formazione professionale e così via. Il modello biomedico, inoltre, non può essere utilizzato per trovare risposte ai bisogni di salute della popolazione immigrata, una delle sfide più importanti che il Paese si trova invece a dover affrontare. Al contrario, è proprio il fenomeno dell'immigrazione che, all'interno di un approccio basato sul modello sociale di salute, può rappresentare una grande occasione di cambiamento per migliorare l'appropriatezza, la qualità, l'efficacia del nostro sistema sanitario, riparten-





do proprio dal riconoscimento della priorità del principio di uguaglianza. Dalla Legge 833/1978 derivano poi alcuni ineludibili nessi rispetto alle scelte di politica sanitaria. Il primo nesso è quello tra modello istituzionale e modello organizzativo gestionale: non può esistere una completa autonomia del modello organizzativo gestionale rispetto alle finalità del modello istituzionale pubblico universalistico. Solo per fare alcuni esempi: la divisione tra le funzioni di committenza e di produzione, la trasformazione degli ospedali in s.p.a., la separazione dal sociale, ecc., che già vengono praticate in alcune regioni, non sono scelte ascrivibili all'autonomia gestionale, ma azioni eversive rispetto alle finalità del modello istituzionale. Infatti, introducendo, di fatto, un secondo pilastro di finanziamento del sistema, i fondi privati, tali opzioni mettono apertamente in discussione il modello pubblico universalistico, basato sul monopolio pubblico del sistema di finanziamento per opera della fiscalità generale".<sup>5</sup>

Il processo di aziendalizzazione avrebbe dovuto tradursi in un sistema di contenimento dello sviluppo della spesa mantenendo la garanzia delle prestazioni, almeno di qualità se non anche pubbliche, di fatto ha favorito nuovi problemi rischiando a volte quel processo di depauperamento dei valori costitutivi del sistema che nessuno avrebbe immaginato.

"Oggi le politiche di miglioramento messe in atto dalle Aziende, per quanto importanti, sono poca cosa rispetto ai nuovi segnali di crisi quali l'aumento dei contenziosi legali, un atteggiamento più difensivistico da parte dei medici, necessità di umanizzazione, crescita costante della spesa, ecc. La situazione è ferma, logica conseguenza delle politiche fatte sino a ora. Gli ultimi ministri della sanità o della salute

– a discapito dei diritti – hanno cercato di riutilizzare al massimo la formula dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), volendo sostituirli con costi standard, senza considerare il passaggio compiuto dalla razionalizzazione al razionamento".<sup>6</sup>

## 2. LA VERA CAUSA: IL WELFARE DEI MISERABILI

La risposta alle tragiche conseguenze della globalizzazione capitalistica non è indirizzata al mantenimento dei principi solidaristici e all'attuazione di serie politiche indirizzate a delle congrue prestazioni sociali ma alla creazione di un impianto incentrato su politiche di tagli del Welfare che vanno a colpire sempre più gli strati più disagiati della popolazione. Per raggiungere questo scopo si è impostata una politica di risparmi in settori fondamentali quali la previdenza e la sanità, utilizzando come obiettivi prioritari la mobilità, la flessibilità del lavoro, le privatizzazioni e i tagli indiscriminati alla spesa sociale, la stessa **privatizzazione del Welfare.**

"...Sindacati confederali, imprenditori e Governo propongono in continuazione messaggi apocalittici sull'abbattimento della spesa sociale poiché questa non è più finanziabile a causa della tendenza demografica ad un invecchiamento della popolazione, e quindi della conseguente elevata incidenza della spesa pensionistica e sanitaria.

Le proposte consociative di abbattimento dello Stato sociale sono basate sulla personalizzazione, o meglio "familiarizzazione" e privatizzazione del sistema di protezione sociale, in particolare sul passaggio al mercato della sanità e della previdenza, perché è la centralità d'impresa e del mercato che deve ormai contagiare l'intero tessuto sociale. In tal senso, ad esempio, fingendo di introdurre sussidi



*alla disoccupazione, si è impostata una politica di risparmi in settori fondamentali quali la previdenza e la sanità, utilizzando come obiettivi prioritari la mobilità, la flessibilità del lavoro, le privatizzazioni e i tagli indiscriminati alla spesa sociale. In questo modo si riducono i sussidi dei servizi sociali e sanitari attraverso un aumento dei ticket o comunque attraverso l'attuazione di normative che propongono una sanità sempre meno pubblica e più privata, con l'introduzione di forme di assicurazione sanitaria integrativa, con nuove regole di accesso al mercato della distribuzione dei farmaci o ancora con la gestione privata, inizialmente in via sperimentale, di alcuni ospedali molto grandi e con la riduzione delle esenzioni. Le principali misure previste nel settore della sanità sono chiaramente ispirate al criterio della privatizzazione; si propone sostanzialmente una sanità sempre meno pubblica e più privata.”<sup>7</sup>*

### 3. L'EFFETTO

Un processo enorme, quello della privatizzazione, iniziato negli anni '90 che continua nel primo decennio del 2000 e prosegue – cosa che spesso viene sottovalutata, con forme subdole – come se fosse concluso – fino ai giorni nostri, erodendo sempre di più il patrimonio statale e consegnando ai privati porzioni ulteriori di settori strategici, bancari, produttivi, delle infrastrutture e dei trasporti, nonché di sanità, istruzione e servizi. Ma ove sta la novità oggi? Dove il processo di privatizzazione fa il salto di qualità? Dove la messa a produzione di pezzi di pubblico accelera? Attraverso quali snodi?

Vediamo alcuni esempi:

a. Secondo il Rapporto OASI 2017 della Bocconi, la metà degli oltre 55 milioni di esami diagnostici che gli italiani fanno ogni

anno sono eseguiti in strutture private. Il sistema sanitario pubblico non riesce a garantire adeguate risposte assistenziali e si affida ad imprenditori privati, con i quali stringe un accordo chiamato **“convenzione”**, li paga cioè con soldi pubblici. L'unico problema è che i “buoni samaritani” ricevono un rimborso che può valere anche tre volte il valore della prestazione. *“Al Sant’Agostino di Milano, che non lavora con il servizio sanitario, una risonanza magnetica muscoloscheletrica (ginocchio, spalla, mano, anca, piede) costa al cittadino che ha fretta 90 euro. Qual è il rimborso che la Lombardia garantisce ai suoi centri privati convenzionati? 169,97 euro. L’89% in più. Il numero delle prestazioni eseguite in un anno sono 168.514, quindi si potrebbero risparmiare quasi 13,5 milioni. Alla CasaSalute di Genova il costo è di 45 euro, contro i 133,28 pagati dalla Regione Liguria (196,18% in più). La Regione potrebbe quindi spendere 716.850 euro contro 2,1 milioni. Alla MediClinic di Padova si paga 59 euro contro 188,45 (219,40% in più). Il Veneto potrebbe quindi spendere 6,6 milioni invece di 21,3. Lo stesso discorso vale per le ecografie all’addome completo. Potrebbero essere spesi 38,4 milioni, invece ne vengono sborsati 46,7. Idem per Tac al torace senza contrasto: solo in Liguria e Veneto il risparmio potrebbe essere di 596.532 Euro... Se poi calcoliamo che gli esami ambulatoriali sono di duemila tipi, che per gli esami di laboratorio il costo di produzione oggi è il 50% inferiore a quello che viene rimborsato (perché la tecnologia ha fatto passi avanti, ma le tariffe sono ancora quelle di 15 anni fa), quanto si potrebbe risparmiare dei 4,6 miliardi di euro l’anno che lo Stato rimborsa ai privati convenzionati? Il conto non è semplice, ma forse si può stimare una cifra attorno ai 2 miliardi.”<sup>8</sup>* Inutile dire che esiste



anche un'altra faccia del problema, quella legata ai livelli quali-quantitativi delle prestazioni dei privati, ai processi di sfruttamento degli operatori che vi lavorano, a quanto il profitto non è solo determinato dai rimborsi pubblici ma anche dal sistema assicurativo al quale si legano a doppio mandato, ecc. non è un caso se i grandi costruttori hanno investito in sanità. Ma questo è un altro ragionamento. Quindi le ASL comprano da privato ma pagano la prestazione più del dovuto, con un sistema scientificamente provato che aggrava il peso economico del sistema sanitario pubblico sulla collettività e (ii) obbliga a individuare soluzioni alternativa. Un processo in evoluzione che non trova giustificazione se non in una scelta politica concreta: dismettere il sistema pubblico. Il tutto, storicamente, è da sempre sotto gli occhi del contribuente, anche se a farne le spese sono sempre i ceti in difficoltà, che con il sopraggiungere della crisi, aumentano numericamente e si rintracciano in tutte le regioni ed in tutte le categorie. Una importante riforma, il DL 502/92, fu determinante al punto tale da non prevedere l'intervento del privato solo in situazioni di estrema necessità, o per un periodo transitorio funzionale alla piena attuazione della Norma, ma strutturò il concetto di accreditamento del privato "a fini di lucro" in forma concorrenziale con il sistema pubblico; affidò cioè il sistema sanitario ai giochi di "libero mercato" tentando di sviluppare una competizione che avrebbe dovuto influenzare positivamente il contenimento dei prezzi delle prestazioni sanitarie. Recita l'Art. 8 Quater, comma 1: *"La regione provvede al rilascio dell'accreditamento ai professionisti, nonché a tutte le strutture pubbliche ed equiparate ... alle strutture private non lucrative ... e alle strutture private lucrative."* Con il varo del

DL 502/92 si avvia, repentinamente, una sostanziale quanto definitiva inversione del senso di marcia circa le dinamiche del processo di riforma e ci si arriva con un lento ed inesorabile spirito di criminalizzazione del servizio pubblico ( e dei suoi operatori); è vero, già in applicazione della storica riforma, la L. 833/78, si parlava di sprechi e inefficienze, ma si individuavano come punti di caduta ai quali sarebbe stato necessario porre rimedio per non rischiare l'abdicazione a favore del privato. *"L'erogazione dell'assistenza specialistica ambulatoriale – dichiarava nell'84 il Presidente del Comitato di Gestione della USL 19 di Modena – presenta a tutt'oggi notevoli difficoltà di ordine operativo dovute particolarmente a: eccessivo numero di richieste ... ; frequenti duplicazioni di prestazioni; moltiplicazioni dell'intervento sanitario di secondo livello; eccessiva protrazione dei tempi di attesa. Tali difficoltà comportano: indebolimento delle finalità di "efficacia-efficienza"; svantaggio del rapporto "costi-benefici"; deterioramento del prestigio e dell'immagine dei servizi; vantaggio dell'offerta verso i privati."*<sup>9</sup> Il DL 502/92 invece parla per la prima volta di Aziendalizzazione, di mercato e di finanziamento del servizio sanitario, nuovi modelli organizzativi e gestionali funzionali al contenimento della spesa? Non solo o comunque non in maniera prioritaria, il fine, come dicevamo, è ben altro: svuotare di significato le politiche di Welfare senza curarsi di mantenere i principi di equità che hanno caratterizzato questo Stato. Tra i mezzi, il principale volano della riforma è rappresentato dal sistema di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale. Con la 833/78 si diceva che la spesa sanitaria veniva determinata in correlazione agli altri settori, veniva quindi discussa e dibattuta; poi naturalmente la



programmazione economica non c'è mai stata e quindi non c'è mai stata neanche la programmazione sanitaria ma almeno l'Art. 3 della 833 diceva: "Lo Stato, sentite le Regioni, determina nel quadro della pianificazione economica, le risorse da allocare alla sanità". "È ovvio che ciascuno pensa che le risorse non sono infinite e che non è possibile risolvere tutto. Però non si può trarre da ciò il principio quale condizione vincolante nel settore sanità, che quello che si deve fare è in relazione a risorse che vengono calate dall'alto senza nessun dibattito. Il finanziamento del servizio sanitario, come nasce dalla 502, è molto più povero di quanto non fosse il finanziamento del sistema sanitario che nasceva dalla legge 833...Perché nella Legge 833 c'era appunto questa ipotesi di discutere complessivamente e politicamente. Oggi però il dibattito politico sulle risorse da destinare alla sanità è chiuso; c'è scritto nell'art. 1 del DL 502: "Nel codificare lo strumento di Piano sanitario, sede di definizione degli obiettivi fondamentali delle linee di indirizzo del servizio sanitario e dei livelli di assistenza ad assicurare con uniformità sull'intero territorio nazionale, nel rispetto degli obiettivi della programmazione socio-economica nazionale e di tutela della salute individuata a livello internazionale, vincolato il tutto alla coerenza con l'entità del finanziamento assicurato dal servizio sanitario nazionale." ... Questa è una debolezza intrinseca che si ripercuoterà in tutti gli atti economici che si verificheranno all'interno del servizio sanitario. Solo per esemplificare, si dice che il Piano sanitario può prevedere anche le eventuali forme di partecipazione alla spesa da parte dei cittadini, ma quale analisi costi-opportunità potrà mai essere fatta circa la decisione di tariffare, per esempio un ricovero ospedaliero, quando non è pos-

sibile confrontare questo in termini politici con la decisione di liberare risorse di un altro settore? Siamo veramente sicuri che noi dobbiamo accettare comunque la tariffazione di una assistenza ambulatoriale di pronto soccorso perché dovendo finanziare l'alta velocità è preferibile aumentare i costi nel sistema sanitario piuttosto che nel sistema dei trasporti?"<sup>10</sup>

b. "Tre ospedali liguri da anni sul filo del ridimensionamento o della chiusura verranno messi sul mercato per essere gestiti dai privati. Sono quelli di Bordighera (struttura di confine con 90 posti letto), di Albenga (112 posti, in parte già affidato ai privati per l'Ortopedia) e quello di Cairo Montenotte (45 posti), già trasformato e ridimensionato. Un atto che è destinato a suscitare polemiche, ma rientra nella strategia di coinvolgimento dei privati nella sanità intrapresa dalla giunta Toti ... **il privato accreditato** era già sbarcato con la giunta Burlando, ma si occupava solo dell'Ortopedia protesica, con lo scopo di ridurre le fughe di pazienti oltre regione ... gestione e non cessione. «Abbiamo il problema della sostenibilità del sistema sanitario ligure e dell'equilibrio dei conti. Quelle sono tre strutture che possono offrire risposte migliori ai cittadini anche con l'esternalizzazione dei servizi», spiega l'assessore Sonia Viale, che ha portato la delibera in giunta, dove è stata votata all'unanimità."<sup>11</sup> Una operazione da 55 milioni di euro all'anno e da 385 milioni di euro per i primi sette anni; queste sono le cifre che la Regione è disposta a spendere per la privatizzazione. L'assessore Viale evidenzia che "l'ingresso dei privati negli ospedali rafforzerà il sistema pubblico garantendo i servizi, è una privatizzazione modesta perché parliamo di 150-200 posti letto sui 5.000 della Liguria".



*Tra gli obiettivi l'azzeramento del disavanzo nel 2020, partendo dai 94 milioni di perdite nel 2015, il documento prevede una riduzione a 64 milioni nel 2017, a 49 nel 2018, a 34 nel 2019, senza tagliare i servizi e migliorando la spesa.”<sup>12</sup> 200 letti a 55 mln di euro all'anno, 753 euro contro i 900 – 1000 euro che il pubblico spende per un posto letto, ed il privato dovrà pure guadagnare qualcosa da questa operazione...*

Da notare, anche, che uno dei fondamentali delle riforme è sempre stato la chiusura degli ospedali sotto i 110 posti letto definiti improduttivi (dal DL 502/92) o addirittura pericolosi (nelle fasi di applicazione della L. 229/99) in controtendenza con le valutazioni del sistema inglese che ne ha sempre esaltato il livello di economicità e buona pratica. In effetti la strategia di alcune regioni nelle operazioni di chiusura dei piccoli ospedali (spesso in aree a bassa densità abitativa ma disagiate perché montane o estremamente periferiche) è stata quella di saggiare la capacità reattiva delle comunità locali di opporsi a tali provvedimenti, con il risultato che in alcune province il costante depauperamento/smantellamento dei presidi ospedalieri definiti minori, ha poi determinato una reale diseconomicità del sistema a vantaggio dei grandi complessi da 400 – 500 posti letto. Ma anche questa, naturalmente, è un'altra storia.

c. Il processo di finanziarizzazione del sistema sanitario pubblico si sviluppa prevalentemente su due direttrici:

1 - da un lato la partecipazione diretta del cittadino alla spesa sanitaria, attraverso i ticket sui farmaci o sulle prestazioni, a volte anche di pronto soccorso, con un effetto a doppio binario: lucrare sulla prestazione e contenere la domanda.

2 - dall'altro attraverso l'ingresso del capitale privato nel sistema. In questo caso, spesso con interventi a macchia di leopardo ed in un contesto legislativo di riferimento pressoché assente o datato, alcune regioni hanno favorito il processo di cartolarizzazione, svendendo immobili, che spesso ospitano prestigiosi e storici ospedali, a neonate SPA delle quali il governo regionale detiene la prelazione di riacquisto, una sorta di vincolo che pone i gruppi bancari, i privati o i fondi di investimento, nelle condizioni di ricapitalizzare i profitti. *“A questo si è aggiunta l'istituzione di **Fondazioni Sanitarie**: industrie farmaceutiche, gruppi assicurativi, banche e/o grandi speculatori possono intervenire con il proprio capitale (oltre quello dello Stato) a finanziare un sistema che offre servizi di assistenza ma, anche, ricerca e formazione; è il caso di uno dei più importanti Policlinici Universitari di Roma, Tor Vergata, che è ormai Fondazione e che ha un preciso consiglio di amministrazione integrato da soggetti privati. La rappresentazione più evidente di ingresso del capitale privato resta comunque quella del **PROJECT FINANCE**, (ad oggi tale sistema non ha nemmeno trovato un nome italiano, figuriamoci un sistema legislativo di riferimento), e consiste nella compartecipazione del privato alla realizzazione/ristrutturazione dell'ospedale pubblico, che naturalmente di pubblico avrà solo il nome visto che, chi investe per la sua realizzazione potrà avere in gestione interi servizi (dai parcheggi alla gestione della pubblicità, dai servizi di vigilanza alla mensa o, come sta accadendo in un Ospedale romano, le prestazioni sanitarie di medicina nucleare per la diagnosi e la terapia delle neoplasie); alcuni ospedali nel paese sono già stati realizzati in questo modo e molti altri lo saranno a breve (Ve-*



nezia), con il risultato che i cittadini e le cittadine entreranno nell'ospedale pubblico e saranno curati in strutture completamente private alle quali il sistema pubblico risarcirà la spesa.”<sup>13</sup>

d. Corte dei Conti – SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO - “... La Regione ... non riusciva peraltro a concludere per 47 di queste l'iter amministrativo teso al riconoscimento quali **“strutture accreditate”** entro la data del 31 ottobre 2014, atteso che rientravano anche strutture di elevata complessità assistenziale inserite nella rete dell'emergenza ... Con DCA 413 del 26 novembre 2014, sono state ricognite le strutture sanitarie ed indicate in due distinti allegati. Nell'allegato 1) sono state inserite 38 strutture “sanitarie e socio sanitarie per le quali non è stato possibile concludere entro il termine del 31 ottobre 2014 l'iter amministrativo di autorizzazione e di accreditamento definitivo istituzionale con l'adozione di un provvedimento amministrativo. Nell'allegato 2) sono state inserite 44 strutture sanitarie e socio sanitarie nei confronti delle quali è stato già rilasciato dall'azienda sanitaria competente l'attestato di conformità ma non è stato possibile concludere entro il 31 ottobre 2014 l'iter amministrativo di autorizzazione e di accreditamento definitivo istituzionale con l'adozione di un provvedimento amministrativo. Il DCA conclude disponendo che le strutture ricognite con il presente atto possono continuare ad erogare le prestazioni

secondo le tipologie e le configurazioni risultanti alla data del 31 ottobre 2014, fino alla conclusione dell'iter amministrativo e all'adozione del relativo provvedimento amministrativo finale”.<sup>14</sup> L'iter dell'accREDITAMENTO provvisorio (vietato) fa sopravvivere strutture che potrebbero essere senza i requisiti previsti dalla legge.

e. Il valore economico dell'**acquisto di servizi sanitari** e non sanitari da parte di alcune ASL/Az. Ospedaliere Pubbliche del Lazio nel 2016, a dimostrazione del valore economico che gira intorno al sistema sanitario pubblico come si vede nella tabella a fondo pagina.

f. “Le imprese possono detrarre il costo delle mutue sanitarie per i loro dipendenti dal costo del lavoro, dunque le mutue (fondi aperti ndr) sono finanziate dallo Stato.”<sup>15</sup> Dopo il crollo finanziario degli anni '70, le mutue furono cancellate e riassorbite dal servizio sanitario pubblico ma non furono soppresse. Furono riammesse con il DL 502/1992 e la legge 229/1999 ma solo su base volontaria ed in una forma “integrativa” e non “sostitutiva” del Servizio Pubblico. “Ora le cose sono cambiate: le mutue sono finanziate paradossalmente dallo Stato e le loro prestazioni sono in concorrenza con l'assistenza pubblica cioè ampiamente sostitutive. La strategia degli ultimi governi di centrosinistra è chiara: sostituire gradualmente un sistema pubblico con un altro. La famosa seconda gamba.

ASL/Az. Osp	ACQUISTO SERVIZI SANITARI	ACQUISTO SERV. NON SANITARI	COSTO PERSONALE
ASL Roma 2	1.939.830.946,00	100.231.416,59	318.991.419,62
Az. Osp. S. Giovanni -	15.865.786,00	28.384.610,00	122.600.000,00
ASL Viterbo	317.459.761,00	39.734.667,00	149.375.153,00



Per raggiungere questo scopo il governo Renzi si è accordato con la grande speculazione finanziaria per far fuori la sanità pubblica usando il lavoro e la contrattazione, quindi i sindacati, certamente come cavalli di Troia ma soprattutto come coloro ai quali spetterà di fare il lavoro sporco. Preceduto da alcuni decreti (Turco, marzo 2008; Sacconi, ottobre 2009), il "colpo di mano" è recente. L'occasione è l'accordo quadro sul lavoro pubblico (30 novembre 2016) con il quale "il governo si impegna a sostenere la graduale introduzione... di forme di **welfare contrattuale** con misure che integrano e implementano le prestazioni pubbliche, di fiscalità di vantaggio". All'impegno è seguita la sua attuazione, quindi un decreto

legislativo (aprile 2016), una circolare delle Agenzie delle entrate (n28/E) un accordo tra Confindustria e Confederazioni (luglio 2016). ... La mia previsione è che in pochi anni la percentuale di cittadini che saranno mutualizzati andrà ben oltre il 19% della popolazione attuale (percentuale già oggi politicamente tutt'altro che irrilevante) fino a spaccare il welfare in due tronconi: quello per i privilegiati e quello per gli sfigati. Al de-finanziamento subentrerà lo smantellamento. Il processo di negazione vero della sanità pubblica è appena agli inizi. Due i luoghi comuni da sfatare: le mutue (finanziate dallo Stato, ndr) sarebbero giustificate dal fatto che la sanità pubblica non funziona (in alcune Regioni è un dato innegabile ma non in tutte), il che però presupporrebbe dei governi sensibili ai bisogni della gente. Ma se fossero davvero così sensibili perché mai i governi dovrebbero finanziare le mutue cioè i cittadini più forti anziché rifinanziare la sanità pubblica per aiutare quelli più deboli? Secondo luogo comune: le mutue sono fenomeni collaterali inevitabili legati al declino del welfare.

Le cause? L'invecchiamento della popolazione, la crisi economica, le politiche di austerità. Tutto vero ma attenzione: dire che la crisi causa le mutue è un modo per ingannare la gente e nascondere le responsabilità politiche e culturali. Quando penso a quarant'anni di SSN, mi viene da dire che chi ha governato o se n'è occupato a vario titolo, è parte integrante della sua crisi, se non la causa decisiva. Quante leggi sbagliate, quanti finti cambiamenti! Dove sono finiti gli aziendalisti che ci avevano illusi di poter risolvere tutto con il management? Dove sono finiti i finti riformatori della medicina che ci hanno riempito di linee guida, di protocolli, di precetti, di slogan sulla appropriatezza? Dove è finito il diritto alla salute?"<sup>16</sup> Quello che nessuno ammette sulle mutue è chi ci guadagna: la grande intermediazione finanziaria, la sanità privata e le assicurazioni!

g. "Nel 2025 saranno 21 milioni i conazionali che pagano per una copertura aggiuntiva rispetto al Ssn. «Ma avere un sistema sanitario a doppio binario che distingue ricchi e poveri è rischioso.»<sup>17</sup> ... Ad oggi 109 miliardi di Euro rappresentano la spesa pubblica destinata al Ssn e 27 miliardi la spesa privata, di questi ultimi si stima che solo 4-4,5 vengano intermediati mentre la spesa diretta, quella che esce dalle tasche dei cittadini, raggiunge i 22-23 miliardi. Se si considera anche la spesa privata sociosanitaria si arriva ad una stima di 44 miliardi di euro<sup>18</sup>. Un tale giro economico non poteva restare inosservato o peggio lasciato al governo dei predatori privati; il mondo delle **assicurazioni**, anche se in maniera ancora contenuta, ha preso posto al banchetto.

I primi a rendersi conto del grande affare sono state le assicurazioni, spiega Aldo Piperno, docente di Sociologia dei Feno-



meni Economici all'Università Federico II di Napoli. I premi nel settore della salute sono passati da 1,7 a 2,1 miliardi in dieci anni e crescono del 4,1 per cento l'anno. «Fino al 2000 il comparto del welfare sanitario privato era residuale», c'era il Servizio sanitario nazionale per tutto e per tutti. Poi la domanda di visite specialistiche in tempi rapidi è cresciuta (le liste di attesa create ad arte ndr) e lo Stato, alle prese con i tagli ha sganciato benefici fiscali per favorire la creazione di nuove mutue che, teoricamente, dovrebbero servire a coprire i buchi lasciati dalla sanità pubblica. Così il nuovo sistema di welfare aziendale ha preso piede. L'Agenzia delle Entrate dice che nel 2014 erano 9 milioni gli italiani con un'assicurazione sanitaria integrativa, saliti a 14 nel 2017. Saranno 21 milioni nel 2025.

Franco Masini, responsabile dell'Unità Coronarica di Parma e medico di Emergency, lancia l'allarme: «Si va verso un sistema sanitario a doppio binario. Un servizio pubblico per le fasce più deboli. E una sanità privata per garantire procedure rapide. La sanità italiana non è più universale, neppure in Emilia». Infatti le persone che si assicurano sono per lo più lavoratori dipendenti, spesso dirigenti, uomini, del Nord Italia, ben istruiti. «Eppure ci sono 10 milioni di italiani che non riescono ad accedere al sistema sanitario pubblico», continua Masini, preoccupato per la rinascita delle mutue. «È un fenomeno che stiamo sottovalutando e parecchio rischioso», conclude.

Del resto sulle mutue stanno puntando davvero tutti. I sindacati (CGIL-CISL-UIL ndr), in tandem con le organizzazioni datoriali, siedono nei consigli d'amministrazione dei maggiori fondi di previdenza. Per esempio Metasalute, fondo sanitario dei metalmeccanici, da quest'anno è diventato

obbligatorio per tutte le tute blu e passerà da 200 mila a 1,5 milioni di iscritti. Le imprese ci guadagnano perché quella parte di salario è tassata meno della metà rispetto al resto della busta paga. «Ma così facendo lo Stato non incassa oltre 700 milioni di tasse che potrebbero servire a sostenere la sanità pubblica», spiega Costantino Troise, segretario di Anaa Assomed, il maggior sindacato dei medici. Inoltre l'effetto del second welfare potrebbe essere tutt'altro che positivo, perché secondo un'indagine Ocse e altre ricerche condotte in Germania, Francia e Canada le mutue private fanno aumentare il numero degli utenti della sanità, specialmente per le visite specialistiche: 46,6 per cento per gli assicurati, 25,9 per i non assicurati. Perché le visite più costose e i secondi accertamenti vengono fatti sempre a carico del sistema sanitario nazionale.<sup>19</sup>

h. «A fianco del Ssn (primo pilastro), ritroviamo la sanità categoriale (fondi chiusi) e le mutue sanitarie (fondi aperti) ... nell'insieme il cd secondo pilastro. Il terzo pilastro sanitario è invece composto dalle forme sanitarie assicurative individuali o collettive (polizze offerte dalle aziende ai propri dipendenti come benefit di welfare aziendale). Le fonti istitutive dei **fondi sanitari** sono molteplici: contratti e accordi collettivi tra le parti sociali, atti regionali e di enti territoriali, evoluzioni di enti non profit, in particolare società di mutuo soccorso, ecc. ... All'Anagrafe del Ministero della Salute risulterebbero registrati 361 fondi, di cui 337 riconosciuti secondo le caratteristiche dei Decreti che stabiliscono le agevolazioni fiscali, con una platea di iscritti di circa 6 milioni di persone, a cui sono da aggiungere altre 5 a cui sono estese le coperture in quanto familiari delle prime (Labate 2011; Vecchiotti 2014).





Il settore è in crescita sul lato dei fondi categoriali e dei c.d. **fondi di fondi**. Meno lineare è la situazione dei fondi aziendali (Colombo 2012; Pavolini 2013; Sbarra 2013). In crescita risultano inoltre **le società di mutuo soccorso gemmate dalle banche di credito cooperativo** (Cassola 2014).

Con le risorse gestite i fondi sanitari integrativi offrono prestazioni di tipo: complementare, già garantite dal Ssn, con forme di copayment (ticket e franchigie), o di rimborso diarie per ospedalizzazione o malattia; supplementare, non garantite dal Ssn, quali le spese odontoiatriche, oculistiche, ecc.; sostitutive, erogate dal fondo attraverso convenzioni con produttori, già garantite dal Ssn ma rese così più facilmente fruibili ai propri soci (leggi: liste di attesa, scelta del professionista o delle strutture, orari di accesso, ecc.). Le forme giuridiche assunte sono non profit (casse sanitarie aziendali, fondi sanitari negoziali nonché società di mutuo soccorso), ovvero società di capitali privati (nel caso dei fondi dei fondi, third party administrator e società assicurative) o a totale controllo pubblico (come *Penplan in Trentino Alto Adige*). A seconda del tipo di ente, cambiano ovviamente le forme di governance e gli attori deputati alla funzione di indirizzo e controllo. I modelli gestionali, inoltre, dipendono molto dalle dimensioni, dalla storia e dal tipo di attività che vengono svolte (Cavazza e De Pietro

2012), con una dinamicità interna ai singoli attori che mette in luce strategie di impresa alquanto diversificate: processi associativi tra mutue (Maggi 2012; Cassola 2014); spin off che permettono di superare l'alternativa fondo chiuso e fondo aperto (es. *Fasi e Fasi open*); diversificazioni di prodotto compatibili con regimi fiscali diversi a seconda che il target siano singoli associati o aziende (es. *Campa, Testa 2008*); affidamento a third party administrator della gestione amministrativa (es. *Previmedical; Unisalute*) insieme o meno all'individuazione di broker (es. *Assidim, Rbm salute e Munich Health*) per la copertura parziale o totale di una parte o di tutti i rischi garantiti (Vecchietti 2012)."<sup>20</sup> Fondi sanitari, fondi aziendali, fondi dei fondi, società di mutuo soccorso nate dalle banche di credito cooperativo: questo naturalmente non è un altro discorso ma il futuro che avanza; ecco a cosa sono serviti tutti quei processi di esternalizzazione e privatizzazione che si sono susseguiti e che ancora rivestono carattere di trasformazione del sistema, ecco perché le liste di attesa e la carenza di personale funzionale ad ingrossarle, ecco il valore dell'intramoenia per ripagare la complicità della classe medica, ecco perché la sopravvivenza dei sindacati confederali ripagati prima con la moneta dei CAF e poi con la compartecipazione nei fondi. Questo non è un altro discorso, dicevamo, ma necessità di un approfondimento specifico.



## NOTE

- 1 Giovanni Ranalli – vice presidente Commissione Sanità e Servizi Sociali Regione Lazio – ““La Regione di fronte alle unità sanitarie locali ed ai nuovi compiti di assistenza ospedaliera” Atti Convegno Gruppo Consiliare P.C.I. Regione Lazio – pag.8 – Roma 31 Ottobre 1974.
- 2 Ivi pag 11
- 3 Maura Cossutta Referente presso l’Azienda Ospedaliera S. Camillo Forlanini di Roma – Settore Sanità e Cooperazione Internazionale 1978-2008 Trent’anni di sanità tra bioetica e prassi quotidiana Giunta Regionale toscana Direzione generale del diritto alla salute e politiche di solidarietà Commissione Regionale di Bioetica <http://www.regione.toscana.it/documents/guest/Documenti/Pubblicazioni/Trent>
- 4 Sabino Venezia – Massimo Fabiani – intervento RdB/CUB al social forum di Firenze – novembre 2002 – ora in Rivista “Proteo” n° 2002-3” Dal diritto alla salute alla sanità-merce”
- 5 ibidem
- 6 Ivan Cavicchi - Docente di Sociologia dell’Organizzazione Sanitaria e di Filosofia della Medicina – Università degli Studi di Roma “La Sapienza” e “Tor Vergata”- Giunta Regionale toscana Direzione generale del diritto alla salute e politiche di solidarietà Commissione Regionale di Bioetica <http://www.regione.toscana.it/documents/guest/Documenti/Pubblicazioni/Trent>
- 7 Contro il Welfare dei miserabili - Luciano Vasapollo - Assemblea-dibattito in tema di flessibilità, nuovo mercato del lavoro e riforma del Welfare State - Relazione Introduttiva PROTEO 1999-3
- 8 M. Gabanelli, S. Ravizza Sanità il buco dei rimborsi - Corriere della Sera DATAROOM - <http://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/sanita-fiume-denaro-privati-convenzionati/f89a4870-0768-11e8-8886-af603f13b52a-va.shtml>
- 9 Valter Baldini, Quaderni – Rassegna sindacale – Ediesse s.r.l. n°110 – settembre-ottobre 1984 – pag.106
- 10 Prof. E. Veronesi – Esperto Cons. Superiore Sanità – ora in: “USL e Ospedali: come negoziare l’Azienda sanità” di I. Cavicchi, pag 167. Ediz. EDIESSE, Roma, Aprile 1994
- 11 “Liguria, tre ospedali in gestione ai privati” – il secolo XIX – 21/01/2018 [http://www.ilsecoloxix.it/p/genova/2017/01/21/ASDJsQ0F-liguria\\_gestione\\_ospedali.shtml](http://www.ilsecoloxix.it/p/genova/2017/01/21/ASDJsQ0F-liguria_gestione_ospedali.shtml)
- 12 [http://www.ansa.it/liguria/notizie/2017/08/04/viale-disegna-la-nuova-sanita-ligure\\_cf0e8c76-6cb6-4924-8a7e-f174d721e0f0.html](http://www.ansa.it/liguria/notizie/2017/08/04/viale-disegna-la-nuova-sanita-ligure_cf0e8c76-6cb6-4924-8a7e-f174d721e0f0.html)
- 13 Sabino Venezia – “il neoliberalismo europeo trasforma il diritto alla salute in precarietà del vivere” – ora in Rivista Proteo – 2006-3 e 2007-1
- 14 Corte dei Conti - SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO - Rendiconto generale della regione Lazio Esercizio finanziario 2015 RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO ALLA DECISIONE DI PARIFICA VOLUME II PAG.135
- 15 Peter Gomez -16 marzo 2017 Il Fatto Quotidiano – <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/03/16/mutua-sanitaria-lo-stato-fa-un-regalo-ai-privati/3455275/>



16 *idem*

17 Gloria Riva – *Espresso* - 22 gennaio 2018 - <http://espresso.repubblica.it/inchieste/2018/01/22/news/sanita-corsa-alla-mutua-integrativa-gli-italiani-con-l-assicurazione-privata-sono-raddoppiati-1.317359>

18 Massimo Campedelli - *La sanità integrativa* - 21 marzo 2017 - <https://mutuaoggi.org/la-sanita-integrativa/>

19 Gloria Riva – *Espresso* - 22 gennaio 2018 - <http://espresso.repubblica.it/inchieste/2018/01/22/news/sanita-corsa-alla-mutua-integrativa-gli-italiani-con-l-assicurazione-privata-sono-raddoppiati-1.317359>

20 Massimo Campedelli - *La sanità integrativa* - 21 marzo 2017 - <https://mutuaoggi.org/la-sanita-integrativa/>



# Dal diritto alla salute al Welfare aziendale. Cronaca dello smantellamento del Sistema sanitario nazionale

di Corinna Betassa



## INTRODUZIONE

Dal 2013 in Italia continua a ridursi in modo incontrollato la quota di PIL destinata alla sanità pubblica. L'OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità) ha recentemente avvertito che la prevista riduzione della spesa sanitaria per l'anno 2018 al 6,5% del PIL (nel 2017 era il 6,8%) va a oltrepassare la soglia limite sotto la quale non sarà più possibile garantire l'accesso generalizzato alle cure, di fatto decretando la morte dell'universalismo<sup>1</sup>. Che fine sta dunque facendo l'universalismo nel nostro sistema sanitario?

Quest'articolo si propone di analizzare i passaggi dello smantellamento in atto del sistema sanitario pubblico universalistico, progressivamente convertito in un sistema misto con un ruolo di primo piano assegnato ai privati. Processo, questo, che va inquadrato nel quadro più ampio di ristrutturazione delle politiche italiane del welfare all'interno delle linee guida dettate dall'Unione Europea

**1.** Il Sistema sanitario nazionale (SSN) nasce 40 anni fa, nel 1978, come uno dei principali risultati della stagione di lotte del movimento dei lavoratori sulla base dei principi di universalità, equità e solidarietà, trovando nel modello inglese di William Beveridge la principale fonte di ispirazione.

Il sistema sanitario universalistico si differenzia dagli altri sistemi per tre caratteristiche principali: il solidarismo, ossia l'accesso universale indipendente dalla propria condizione economica e lavorativa; la fonte di finanziamento, prevalentemente basata sulle entrate tributarie; e la gestione esclusivamente statale, attraverso il governo. I sistemi sanitari basati sul modello Beveridge sono definiti nel linguaggio assicurativo

sistemi "single-payer", ossia basati su un assicuratore unico e pubblico; oltre all'Italia sistemi single-payer sono presenti attualmente in Svezia, Danimarca e Canada.

A livello europeo il modello più rappresentato è il Bismarck, adottato per esempio in Francia, Germania, Belgio e Olanda, ma anche nel nostro paese prima del 1978. Si tratta di un sistema mutualistico che prevede una assicurazione obbligatoria sotto controllo governativo basata su contributi calcolati sugli stipendi dei lavoratori. I contributi sanitari vengono raccolti in un numero ampio di fondi assicurativi privati o sociali che variano ampiamente in base al numero di iscritti e alla categoria occupazionale dei lavoratori. Prima del 1978, quindi, l'accesso alla salute nel nostro paese era fortemente vincolata allo status di lavoratore e non di cittadino, al punto che l'assistenza dedicata a un terzo della popolazione (inoccupati o lavori precari o informali) era affidata alla carità legalizzata dei comuni<sup>2</sup>.

Infine abbiamo i sistemi sanitari privati, come quello statunitense, completamente assoggettato al libero mercato, in cui le compagnie assicurative private offrono contratti assicurativi tendenzialmente modellati sul rischio individuale, con esclusione completa delle categorie sociali più deboli e un importante rischio di sottoassicurazione (selezione inversa) dei "soggetti meno a rischio".

A fianco di questi tre principali sistemi esistono modelli misti che prevedono la presenza simultanea di meccanismi impositivi e forme di assicurazione sociale. Appare evidente come il sistema universalistico sia l'unico a garantire un accesso indiscriminato all'accesso alle cure indipendentemente dalla classe sociale; esso si fonda sul finanziamento pubblico, e la sua



sopravvivenza è quindi fortemente vincolata alle decisioni politiche di allocazione dei fondi.

**2.** Già a partire dagli anni '80 e '90, con la sconfitta dello stesso movimento dei lavoratori che aveva permesso la costituzione del SSN, e l'inizio della controffensiva neoliberaista su scala mondiale, senza dimenticare il crollo dell'Unione Sovietica nel 1989-1991, inizia una graduale destrutturazione dei principi fondanti dell'universalismo sanitario italiano. Il modello della legge 833/78 viene già negli anni Ottanta sottoposto a critiche per l'eccessiva spesa pubblica da esso prevista; già nei primi anni Ottanta c'è una prima forte limitazione dell'accesso alle prestazioni sanitarie, tramite l'introduzione di un sistema di compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini, ovvero il meccanismo del ticket<sup>3</sup>. È tuttavia negli anni Novanta che si realizzano riforme molto significative, che hanno minato alla radice l'universalismo.

In questo contesto la costruzione dell'Unione Europea ha giocato un ruolo fondamentale: in particolare la costituzione dei vincoli di bilancio previsti dalle fasi dell'Unione economica monetaria hanno rappresentato un'efficace spinta verso una riduzione della spesa pubblica e in particolare sociale, e dell'intervento statale in settori sociali strategici, in primis la sanità. Tali vincoli si sono fatti nel corso del tempo sempre più stringenti e sempre più efficaci nel determinare un ridimensionamento del Servizio sanitario nazionale, tendendo verso la definizione di un "pilota automatico" che ha reso molto simili le politiche adottate dai governi di centro-destra e centro-sinistra.

La prima grossa spallata alla gestione pubblica della salute coincide, non a caso, con la ratifica del trattato di Maastricht del

1992; nello stesso anno infatti con il d.lgs n°502 si definisce l'aziendalizzazione delle Unità Sanitarie Locali, che diventano ASL ossia Aziende, con definizione degli obiettivi in base alle risorse disponibili sotto il controllo di veri e propri manager aziendali; si ha inoltre l'introduzione del sistema di accreditamento istituzionale per gli enti privati e lo spostamento della gestione della sanità a livello regionale, lasciando allo Stato compiti residui.

Questo decentramento dallo Stato alle regioni che fino a quel momento avevano svolto un ruolo di coordinamento e di controllo dell'impiego delle risorse, decentramento che sarà rafforzato negli anni successivi, ha finito per acuire la differenza fra le stesse in termini di servizi erogati e di spesa sanitaria per i singoli cittadini (ad esempio sono le regioni a definire i costi dei tickets) determinando la formazione di fatto di 21 servizi sanitari regionali che, come ricorda Terranova<sup>4</sup>, fa sì che quelle che sono le finalità di giustizia sociale, come il superamento delle disuguaglianze territoriali e sociali vengano negate perché confliggono con lo scopo del sistema aziendale: il profitto.

Il nuovo assetto del SSN comincia a minare lo stesso concetto di universalismo trasformando il sistema di finanziamento pubblico delle regioni in un discorso di merito: le regioni più "meritevoli" che riescono a non sfiorare i bilanci vengono premiate con qualcosa in più rispetto alle quote pro-capite mentre le regioni "dissipatrici" vengono punite con sistemi di misure di tassazione regressiva (come i sovratickets) fino al commissariamento finché non rientrano nella legalità amministrativa di bilancio.

Nella pratica questa prima controriforma pone le basi per l'apertura al settore



privato: nell'art.9 si sottolinea come la regione in virtù della sua autonomia "possa prevedere forme di assistenza differenziata per tipologia di prestazione" e quindi possa dar vita a società miste a capitale pubblico e privato<sup>5</sup>, iniziando così la reintroduzione di mutue e assicurazioni private presenti prima del 1978. Di fatto già con questa riforma si passa da un servizio nazionale verticalmente integrato a un modello misto dove beni e servizi sanitari sono opera sia del pubblico che del privato<sup>6</sup>, tra loro posti in competizione.

Nel 1994 si consolida inoltre il nuovo sistema di erogazione e finanziamento a prestazione per gli ospedali, che determina un prezzo per ogni prestazione sanitaria, raggruppando di fatto i pazienti in gruppi omogenei per diagnosi, sulla base del criterio americano DRG. Al centro degli obiettivi di salute inizia a porsi non più il paziente, ma il costo della prestazione.

Tutti i punti cardine della riforma del 1992 (aziendalizzazione, regionalizzazione, principi di mercato introdotti nella gestione della sanità) furono poi confermati e rafforzati dal secondo ciclo di controriforme nel nostro paese, quello del 1998-1999 (legge Bassanini e riforma Bindi), sotto i governi a guida D'Alema; mentre l'autonomia regionale anche in materia sanitaria fu poi ulteriormente ampliata con la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001 sotto il governo Berlusconi.

Dobbiamo sottolineare nuovamente che questo decennio di controriforme del Sistema sanitario nazionale risente in modo decisivo dei costituendi vincoli europei, e in particolare del Patto di stabilità, crescita e sviluppo approvato dai paesi membri della UE nel 1997, cui segue immediatamente nel 1998 un Patto di stabilità interno realizzato dall'Italia. Prende corpo

la trasformazione del "Welfare State" in "Profit State"<sup>7</sup>. A proposito delle riforme di questi anni, una studiosa scrive che "si tratta di provvedimenti importanti, la cui definizione è sicuramente da riconnettere ai vincoli imposti dal patto, che hanno spinto il governo e le regioni a trovare soluzioni che contribuissero al rispetto dei vincoli esterni imposti dall'arena sovranazionale"<sup>8</sup>. La costituzione dell'Unione Europea come soggetto competitivo a livello globale tende a livellare verso il basso tutte le dimensioni del welfare, anche se con impatti in parte differenziati nei diversi paesi.

**3.** I paesi dell'area mediterranea dell'Unione Europea, che partono da basi diverse, vedono il proprio sistema sanitario fortemente ridimensionato negli ultimi anni a causa delle politiche neoliberiste. In Spagna, paese che ha conosciuto una regionalizzazione simile al caso italiano, nell'aprile del 2012 con un decreto reale il sistema universalistico basato sulla fiscalità generale è stato sostituito da un sistema assicurativo modello Bismarck<sup>9</sup>. Portogallo e Grecia, paesi che non avevano in passato costruito un sistema sanitario universalistico, hanno visto aumentare la presenza dei privati anche in questo campo e hanno visto una decisa riduzione dell'intervento dello Stato e un livellamento verso il basso della qualità della copertura pubblica<sup>10</sup>. In Grecia in particolare, i tagli imposti dall'Unione Europea hanno fatto sì che dal 2009 la spesa sanitaria pro-capite si sia ridotta di un terzo, mentre ospedali pubblici e medici sono ormai privi di risorse e attrezzature (e i tassi di mortalità dei pazienti aumentano esponenzialmente) e più di 2,5 milioni di persone sono attualmente prive di qualunque copertura sanitaria<sup>11</sup>.

E in Italia? Se la strada verso l'aper-



tura ai privati è stata già ampiamente tracciata dagli anni Novanta, è stato poi negli ultimi anni, a partire dalla crisi finanziaria del 2007-2008, che anche in Italia, come in tutto l'Occidente, le conquiste del movimento dei lavoratori in termini di diritti e welfare sono state ulteriormente attaccate sotto la spinta di una competizione globale sempre più dura. La stessa Unione Europea continua il proprio processo di costruzione accentuando le disuguaglianze tra i paesi e i gruppi sociali.

Nel nostro paese osserviamo altresì che la crisi economica ha costituito e sta costituendo una opportunità per proseguire nel percorso iniziato negli anni Novanta. Qui il "cambio di passo" si registra a partire dal governo Monti: dal 2010 al 2013 il finanziamento pubblico alla sanità diminuisce del 3,5% in termini reali, causando blocco del turnover del personale, aumento spropositato dei ticket, migrazioni di massa degli utenti dal pubblico al privato. A gennaio 2012, con la modifica dell'art. 81, il vincolo del pareggio di bilancio entra direttamente in Costituzione. La legge di stabilità 2014 riduce il finanziamento alla sanità di oltre 1 miliardo di euro: 540 milioni per il 2015 e 610 nel 2016<sup>12</sup>.

Il Sistema sanitario nazionale rischia il collasso per mancanza di risorse: secondo il VII Rapporto RBM – Censis sulla Sanità in Italia (2017), mancano dai 20 ai 30 miliardi di euro per il mantenimento degli attuali standard assistenziali, i tempi di attesa nelle strutture pubbliche continuano ad aumentare mentre nel 2016 più di 12 milioni di persone hanno rinunciato a curarsi (oltre un milione in più dell'anno precedente) e la spesa sostenuta di tasca propria (out of pocket) dai cittadini continua a crescere (+4% dal 2013, raggiunge ora la cifra di 35 miliardi di euro).<sup>13</sup>

I tagli ovviamente toccano da vicino anche i lavoratori: dal 2009 a oggi, la sanità pubblica ha perso circa 40000 impiegati complessivi nel servizio sanitario nazionale, tra cui 8000 medici, 10000 infermieri, 2000 operatori di assistenza, 20000 lavoratori tecnici e amministrativi<sup>14</sup>. Il blocco delle assunzioni pubbliche fa sì che si ricorra a contratti "meno costosi", più flessibili e precari basati prevalentemente sulle prestazioni a gettone in regime di libera professione; nel 2017, complessivamente i lavoratori precari nella sanità hanno raggiunto quota 44000, con crescita di lavoratori interinali chiamati ad affrontare i picchi di emergenza<sup>15</sup>. Un accenno va fatto sui medici neolaureati e sugli specializzandi, collocati al fondo della catena sanitaria: il sistema formativo permette solamente a 1 su 2,5 medici di accedere al percorso di specialità, creando un esercito di riserva di giovani altamente formati ma precari e sottopagati<sup>16</sup>.

L'Italia è tra i paesi europei con il minor numero di posti letto per abitante: 331 ogni 100.000, 2,5 volte meno della Germania in una UE che comunque dal 2008 al 2014 ha visto un calo di questo indicatore del 6% (da 2,81 a 2,65 milioni)<sup>17</sup>. Significativo anche il continuo accorpamento delle ASL, che diventano così sempre meno in grado di rispondere ai bisogni dei territori, nell'ottica di creare centri di riferimento super specializzati riducendo la copertura di base. Dalle 146 ASL del 2010 attualmente siamo passati a 97 (-35%)<sup>18</sup>.

La particolarità è che nel nostro paese è in corso un chiaro attacco alla sanità pubblica e all'universalismo, che però non si realizza tramite un esplicito progetto di riforma, ma piuttosto per mezzo di quello che è stato definito "definanziamento coatto"<sup>19</sup>, ovvero limiti coercitivi posti a ogni





livello del sistema, fino ai singoli ospedali, per costringerlo a risparmiare<sup>20</sup>.

La ricetta sembra quindi essere la seguente: “si parte dal definanziamento del servizio pubblico, se ne riduce l’efficienza, si allungano le liste d’attesa, si innalzano i ticket. Una crescente parte degli assistiti è costretta a pagare per ricevere una prestazione sanitaria, una parte rinuncia a curarsi, altri ancora si muniscono di una assicurazione privata<sup>21</sup>”. Va aggiunto, ed è fondamentale, che si vanno introducendo e rafforzando i sistemi di welfare aziendale, fondi sanitari integrativi (FSI) offerti dalle aziende grazie ad agevolazioni fiscali promosse dallo Stato. Con la legge di stabilità 2016, mentre si taglia la spesa sanitaria pubblica, il governo Renzi ha introdotto norme che hanno detassato le aziende che propongono queste formule, con la benedizione dei sindacati confederali. Con l’accordo quadro sul lavoro pubblico del 30 novembre 2016 il governo si è poi nuovamente impegnato a sostenere la graduale introduzione di forme di welfare contrattuale<sup>22</sup>.

**4.** Da questo quadro, emerge come i tre pilastri della sanità nel nostro paese siano al momento:

- Il Sistema sanitario nazionale (basato sui principi del 1978);
- La sanità collettiva integrativa (cioè i fondi sanitari integrativi differenziati in base alle aziende);
- La sanità individuale (polizze assicurative stipulate dai singoli sulla base del privato puro).

Dato che i vincoli di bilancio dell’Unione Europea impediscono di intervenire sul primo pilastro, è chiaro come si stia pun-

tando in prospettiva a incrementare ulteriormente il secondo e terzo pilastro, come emerge da molti studi di osservatori come la Bocconi<sup>23</sup> e l’Osservatorio Gimbe, che chiedono a gran voce di istituzionalizzarli maggiormente anche a livello legislativo, probabile direzione di una futura riforma integrando all’interno degli FSI anche le prestazioni garantite dai LEA (livelli essenziali di assistenza)<sup>24</sup>.

A livello puramente economico è provato come in realtà i sistemi “single payer”<sup>25</sup> rispetto ai sistemi mutualistici siano meno costosi e che, di fatto, spostare la spesa dal finanziamento pubblico della sanità agli incentivi fiscali offerti alle compagnie assicurative non rappresenti un risparmio ma rientri in realtà in un quadro generale di ridefinizione delle economie degli stati membri della UE. Dietro un apparente obiettivo di giustizia sociale in realtà si cela la necessità di permettere al settore privato e ai grossi capitali di mettere le mani sul remunerativo comparto della sanità, e ciò è ancor più evidente in un paese come l’Italia che fino a circa 25 anni fa vantava un modello di capitalismo a sistema economico misto privato-pubblico.

Il carattere profondamente classista di questa proposta si nasconde dietro il concetto di far pagare a chi può permetterselo (anche solo perché ha un contratto di lavoro) l’accesso alla salute mentre per quella fetta di popolazione che non può accedere al Welfare integrativo o privato puro si va verso la costituzione di un “Welfare dei miserabili”<sup>26</sup> fatto di strutture fatiscenti, migrazioni dei pazienti dalle regioni più povere a quelle più ricche, macchinari vecchi e personale sanitario allo stremo delle forze a causa delle condizioni lavorative in cui si trova ad operare.

Per questo riteniamo urgente riporta-



re la salute e l'accesso alle cure al centro degli obiettivi di lotta sostenendo la necessità di creare un fronte unitario di pazienti e personale sanitario nel nome dell'interesse comune di un sistema sanitario pubblico in grado da un lato di garantire l'accesso equo, universale e solidale e dall'altro

di mettere in condizione i lavoratori della sanità di garantire il diritto alla salute senza perdere il diritto a lavorare in condizioni adeguate. Occorre per questo rimettere al centro il ruolo del pubblico lottando contro l'Unione Europea e i suoi vincoli di bilancio in una prospettiva socialista.



**NOTE**

- 1 GIMBE, "2° rapporto sulla sostenibilità del Sistema Sanitario Nazionale", Bologna, giugno 2017, [http://www.rapportogimbe.it/2\\_Rapporto\\_GIMBE\\_Sostenibilita\\_SSN.pdf](http://www.rapportogimbe.it/2_Rapporto_GIMBE_Sostenibilita_SSN.pdf).
- 2 V. Glorioso (2012), "L'universalismo incompiuto. Disuguaglianze socioeconomiche e iniquità nell'accesso ai servizi sanitari in Italia", tesi di dottorato, Università degli Studi di Milano Bicocca, anno accademico 2011/2012.
- 3 *Il ticket nasce con l'obiettivo puramente economico di contenere la domanda inappropriata, che invece si dovrebbe affrontare da un punto di vista medico con il potenziamento del servizio sul territorio anche per quanto riguarda l'aspetto comunicativo. Un medico di base con 1500 pazienti difficilmente può spiegare al paziente, nel poco tempo a disposizione, perché ad esempio non sia necessario ripetere il quadro lipidico (esami del colesterolo) dopo un mese.*
- 4 F. Terranova (2016), "Sanità e insanità pubblica nell'Italia neoliberista", Firenze, Altra Linea Edizioni, p. 240.
- 5 Citato in F. Terranova, op. cit., p. 244
- 6 V. Glorioso, op. cit., p. 79.
- 7 L. Vasapollo (1999), 'Contro il welfare dei miserabili', "Proteo", 1999/3.
- 8 F. Maino (2003), 'L'europeizzazione della sanità. La politica sanitaria italiana tra patti esterni e patti interni', in S. Fabbrini (a cura di), "L'europeizzazione dell'Italia", Roma-Bari, Laterza, p. 165. Secondo la Maino, "L'esistenza di un patto esterno (tra i paesi membri della UE) ha prodotto una serie di conseguenze a cascata: la definizione di un patto interno che a sua volta, attraverso l'imposizione di vincoli finanziari agli enti decentrati, ha implicato una decisa ridefinizione dei rapporti tra centro e periferia, in particolare tra governo centrale e regioni. Ed essendo quella sanitaria la voce di spesa più consistente per il livello di governo regionale, è stato proprio sull'evoluzione della sanità che il patto di stabilità interno ha avuto delle chiare e incisive ripercussioni" (ivi, p. 183).
- 9 Redazione SaluteInternazionale, 'Controriforma sanitaria in Spagna. Nel mirino anche gli immigrati', [saluteinternazionale.info](http://www.saluteinternazionale.info/2012/10/controriforma-sanitaria-in-spagna-nel-mirino-anche-gli-immigrati/), 4 ottobre 2012, <http://www.saluteinternazionale.info/2012/10/controriforma-sanitaria-in-spagna-nel-mirino-anche-gli-immigrati/>.
- 10 Ana M. Guillén, Estefanía Torres (2014), *Crisis and healthcare reform in Spain, Portugal and Greece: What universalism is still possible?*, in "Politiche Sociali, Social Policies" 3/2014, pp. 373-386.
- 11 <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/01/patients-dying-greece-public-health-meltdown>
- 12 GIMBE, op. cit., p. 25
- 13 The Guardian, 'Patients who should live are dying': Greece's public health meltdown', 1 gennaio 2017, [http://www.repubblica.it/salute/medicina/2017/06/07/news/sanita\\_negata\\_per\\_oltre\\_12\\_milioni\\_di\\_italiani-167476921/](http://www.repubblica.it/salute/medicina/2017/06/07/news/sanita_negata_per_oltre_12_milioni_di_italiani-167476921/).



- 14 FP Cgil, 'Sistema al tracollo, meno 50.000 lavoratori dal 2009 nel Servizio Sanitario Nazionale' <http://www.compartosanita.it/fp-cgil-sistema-al-tracollo-meno-50mila-lavoratori-dal-2009-nel-servizio-sanitario-nazionale/>
- 15 S. Iucci, 'Conto alla rovescia per la sanità italiana', Rassegna sindacale, 24 febbraio 2017, <http://www.rassegna.it/articoli/conto-alla-rovescia-per-la-sanita-italiana>
- 16 È recentissimo l'accordo Stato-Regioni che istituisce una nuova figura di medico non specializzato né specializzando, con contratto a tempo determinato, per coprire il fabbisogno del SSN spendendo molto meno. (Cfr. <https://chisicuradite.wordpress.com/2018/03/15/nuovo-accordo-stato-regioni-lo-specializzando-lavoratore-ovvero-quando-la-toppa-e-peggio-del-buco/>)
- 17 Quotidiano Sanità, 'Posti letto ospedalieri. Tagli in tutta Europa: negli ultimi 6 anni meno 160 mila. Ma la Germania ne ha comunque il triplo dell'Italia' 19 novembre 2016, [http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo\\_id=45300](http://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=45300)
- 18 Quotidiano Sanità, 'Scenari. Sempre meno Asl e sempre più grandi. Ecco come sta cambiando il volto della sanità', 8 dicembre 2016, [http://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo\\_id=45924](http://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo_id=45924)
- 19 I. Cavicchi, 'Sanità, ovvero la strategia del definanziamento coatto', Rassegna sindacale, 22 ottobre 2015, <http://www.rassegna.it/articoli/sanita-ovvero-la-strategia-del-definanziamento-coatto>
- 20 G. Maciocco, 'Assalto finale al Servizio Sanitario Nazionale', [saluteinternazionale.info](http://www.saluteinternazionale.info), 26 ottobre 2015, <http://www.saluteinternazionale.info/2015/10/assalto-finale-al-servizio-sanitario-nazionale/>
- 21 G. Maciocco, 'Gambero Italia', [saluteinternazionale.info](http://www.saluteinternazionale.info), 26 aprile 2016, <http://www.saluteinternazionale.info/2016/04/gambero-italia/>
- 22 I. Cavicchi, 'Mutua sanitaria, lo Stato fa un regalo ai privati', Il Fatto Quotidiano, 16 marzo 2017, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/03/16/mutua-sanitaria-lo-stato-fa-un-regalo-ai-privati/3455275/>
- 23 E. Borgonovi, R. Tarriconi, 'Solo così il Ssn potrà affrontare le sfide del futuro', Sanità24, 4 dicembre 2017, <http://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/aziende-e-regioni/2017-12-04/solo-cosi-ssn-potra-affrontare-sfide-futuro-111719.php?uuid=AEaa1rMD>
- 24 Le prestazioni sanitarie che lo Stato è obbligato a fornire pubblicamente al cittadino e che ad oggi non rientrano ancora nel sistema di welfare aziendale, sebbene esistano pressioni in questo senso. I nuovi LEA, ampliati nel 2017, prevederebbero infatti una spesa molto superiore rispetto a quella che le Regioni sono in grado di sostenere.
- 25 G. Maciocco, 'Gambero Italia', op. cit.
- 26 L. Vasapollo, op. cit.





# Le privatizzazioni in Italia: analisi del processo di mercificazione dell'economia pubblica

di Lorenzo Dorato



## INTRODUZIONE

La privatizzazione delle imprese pubbliche e dei cardini tradizionali dello stato sociale novecentesco, avvenuta nel corso degli ultimi trent'anni e tutt'ora in pieno svolgimento, si configura come un gigantesco processo che ha profondamente mutato la natura del capitalismo italiano contribuendo alla sua trasformazione da sistema misto, con forti elementi di pianificazione dell'economia e redistribuzione delle risorse, a sistema liberista ostile al compromesso tra Stato e mercato e insensibile alla mediazione tra bisogni sociali e profitto.

L'analisi qui di seguito svolta si articola in tre momenti: un'analisi dei presupposti teorici del processo di privatizzazione e liberalizzazione delle imprese pubbliche e dei mercati; una ricostruzione storica del processo di privatizzazione delle imprese pubbliche in Italia e infine l'analisi di un caso di studio, quello delle ferrovie, caratterizzato da interessanti peculiarità.

## PARTE I – COME NASCONO I PRIMI CICLI DI PRIVATIZZAZIONI IN ITALIA

### LE GIUSTIFICAZIONI TEORICHE DELLE PRIVATIZZAZIONI

A partire dalla fine degli anni '70, per variegate ragioni di carattere storico e politico e in concomitanza con un'inversione di tendenza nei rapporti di forza tra classi sociali, si afferma in ciascun paese a ritmi differenti il dominio delle politiche economiche di ispirazione neoliberalista. Le basi teoriche di riferimento del nuovo corso sono il monetarismo della scuola di Chicago, sorto come ripresa del punto di vista pre-keynesiano sulla spiegazione dei fenomeni macroeconomici, e la teoria econo-

mica neo-austriaca favorevole ad un *laissez-faire* radicale e ad un vasto disimpegno dello Stato dal suo ruolo di attore e regolatore economico.

In termini di finanze pubbliche ciò doveva implicare la fine delle politiche espansive monetarie e fiscali. Rigore finanziario, diminuzione dell'imposizione fiscale, perdita di progressività delle imposte, riduzione drastica del debito pubblico, autonomia della politica monetaria della Banca Centrale dal Governo.

In termini di politica industriale, la ricetta imponeva la triade deregolamentazione-liberalizzazione-privatizzazione, ovvero politiche favorevoli al pieno dispiegarsi dei meccanismi di mercato, ritenuti perfettamente funzionanti e garanti della massima efficienza economica. Lo schema logico di riferimento della nuova impostazione dominante nei rapporti tra Stato e mercato assumeva come data una catena di cause ed effetti radicata in una narrazione teoricamente ed empiricamente inconsistente, ma ad alto impatto mediatico, apparentemente convincente: la sete di profitto e la competizione sono le uniche leve che possono portare un'impresa ad adottare comportamenti efficienti. Secondo questa narrazione l'impresa pubblica, perno dello sviluppo economico del trentennio post-bellico, alla lunga ha fallito per via dell'assenza di incentivi economici; si è rivelata univocamente inefficiente e burocratizzata, ha causato una lievitazione dei costi di produzione, ha determinato un inevitabile aumento delle imposte e del debito, una scarsa propensione all'innovazione, un'insufficiente attenzione ai bisogni del consumatore, salari artificialmente alti per lavori a bassa produttività e, infine, prezzi artificialmente troppo bassi (coperti dalla fiscalità) che spiazzavano la potenziale



concorrenza privata, deprimendo così gli investimenti delle imprese e dunque occupazione e crescita.

La soluzione a questo apparente quadro catastrofico non poteva che essere il ripristino della logica del mercato. Per questo la privatizzazione delle imprese pubbliche doveva procedere parallelamente al ripristino di un ambiente competitivo: la liberalizzazione dei mercati. Ma il giudizio drasticamente negativo sull'azione dell'impresa pubblica rendeva preferibile la presenza della proprietà privata persino laddove fosse tecnicamente impossibile la libera concorrenza: il monopolio privato regolamentato o l'oligopolio privato di fatto vengono considerati una valida alternativa al monopolio pubblico.

Da un lato quindi il nuovo corso di politica industriale poneva l'enfasi sulle virtù della concorrenza contro le rigidità dei mercati regolamentati in senso dirigista. Da un altro lato sulle virtù del privato rispetto al pubblico in sé per sé, sulla base di un pregiudizio quasi antropologico (empiricamente mai verificato) circa le virtù dell'impresa privata rispetto a quella pubblica. Il nuovo corso incentrato sulla privatizzazione e liberalizzazione veniva in quegli anni sostenuto da alcuni mutamenti teorici rilevanti, tutti interni alla teoria neoclassica, che dal punto di vista del riformatore liberista andavano a rafforzare le fondamenta del mutato paradigma. Possiamo enucleare in questo senso tre passaggi teorici fondamentali che hanno fatto da base all'impianto riformista antistatalista: una nuova definizione di mercato competitivo basato sulla nozione di mercati contendibili, la teoria della concorrenza alla Demsetz e la svolta teorica della Public Choice.

La nozione di mercato contendibile fu introdotta per la prima volta in un articolo

di Baumol, Panzar e Willig del 1982<sup>1</sup> in cui i tre autori ridefinivano il concetto neoclassico di concorrenza perfetta in termini di contendibilità dei mercati. Un mercato sarebbe da considerarsi competitivo non tanto in relazione alla numerosità di operatori indipendenti ivi operanti (visione tradizionale), ma ogni qualvolta sia astrattamente possibile l'entrata di un altro concorrente, anche quando vi operi un'unica impresa monopolistica. La sola minaccia di ingresso di altri operatori costituirebbe di per sé un meccanismo disciplinante del mercato, garanzia di efficienza produttiva. Questo salto paradigmatico ha contribuito a scardinare uno dei motivi che giustificavano, anche dal punto di vista della stessa teoria dominante, l'intervento pubblico in tutti quei settori considerati strutturalmente non competitivi, poiché caratterizzati da forti economie di scala, favorendo così la deregolamentazione e la fuoriuscita dello Stato proprietario da tante industrie fino ad allora controllate dalla mano pubblica: secondo questa nuova teoria, qualsiasi mercato può essere reso efficiente dalla liberalizzazione, che garantisce la contendibilità e che risulta incompatibile con il monopolio pubblico ma non con il monopolio privato, apparentemente sempre aperto all'ingresso di nuove imprese.

La seconda svolta teorica scaturisce dal contributo di Demsetz<sup>2</sup>, economista che nel 1968 teorizzò la maggiore efficienza dei servizi pubblici appaltati tramite gara competitiva promossa dalle autorità pubbliche. Quella di Demsetz è una concorrenza per il mercato, dove il processo competitivo si verifica a monte del processo di produzione: laddove le condizioni tecniche di produzione impediscono il realizzarsi della concorrenza (si parla di monopoli naturali), le imprese possono comunque competere





per conquistare la posizione di monopolio. Si creano così monopoli temporanei, fino alla prevista scadenza del contratto, che possono sfruttare pienamente la presenza di economie di scala ma che, grazie alla dinamica competitiva realizzata a monte, la gara, sarebbero costretti a praticare un prezzo concorrenziale: con lo strumento della gara, Demsetz porta il mercato anche lì dove era impossibile immaginarlo a causa di ostacoli oggettivi. Il contributo teorico della "concorrenza per il mercato" si colloca ad un ulteriore livello logico rispetto alla teoria dei mercati contendibili e, in un'ottica di politica industriale liberista, è ad essa del tutto complementare poiché va a sopperire all'impossibilità di introdurre una logica competitiva (anche soltanto potenziale) in quei segmenti di mercato caratterizzati non soltanto da forti economie di scala (monopolio naturale), ma anche dalla presenza di costi irrecuperabili di entrata.

La teoria della concorrenza Demsetz si inserisce, dalla fine degli anni '60, all'interno dei tentativi teorici di superamento delle politiche di regolamentazione e di tipo antitrust. Gli effetti più estesi di questo approccio si ebbero nell'esperienza di liberalizzazione e privatizzazione dei servizi pubblici realizzata nel Regno Unito tra gli anni '80 e '90. Dalla metà degli anni '90 in tutta l'Europa occidentale tale forma di apertura del mercato ebbe una crescente fortuna ed ha fortemente contribuito allo smantellamento dei monopoli pubblici e della proprietà pubblica in generale, a partire dai servizi infrastrutturali di pubblica utilità.

Alla teoria della Public Choice<sup>3</sup> è spettato invece il compito di demolire, sulla base di ipotesi fondate su un radicale individualismo metodologico e persino antropologico, l'idea che il potere pubblico possa intervenire efficientemente e a beneficio

della collettività nel sistema economico. La cosiddetta teoria del fallimento dello Stato, incentrata sull'idea della massimizzazione dell'utilità del politico-burocrate, mirava a sconfessare alla base la stessa sensatezza di un intervento pubblico diretto o indiretto sui mercati ritenendo anche un mercato imperfetto e inefficiente sempre e comunque il male minore rispetto all'inevitabile inefficienza della mano pubblica.

Infine, un ruolo non secondario è stato svolto da altre due concezioni tra di loro complementari: da un lato la concezione disintegrata di industrie tradizionalmente concepite come verticalmente e orizzontalmente integrate; dall'altro l'idea dell'esistenza di presunti cambiamenti tecnologici che avrebbero comportato l'obsolescenza del concetto stesso di monopolio naturale. La prima visione concepiva le industrie tradizionalmente integrate come idealmente spezzettate in diversi segmenti, sia verticalmente che orizzontalmente. Settori strutturalmente integrati, costituiti da una rete (a monte) e da varie tipologie di servizi (a valle) come ad esempio i servizi infrastrutturali di pubblica utilità (trasporti, energia e telecomunicazioni), si iniziarono a immaginare come sommatoria di segmenti potenzialmente separabili e gestibili da diverse imprese in diversi regime di mercato. E così ad esempio le reti (ferroviaria, elettrica e telefonica) potevano continuare ad essere considerate monopoli naturali, mentre i rispettivi servizi di produzione (il trasporto su ferrovia, la produzione di energia elettrica, i servizi telefonici) come mercati potenzialmente competitivi, dove possono concorrere più imprese in grado di generare profitto. Non solo, ma gli stessi servizi, tra di loro, venivano pensati come separabili a seconda della tipologia ed a seconda della profittabilità di ciascuno: servizi a mercato



e servizi universali non più integrati in un'unica gestione solidale in grado di praticare sussidi incrociati tra aree in perdita e aree in avanzo, ma contabilmente e idealmente pensati come due mondi separati, necessari per privatizzare i profitti e socializzare le perdite.

È qui che entra in gioco l'idea dei mutamenti tecnologici, che avrebbero favorito un cambiamento della stessa struttura di mercato di alcuni servizi. Ad esempio la telefonia mobile, o l'alta velocità ferroviaria, settori innovativi sorti proprio nel decennio della furia liberista, si sarebbero collocati da subito come segmenti ad elevata redditività che, se contabilmente isolati dall'infrastruttura che li rende possibili, sarebbero stati in grado di generare ampi profitti.

In questo modo lo sviluppo delle teorie economiche liberiste ha accompagnato tutto il vastissimo processo di dismissione dell'intervento pubblico, sia in senso proprietario (privatizzazioni) sia in termini di deregolamentazione dei mercati (liberalizzazioni), fungendo da teoria di giustificazione e legittimazione di un'epocale trasformazione del modello di sviluppo.

Motivi più contingenti hanno poi alimentato ulteriormente le spinte verso questo processo, in particolare tra fine anni '80 e inizio anni '90. Il ruolo più rilevante è stato rivestito dalla presunta necessità di abbattere il debito pubblico, divenuta cogente con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht nel 1993. Ispirata a sua volta ad un'impostazione liberista di finanza pubblica, l'idea dell'insostenibilità del debito pubblico, trasformata in legge vincolante con i trattati europei, ha trovato in Italia un alleato strettissimo proprio nel vasto programma di privatizzazioni – i cui proventi venivano presentati come necessario e inevitabile supporto all'opera di abbattimento del debito.

Altra narrazione ideologica di supporto è stata il mito dell'azionariato popolare diffuso. I vecchi monopoli pubblici, una volta privatizzati, sarebbero divenuti proprietà diffusa dei cittadini, trasformati in azionisti responsabilizzati e pronti ad intascare lauti guadagni: il cittadino utente di un servizio pubblico finanziato dalla collettività veniva così trasformato, nell'immaginario liberista, in consumatore azionista, partecipando così apparentemente ai guadagni che solo l'efficienza di mercati liberi e privati poteva consentire.

Sulla scorta di queste molteplici spinte viene così avviato, in tutta Europa, uno dei più massicci programmi di dismissione del patrimonio pubblico mai avvenuti nella storia economica degli Stati moderni.

### **DALL'ECONOMIA MISTA AL PRIMO CICLO DI PRIVATIZZAZIONI: GLI ANNI NOVANTA**

Fino agli anni '70, in tutti i paesi europei e in particolare in Italia, era prevalso un paradigma di economia mista incentrato su una gamma di interventi diversificati a seconda della tipologia di settore. In particolare lo Stato provvedeva ad interagire con il sistema economico, in taluni casi in modo diretto come attore protagonista, in altri casi come regolamentatore dei comportamenti degli imprenditori privati.

La prima modalità di intervento, di tipo diretto, era riservata a:

1. settori ritenuti strategici per lo sviluppo del paese come l'energia elettrica, le telecomunicazioni, i trasporti, la grande industria meccanica, chimica, siderurgica;
2. settori destinati alla fornitura universale a prezzi contenuti o nulli come la sanità, il sistema pensionistico, l'istruzione;



3. settori ad alta concentrazione proprietaria (monopoli o oligopoli di fatto) trasformati in monopoli pubblici per ragioni redistributive, per trasferire gli elevati profitti monopolistici alla collettività;
4. settori caratterizzati da forti economie di scala (al crescere del volume di produzione si riducono i costi unitari).

La seconda modalità di intervento pubblico sui mercati si esplicava nella generalità del sistema economico, tramite una regolamentazione restrittiva della libera concorrenza finalizzata alla simultanea tutela del consumatore e del piccolo produttore (lavoratore autonomo e professionista o piccola impresa). Normative quali il controllo dei prezzi, le limitazioni al numero di esercizi imprenditoriali per territorio, limiti di orari, limiti di varietà di merci e servizi erogabili, norme deontologiche professionali, convergevano tutti nel definire un mercato ad alto tasso di regolamentazione in senso limitativo della libera concorrenza interna ed estera.

Il processo di privatizzazione e liberalizzazione<sup>4</sup> ha inizio in Italia nel 1992<sup>5</sup> e vede in azione tutti i governi tecnici e politici succedutisi nel quindicennio successivo. Il primo passo è la trasformazione degli enti nazionali, perno del sistema delle partecipate (ENI ed IRI) e di alcune imprese pubbliche direttamente controllate dal Ministero del Tesoro (IMI, INA) in società per azioni a partecipazione integrale pubblica, con il dichiarato proposito di avviare da subito un processo di vasta vendita di quote azionarie ad operatori privati. Da quel momento in poi, in pochissimi anni si procede a tappe forzate verso la dismissione della stragrande maggioranza delle partecipazioni pubbliche.

Il terzo ente facente parte del sistema delle partecipazioni statali, l'EFIM, attivo

nell'industria meccanica, viene liquidato con l'immediata privatizzazione di buona parte delle imprese partecipate e assorbimento di altre all'interno dell'ancora pubblica Finmeccanica.

Come noto, è l'IRI a svolgere il ruolo più complesso nel sistema delle partecipate esercitando la propria azione in una enorme varietà di settori: bancario-finanziario, siderurgico, chimico, alimentare, editoriale, aerospaziale, telecomunicazioni, elettronico, cantieristica navale, trasporti. Si deve quindi in prima battuta all'opera di vendita dell'IRI la perdita di pezzi consistenti di industria pubblica smantellata in modo indiscriminato indipendentemente dallo stato di salute dell'azienda e dalla rilevanza del settore in cui operava.

Citeremo qui di seguito le dismissioni più rilevanti per importanza dell'asset ceduto o per imponenza dell'introito conseguito. Ad inaugurare il ciclo di privatizzazioni avviato nel 1992 furono le Acciaierie di Piombino, cedute dall'IRI a Lucchini, e l'azienda Cementir di produzione di cemento, venduta a Caltagirone. Il 1993 e il 1994 furono gli anni della svendita delle prime banche di interesse nazionale possedute dall'IRI: Credito Italiano nel 1993 ceduta sui mercati per il 55% del capitale; Banca Commerciale nel 1994 per il 51%, operazione da 2.800 miliardi di lire; il 27% di IMI, Istituto Mobiliare Italiano, banca pubblica per eccellenza di diretta proprietà del Ministero del Tesoro; il 47% di INA, istituto assicurativo di proprietà pubblica, con un'ingente operazione dal valore di oltre 4.500 miliardi di lire. Sempre nel 1994 l'ENI cedette alla statunitense General Electric il gioiello di famiglia Nuovo Pignone specializzata in costruzione di macchinari per l'industria petrolifera. Il 1995 vide l'inizio dello smobilizzo di quote della stessa ENI da parte del Te-



soro, con la prima quota del 15%, e di nuove quote cospicue di IMI e INA; nello stesso anno l'IRI vende Italtel (impianti di telefonia) alla tedesca Siemens. Nel 1996 viene ceduta ai mercati la seconda quota di ENI, la terza di IMI e INA e si vendono a multinazionali britanniche, americane e olandesi altre aziende minori. Il 1997 è anno di alti introiti, con un controvalore delle operazioni di vendita degli asset pubblici pari a oltre 42.000 miliardi di lire. Si continua la vendita del patrimonio pubblico bancario con la cessione dell'Istituto San Paolo di Torino per il 23% del capitale e del 14% della Banca di Roma. Ma è soprattutto l'anno della vendita di Telecom (28% del capitale) e della terza tranche di ENI. Nel 1998 è la volta della prima tranche Alitalia, del 62% della Banca Nazionale del Lavoro, altra banca di interesse nazionale posseduta dall'IRI, e di un'ulteriore significativa quota di ENI. Il 1999 è l'anno del record di incassi, con le vendite del 56% di Autostrade, la prima e cospicua tranche di ENEL (31% del capitale liquidato) e ancora, nel settore bancario, il 27% di Monte dei Paschi e il 100% di Mediocredito Centrale; unitamente alla vendita del 50% della municipalizzata romana ACEA, le privatizzazioni di quell'anno ammontano a oltre 47.000 miliardi di lire. Nel 2000 si procede con la liquidazione totale di Aeroporti di Roma, la cessione del 44% di Finmeccanica e vendita di Autostrade al gruppo Benetton.

## **IL SECONDO CICLO DI PRIVATIZZAZIONI: I PRIMI ANNI DUEMILA**

Fino al 2006 assistiamo al completamento di alcune importanti operazioni di privatizzazione avviate nel primo ciclo. Telecom diviene privata al 100% e vengono ceduti tutti i residui di partecipazione pubblica nel settore bancario: San Paolo,

Mediocredito Lombardo, Banco di Napoli. Inoltre scende ulteriormente la quota di capitale pubblico residuo nei tre colossi strategici di ENI, ENEL e Finmeccanica. In ENI la partecipazione pubblica al 2006 era scesa al 30,3% del capitale, in ENEL al 31,2% e in Finmeccanica al 30,2%.

Nel 2006 avviene il tentativo da parte del governo Prodi di privatizzazione del 67% di capitale di Alitalia, ancora in mano pubblica. Il tentativo tuttavia fallisce per assenza di partecipanti alla gara pubblica: inizia l'agonia di Alitalia, con la nota vicenda della trattativa con AirFrance (fallita) e il successivo intervento dei "capitani coraggiosi" della CAI, a loro volta poi ritirati in una fase successiva. Dopo il 2007, al netto del caso Alitalia, il processo di privatizzazione subisce un forte rallentamento.

Il nuovo indirizzo, trasversale ai successivi governi fino almeno al 2013, può essere spiegato dal concorso di due motivazioni. In primo luogo la consistente riduzione del patrimonio da dismettere, grazie alla efficacia dei primi due cicli di privatizzazioni: tra il 1992 ed il 2006 l'Italia aveva effettuato dismissioni per un valore di 96 miliardi di euro, una cifra che è seconda in tutto il mondo solo a quella del Giappone. In secondo luogo, è plausibile immaginare un parziale e timido ripensamento, pur sempre in ottica liberista, della strategia aggressiva di dismissione del patrimonio pubblico a favore di un uso dei residui di proprietà pubblica a tutela di alcuni interessi vitali del paese nell'indirizzo della politica economica ed estera. Emblematiche in tal senso le parole pronunciate dal Ministro dell'Economia Padoa-Schioppa in un'audizione al Senato del 2006: "In ENEL ed ENI la partecipazione dello Stato è arrivata al limite al di sotto del quale queste aziende potrebbero correre il rischio di andare incontro a un'offerta pub-



blica di acquisto”<sup>6</sup>. In sostanza, il Governo percepisce il rischio di vedersi sfilare, attraverso limpide dinamiche di mercato, due importanti strumenti di intervento strategico non solo in economia ma anche sul piano geopolitico.

L'apparente maggior prudenza, in particolare nei confronti degli asset strategici di ENI, ENEL e Finmeccanica, veniva tuttavia compensata da un crescente favore verso le ipotesi di privatizzazione delle pochissime aziende rimaste integralmente in mano pubblica, fornitrici di servizi pubblici tradizionalmente considerati gravati da oneri di servizio universale molto cospicui o da attività delicate in termini di sicurezza: Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, Rai ed Enav (azienda di servizi alla navigazione aerea civile). Il processo resta in sordina fino al 2014, con la sopravvivenza di alcuni residui di capitale pubblico in aziende minori.

Nel 2012 avviene la cessione da parte dello Stato di Sace SpA, Simest SpA e Fintecna a Cassa depositi e prestiti (CDP). Si tratta in parte di una partita di giro, dal momento che CDP è una SpA controllata all'83% dal Ministero stesso e per il 17% da Fondazioni bancarie. Già dal 2003 trasformata in SpA e uscita definitivamente dal perimetro contabile della pubblica amministrazione, la CDP è stata utilizzata negli anni recenti per operazioni di trasferimento di quote di partecipazioni pubbliche dal Ministero al fine di alleggerire, solo in apparenza, i conti pubblici. Tra le operazioni principali avvenute di recente ricordiamo la cessione di una consistente quota di ENI, il 35% di Poste Italiane e la totalità di Fintecna (l'erede della smantellata IRI che continua a possedere partecipazioni residuali). Un artificio utilizzato per aggirare i limiti imposti dai trattati europei all'indebitamento pubblico. Vi è nel merito, peraltro, un'interessante

dialettica conflittuale tra l'Italia e l'Unione Europea formalmente di sapore statistico, ma in verità schiettamente politica: di recente Eurostat, l'Istituto statistico europeo, ha dichiarato di ritenere inaccettabile l'uso della CDP come strumento fittizio di alleggerimento dei conti pubblici.<sup>7</sup> Va infine precisato che la presenza in CDP delle Fondazioni bancarie (circa il 17% del capitale) rende il passaggio di quote di partecipate dal Ministero alla Cassa non del tutto neutrale dal punto di vista distributivo e strategico: le Fondazioni, sebbene formalmente siano enti no profit appartenenti al terzo settore, svolgono un ruolo diretto di pianificazione e controllo delle risorse della CDP condizionato da priorità di matrice privatistica e discrezionale, che fuoriescono dal perimetro della decisione pubblica democratica e trasparente e sono maggiormente soggette a pressioni lobbistiche di stampo economico e politico.

Le privatizzazioni sostanziali riprendono vigore, dopo alcuni anni di stasi, a partire dal 2014-15.

## **PARTE II – IL VENTO DELLE PRIVATIZZAZIONI SOFFIA ANCORA**

### **IL CASO POSTE, DA SERVIZIO PUBBLICO POSTALE AL MODELLO DI BANCA PRIVATA**

Già annunciate dai governi Monti e Letta, le nuove operazioni di dismissione e vendita del patrimonio pubblico avverranno effettivamente solo a partire dal 2015 con il governo Renzi. A rompere il ghiaccio dopo gli anni di quiete è la cessione al mercato nel febbraio del 2015 di una nuova quota di ENEL, che porta il capitale pubblico al livello del 25,5%. Segue in ottobre un'operazione di enorme rilievo quantitativo e particolare valenza politica ed economica, la cessione



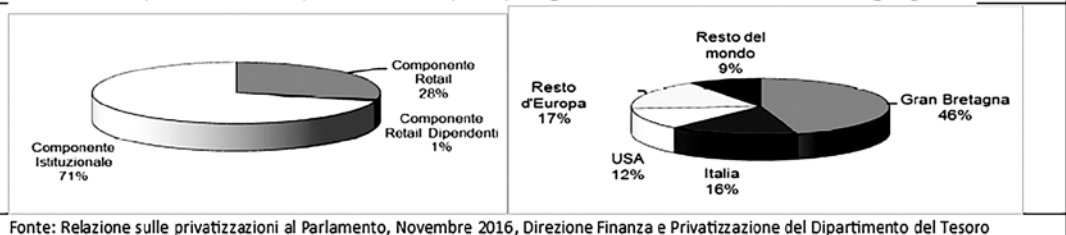
del 35,3% di capitale di Poste Italiane SpA.

È innanzitutto interessante osservare le caratteristiche essenziali dell'operazione: chi acquista le azioni di Poste? Come illustrato dalla Relazione sulle privatizzazioni presentata al Parlamento, vengono immediatamente a cadere tutte le illusioni circa la democraticità dei meccanismi di mercato: crolla il mito dei lavoratori che divengono proprietari dell'azienda, dato che i dipendenti sottoscriveranno solo l'1% del collocamento; cade il mito dell'azionariato diffuso tra i cittadini, dato che gli investitori individuali non superano il 28% delle sottoscrizioni, con gli investitori istituzionali (fondi di investimento, hedge fund, banche) che sottoscrivono il 71% del totale. I dati mostrano che la privatizzazione in borsa comporta la cessione del capitale ai centri

vicenda di Poste rispecchia perfettamente una tendenza comune a tutti i servizi pubblici progressivamente mercificati e inseriti in una logica aziendalistica di massimizzazione del profitto e di separazione netta tra aree residuali di servizio universale garantite da fondi pubblici in progressiva riduzione ed aree generatrici di profitti.

Come vedremo anche nel caso delle Ferrovie, che analizzeremo poi, per Poste la storia recente è la vicenda di un'azienda tradizionalmente dedita all'erogazione di un servizio specifico a vocazione prettamente universalistica che subisce una serie di trasformazioni verso una mercificazione. Dapprima viene trasformata in SpA; poi, a fronte della reiterazione di gravi passivi di bilancio, viene sottoposta ad un programma drastico di taglio dei costi, a partire da quelli del

#### Poste Italiane, collocamento prima *tranche* per tipologia di investitori e distribuzione geografica

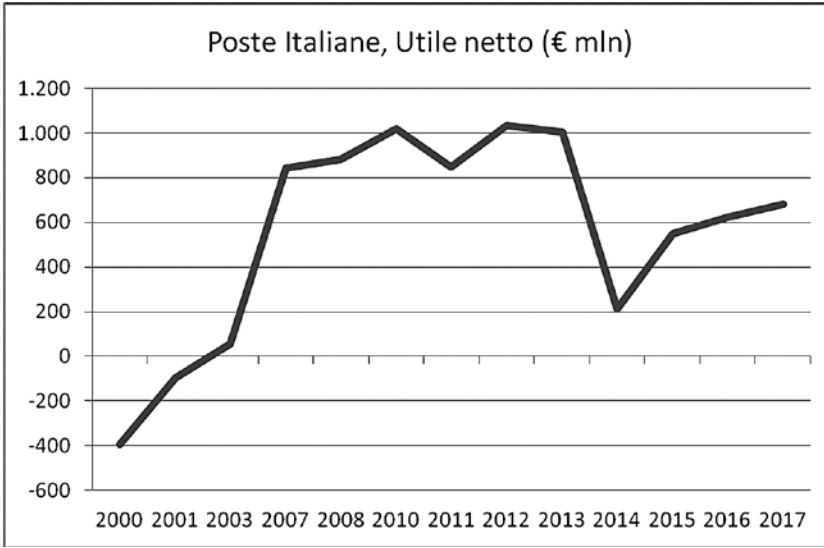


della finanza internazionale: solo il 16% delle azioni resta in Italia, con il restante 86% che finisce in mani straniere. Il 46% vola in Gran Bretagna, il 12% negli Stati Uniti e quote consistenti vengono sottoscritte nei principali paesi europei.

Cade, con Poste, quel baluardo che aveva fino a quel momento protetto dalla dismissione pubblica alcune aziende (come anche Ferrovie e Rai) caratterizzate da situazioni storiche di cronico passivo di bilancio dovuto sovente, più che a inefficienza gestionale, a specifiche scelte politiche di erogazione di servizio pubblico a tariffe sotto costo accessibili universalmente. La

personale, e di ridimensionamento del perimetro dei servizi in perdita (chiusura degli sportelli, servizio postale a giorni alterni nei luoghi remoti etc.); contemporaneamente sviluppa nuovi servizi ad alta profittabilità alieni alla propria attività specifica, che nel caso di Poste sono stati i servizi finanziari, bancari, assicurativi e persino di telefonia; e infine, divenuta una macchina generatrice di profitti, viene contabilmente riorganizzata con la rigida separazione tra aree in perdita, coperte dalla fiscalità generale, e aree profittevoli. In questa forma viene poi privatizzata, con la garanzia che sarà lo Stato a coprire con apposito contratto di program-





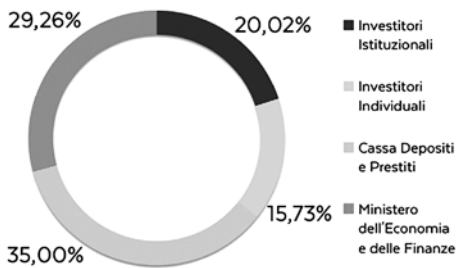
ma tutti gli oneri delle aree in perdita riconosciute come servizio universale.

Tutto il percorso avvenuto tra il 1998, anno della trasformazione in SpA, e il 2015, quando avviene la privatizzazione, è stato segnato da un preciso disegno di ristrutturazione aziendale incentrato sul taglio del personale, sull'aumento spropositato dei contratti precari a tempo determinato e la riduzione progressiva del salario medio. Una cura da cavallo accompagnata dai

sempre più massicci investimenti nel settore bancario e finanziario che hanno portato l'azienda a maturare un utile di esercizio via via maggiore, che ha toccato l'apice nel 2012 per poi cadere nel 2014, in concomitanza con una crisi settoriale di livello internazionale, e infine tornare a crescere in modo sostenuto fino allo scorso anno.

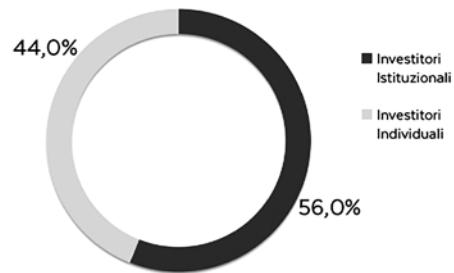
La privatizzazione, data l'appetibilità dell'asset, ha conseguito un vasto successo sul mercato. La richiesta di azioni è stata tre

### Azionariato



Ultimo aggiornamento: 5 dicembre 2017

### Profilo Azionario



Ultimo aggiornamento: 5 dicembre 2017

Fonte: Posteitaliane.it



volte superiore all'offerta collocata sul mercato. Il 56% delle quote di capitale vendute è stato acquistato da investitori istituzionali, il 44% da investitori individuali.

Già dai primi mesi del 2016 si è iniziata a pianificare la vendita imminente di una seconda tranche che avrebbe portato la partecipazione pubblica ben al di sotto del 50%. Perplessità crescenti all'interno del governo Renzi e poi Gentiloni hanno per il momento frenato questo secondo passaggio, che è al momento sospeso. I prossimi mesi saranno decisivi per capire quale sarà il futuro della proprietà delle Poste.

### ENAV E LA PRIVATIZZAZIONE DELLA SICUREZZA

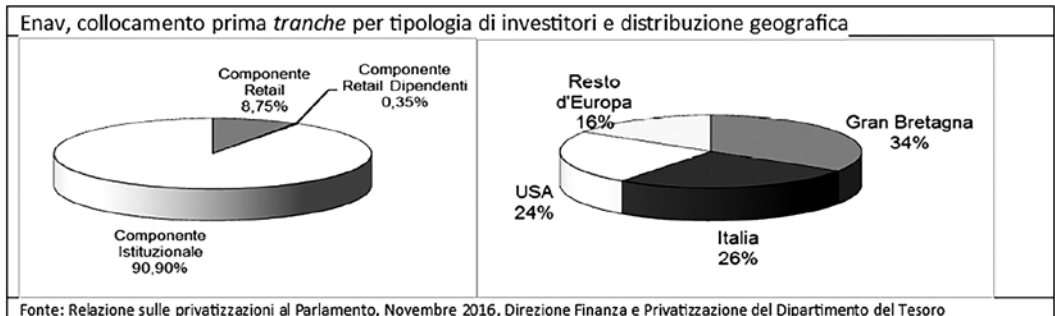
L'ultima privatizzazione in ordine cronologico è avvenuta invece nell'estate del 2016 e ha riguardato il 47% del capitale di Enav, società fornitrice di servizi alla navigazione aerea. L'operazione ha fornito un introito di 834 milioni di euro e le caratteristiche del collocamento azionario confermano quanto detto con riferimento a Poste: prevalenza di investitori istituzionali sugli investitori individuali e prevalenza degli investitori esteri sui capitali italiani.

Si tratta della prima privatizzazione al mondo di una società che gestisce e controlla il traffico aereo. Anche in questo caso l'Italia, pioniere delle privatizzazioni

forsennate, si distingue per avanguardismo progettuale nella dismissione del ruolo proprietario dello Stato. La privatizzazione di Enav risulta particolarmente preoccupante per la particolare natura della società la cui funzione essenziale è la sicurezza del traffico aereo. Cedere ad operatori privati un simile compito equivale ad una sorta di privatizzazione del bene 'sicurezza' del cittadino, come se la polizia, i vigili urbani o la protezione civile fossero un servizio gestito da operatori privati. Si tratta quindi di un chiaro salto in avanti che lascia intravedere una volontà cieca di procedere ad ogni costo, ovunque sia possibile, alla realizzazione di un margine di profitto, alla cessione al lucro privato delle funzioni pubbliche, persino quelle vitali di un paese.

### LIBERALIZZAZIONE E PRIVATIZZAZIONE DEL TRASPORTO FERROVIARIO: UN CASO EMBLEMATICO

Il processo di liberalizzazione e privatizzazione di Ferrovie è tra i più interessanti e rivelatori di alcuni tipici meccanismi ricorrenti nelle politiche di smantellamento dell'impresa pubblica. Mentre per alcune industrie e servizi il processo di privatizzazione si è svolto in tempi celerissimi, in altri casi, come l'energia elettrica, il gas, il petrolio e i trasporti la trasformazione di un servizio pubblico in un'attività privata ge-





neratrice di profitti è stato progressivo. Proprio questa gradualità riveste un particolare interesse poiché permette di comprendere i punti di svolta che hanno preparato il terreno per la mercificazione. Il caso Ferrovie riveste inoltre un interesse di estrema attualità, proprio perché la privatizzazione sostanziale non è stata ancora realizzata. Si tratta di un'operazione avviata dal governo Renzi nel 2015 e, per vari motivi, interrotta e rimandata. È quindi di particolare urgenza e utilità la comprensione delle dinamiche che hanno portato alla fase attuale, contrassegnata dalla probabile imminente cessione di parte della proprietà dell'azienda e sua successiva quotazione in borsa.

Le ferrovie in Italia furono il primo grande servizio pubblico ad essere nazionalizzato a partire da una precedente gestione privatistica. La nazionalizzazione avvenne nel 1905 con l'unificazione delle precedenti gestioni private frammentate in un unico sistema nazionale integrato sotto forma di Azienda Autonoma Statale. Le Ferrovie dello Stato (FS) mantennero la propria forma giuridica di azienda autonoma per ottant'anni, un periodo lunghissimo in cui naturalmente non mancarono trasformazioni istituzionali anche rilevanti, ma che non intaccarono mai formalmente la struttura dell'azienda. La prima riforma di rottura con il precedente modello si ebbe nel 1985, con la trasformazione di Ferrovie dello Stato da Azienda Autonoma ad Ente Economico. Tale riforma implicava una maggiore autonomia patrimoniale, contabile e finanziaria. Si trattò di un mero passaggio intermedio poiché il 12 agosto 1992 una Delibera CIPE stabilì la trasformazione dell'Ente in SpA. Si passò così da una persona giuridica di diritto pubblico, che svolge nell'interesse dello Stato un'attività imprenditoriale, ad una persona giuridica

di diritto privato. Per l'Ente Pubblico Economico il perseguimento del fine di lucro non era essenziale, e poteva essere sacrificato di fronte ad interessi pubblici preminenti. Per la SpA obiettivo fondamentale è invece proprio la produzione di un utile da distribuire tramite i dividendi agli azionisti. Nel 1992 avviene la separazione interna all'azienda tra rete e trasporto che anticipa la successiva separazione contabile delle due aree. A fronte dei persistenti passivi di bilancio, nella legge finanziaria 1997 venne inserita una direttiva che stabiliva le linee guida per il risanamento dell'azienda FS.

Ha da qui inizio il vero e proprio processo di mercificazione finalizzato a trasformare le ferrovie in azienda generatrice di profitto sui segmenti a domanda più elevata, e fornitrice di servizio universale residuale di bassa qualità e con scarsa propensione all'investimento. Nel mentre, le prime Direttive europee sul trasporto ferroviario definivano il quadro vincolante di una graduale liberalizzazione del settore. Nel 1997 il Decreto Legislativo 422 sanciva la liberalizzazione con obbligo di gara del trasporto pubblico locale-regionale su ferro, rimandata poi di fatta negli anni a venire ma comunque impressa nel quadro normativo. Nel 2000 avviene la separazione societaria tra rete e servizio, con la divisione tra RFI e Trenitalia. Per ciò che concerne il servizio si instaura tra Stato e azienda un rapporto di tipo autorizzatorio (non più concessorio) premessa fondamentale per la successiva liberalizzazione del trasporto nazionale. Nel 2003, infine, viene approvata dal Parlamento la normativa di recepimento del primo pacchetto ferroviario europeo del 2001. La normativa si spinge ben oltre le stesse prescrizioni europee e ammette la possibilità che ogni impresa ferroviaria europea acceda all'infrastruttura nazionale



per l'espletamento di tutte le tipologie di traffico (sia merci che passeggeri). Ha così inizio il processo di liberalizzazione giuridica che vedrà dopo poco la nascita della concorrenza effettiva nel settore merci e, dopo alcuni anni, anche nel settore passeggeri. La gestione successiva dell'azienda verrà integralmente improntata al taglio dei servizi ridefiniti come "rami secchi" (linee a bassa o media frequentazione), alla riduzione graduale del costo del lavoro e al potenziamento dei soli segmenti ad elevata profittabilità attesa – come l'Alta Velocità, caratterizzata da elevata domanda ad alta capacità di reddito. La liberalizzazione effettiva con l'entrata di nuovi concorrenti sul mercato ferroviario andrà a rafforzare in modo intenso il processo di mercificazione.

La vulgata comune, spesso sposata anche da coloro che si mostrano critici verso la dismissione dell'impresa pubblica, è che una volta avviata una privatizzazione giuridica di un'impresa di diritto pubblico (ovvero una trasformazione in SpA), e quindi snaturati i fini stessi dell'impresa pubblica, sia a quel punto preferibile che il mercato venga liberalizzato favorendo l'entrata di nuovi attori, che tramite la concorrenza dovrebbero almeno favorire più efficienza e un abbassamento dei prezzi e delle tariffe. Si può invece facilmente dimostrare che la liberalizzazione del mercato non fa altro che accelerare bruscamente quel processo di mercificazione e dismissione del servizio pubblico, processo che rimane invece incompleto nella pura trasformazione giuridica in SpA che opera in regime di monopolio ancora sostanzialmente pubblico. Dunque il processo di mercificazione del servizio pubblico inizia dalla trasformazione in SpA, continua con la liberalizzazione e l'apertura ad altri attori privati e culmina con la privatizzazione sostanziale e la di-

smissione finale dello Stato imprenditore in favore di un mero Stato regolatore.

La trasformazione da ente di diritto pubblico ad SpA segna il primo passo. La natura privatistica, pur con il mantenimento di una proprietà pubblica, impone infatti una scissione tra obiettivi strategico-organizzativi di lungo periodo e obiettivi di massimizzazione del profitto di breve periodo. Sia chiaro che la possibilità di accumulare profitti in linea di principio non è affatto fuori dalla portata di un'azienda pubblica diversa dalla SpA. Numerose imprese pubbliche (vedasi l'ENI come caso emblematico) avevano tra i vari obiettivi strategici anche l'accumulazione di profitti da investire per subsidiare aree di produzione strutturalmente in perdita. In un'industria come quella ferroviaria era (e ancora parzialmente è) proprio l'ottica solidaristica di rete a consentire, tramite gli utili conseguiti sulle tratte a maggiore densità ed a domanda a più alto reddito, la minimizzazione dei costi. Il vero distinguo è allora la previsione a priori di un comportamento univoco orientato alla massimizzazione del profitto, che pone un problema di armonizzazione dei ruoli tra organizzazione politico-strategica e comportamento massimizzante. Non è infatti scontato che sempre e comunque, nell'insieme delle tratte qualificabili come commerciali, l'obiettivo debba essere la massimizzazione del profitto. Il vincolo economico-giuridico alla massimizzazione del profitto come obiettivo preminente può incidere pesantemente sui margini di manovra della politica industriale dei trasporti.

Le FS hanno adottato un modello societario particolare, quello della SpA di integrale capitale pubblico che, sebbene sembrasse una soluzione temporanea, nei fatti è andato consolidandosi nel corso degli anni e pare attualmente confermato. Ci



si può chiedere a questo punto quale sia il ruolo della proprietà pubblica in un contesto di privatizzazione formale e di rigida separazione tra segmenti a mercato e segmenti universali, e tra logica di programmazione e logica di massimizzazione del profitto. Ebbene, alla luce dell'esperienza recente delle Ferrovie dello Stato, si possono enucleare almeno due aspetti fondamentali che marcano un'importante specificità d'azione legati alla natura interamente pubblica della proprietà, e che contribuiscono a rendere l'industria ferroviaria, nella sua gestione, un modello atipico e originale.

In primo luogo, sebbene orientata alla massimizzazione del profitto come obiettivo preminente, Ferrovie dello Stato adotta scelte ispirate alla logica politica dell'azionista unico. Un esempio eclatante è l'automatica partecipazione ai bandi di gara e l'impossibilità di sottrarsi all'affidamento diretto per la gestione del trasporto regionale e, più in generale, delle tratte sussidiate. Sebbene su tali tratte l'Azienda non produca alcun utile (limitandosi i contributi a coprire la differenza tra costi e ricavi da vendita) la natura pubblica dell'azionista fa sì che l'azienda non possa sottrarsi alla gestione del servizio non remunerativo. Come vedremo, la vicenda dei bandi di gara indetti nei primi anni 2000 è al riguardo emblematica. Nessuna impresa, salvo Trenitalia, ha depositato offerte a seguito dei bandi regionali, a causa della scarsità di risorse pubbliche erogate e della conseguente assoluta non profittabilità della gestione.

Il secondo aspetto che marca una differenza decisiva rispetto ad una gestione non solo formalmente, ma anche sostanzialmente privata, è l'uso degli utili di esercizio. Tutti gli utili conseguiti da FSI per la propria stessa natura dovrebbero essere reinvestiti nel potenziamento del sistema

ferroviario o addirittura (come di fatto avviene) nel finanziamento di oneri di servizio non coperti dai contributi pubblici. Una parte importante degli utili guadagnati sulle tratte profittevoli negli ultimi anni sono stati utilizzati per finanziare quella parte di servizio universale di medio-lunga percorrenza non coperta dal contratto di servizio con lo Stato, per circa 120 milioni di euro. Quest'ultima specificità rivela la presenza di una sorta di residua anomalia positiva in quella rigida suddivisione nel finanziamento tra tratte redditizie e tratte non redditizie. Anomalia che, come vedremo, il processo di liberalizzazione sulle tratte redditizie sta minando alle fondamenta.

La liberalizzazione ferroviaria ha seguito due direttrici: la previsione di concorrenza per il mercato tramite gara sul trasporto regionale (di fatto realizzatasi in minima parte) e la previsione di apertura alla concorrenza sul mercato sulle tratte di medio-lunga percorrenza. Concentreremo la nostra attenzione su quest'ultimo settore. L'apertura alla concorrenza potenzialmente esercitabile su tutto il sistema ferroviario di medio-lunga distanza è di fatto avvenuta ad oggi soltanto sull'Alta Velocità. Si tratta infatti del segmento più profittevole caratterizzato da elevata domanda e, in parte, da domanda di livello reddituale relativamente alto. Un settore quindi estremamente promettente in grado di generare, grazie agli ottimi tassi di riempimento dei mezzi uniti a tariffe remunerative, un elevato flusso atteso di profitti. Gli elevatissimi costi di costruzione dell'infrastruttura per l'Alta Velocità<sup>8</sup> sono stati interamente a carico dello Stato, nonostante le premesse progettuali si basassero su un presunto Project financing cui avrebbero dovuto partecipare capitali privati poi, miseramente, ritirati dalla scena. Un siffatto sforzo finanziario por-



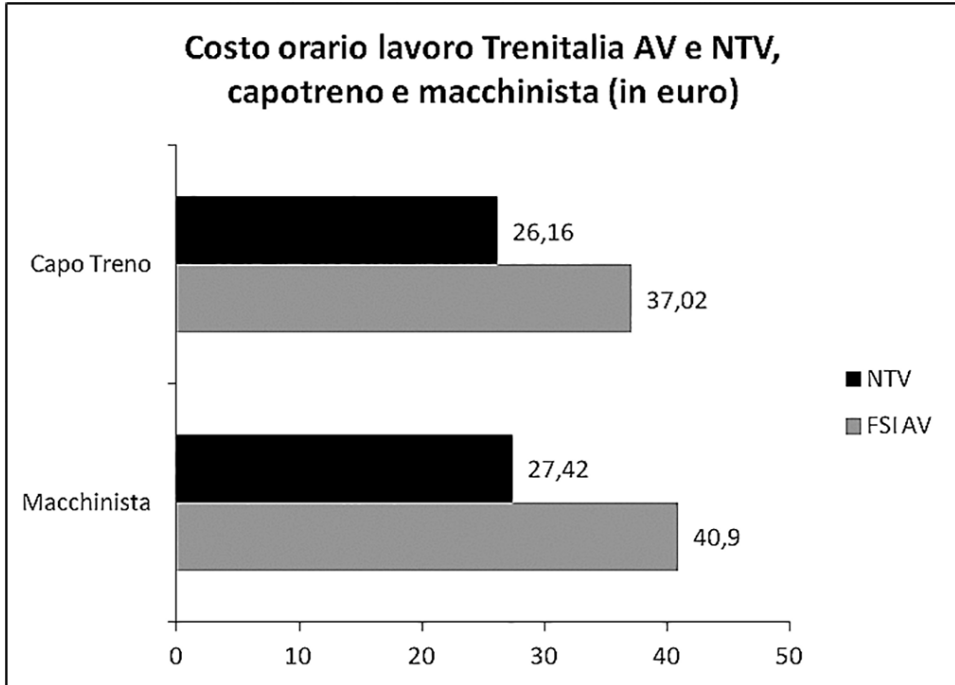
tò alla decisione di prevedere nel 1991 una clausola secondo cui "l'esercizio e l'utilizzo delle infrastrutture realizzate dalla Società concessionaria era riservato in via esclusiva alla gestione unitaria dell'Ente Ferrovie dello Stato"<sup>9</sup>. Le vicende successive avrebbero fatto decadere questa prudenziale riserva.

La liberalizzazione giuridica del 2003 apre difatti le porte alla concorrenza potenziale su tutto il sistema ferroviario non regionale. Negli anni successivi, mentre la concorrenza effettiva inizia a svilupparsi sul trasporto merci, sul comparto passeggeri l'Alta Velocità spicca il volo con il progressivo completamento dell'infrastruttura nazionale sul triangolo Napoli-Torino-Venezia. Offerta e domanda di servizio ferroviario Alta Velocità crescono esponenzialmente dal 2005 al 2009 e, allo stesso modo, crescono anche i prezzi, che diventano sempre più 'prezzi di mercato' – cioè lontani dai livelli utili a garantire la più ampia accessibilità ad un servizio di pubblica utilità come il trasporto su ferro. L'azienda pubblica macina profitti, taglia i rami secchi a domanda debole e concentra gli investimenti sullo sviluppo del nuovo settore traino. L'Alta Velocità va così configurandosi come un mercato estremamente attrattivo per potenziali investitori privati. I vantaggi del resto sono indiscutibili: infrastruttura appena compiuta (dallo Stato), elevata domanda in crescita, tariffe piuttosto elevate e remunerative, con possibili margini di riduzione competitiva a danno del monopolista pubblico, e infine un quadro normativo e giuslavoristico estremamente vantaggioso.

Nell'aprile 2012 entra sul mercato dell'Alta Velocità la compagnia Nuovo Trasporto Viaggiatori, posseduta dagli imprenditori italiani Montezemolo, Punzo, Della Valle e Sciarone, ma ben presto scalata

dalla francese SNCF e da Banca Intesa-San Paolo con quote entrambi del 20% del capitale. La dinamica scatenata dall'ingresso sul mercato del vettore privato, noto con il suo nome commerciale di Italo, ha immediate ripercussioni sul funzionamento complessivo del servizio ferroviario e sul comportamento dell'ex monopolista pubblico Ferrovie dello Stato. Vi è in primo luogo un problema di efficienza tipico dei settori dotati di forti economie di scala, di densità e di coordinamento.<sup>10</sup> Lo spezzettamento della domanda su due vettori concorrenti nel settore dei trasporti conduce inevitabilmente ad una perdita di economie di densità, ovvero peggiora i tassi di riempimento dei singoli treni. Inoltre, il prezioso lavoro sinergico tra gestore dell'infrastruttura e del servizio viene senza dubbio complicato dalla presenza di un concorrente con interessi opposti a quelli dell'operatore integrato. In secondo luogo la concorrenza si dispiega soltanto sulle tratte più profittevoli di un sistema integrato sul quale, a dispetto della rigida separazione contabile già strutturata tra le diverse tipologie di tratte, ancora esistevano forme di sussidio incrociato (tra settori in avanzo e settori in perdita) o comunque un vincolo di reinvestimento degli utili in nuovi beni capitali capaci di arricchire il servizio pubblico. L'erosione dei profitti pubblici sull'Alta Velocità determina così un dirottamento di risorse da un uso interno al servizio ferroviario, ad esempio la copertura delle tratte in perdita o l'investimento in nuovi treni, verso il profitto privato, privo ovviamente di vincoli al reinvestimento. In terzo luogo la concorrenza si sviluppa con condizioni particolarmente vantaggiose, a tratti così evidenti da configurare un caso eclatante di profitto privato assistito dal pubblico: alla nuova compagnia non viene imposto alcun contributo per la copertura





Fonte: bilanci compagnie ferroviarie FSI, NTV

degli oneri di servizio pubblico svolti da Ferrovie dello Stato. Inizialmente previsti per compensare almeno in parte l'utilizzo di un'infrastruttura pagata a carissimo prezzo dallo Stato, tali contributi non sono mai stati introdotti. Inoltre, il livello di pedaggio previsto era sensibilmente più basso della media europea dei pedaggi pagati dalle compagnie ferroviarie al gestore della rete.

Infine vi è l'annoso tema del costo del lavoro che rappresenta uno degli aspetti più controversi e più emblematici dei processi di liberalizzazione e privatizzazione. All'indomani della liberalizzazione ferroviaria giuridica, sancita nel 2003, le parti sociali si avviavano a definire un contratto generale del settore ferroviario in grado di coprire i lavoratori di tutte le nuove potenziali compagnie entranti. Il percorso tuttavia non è

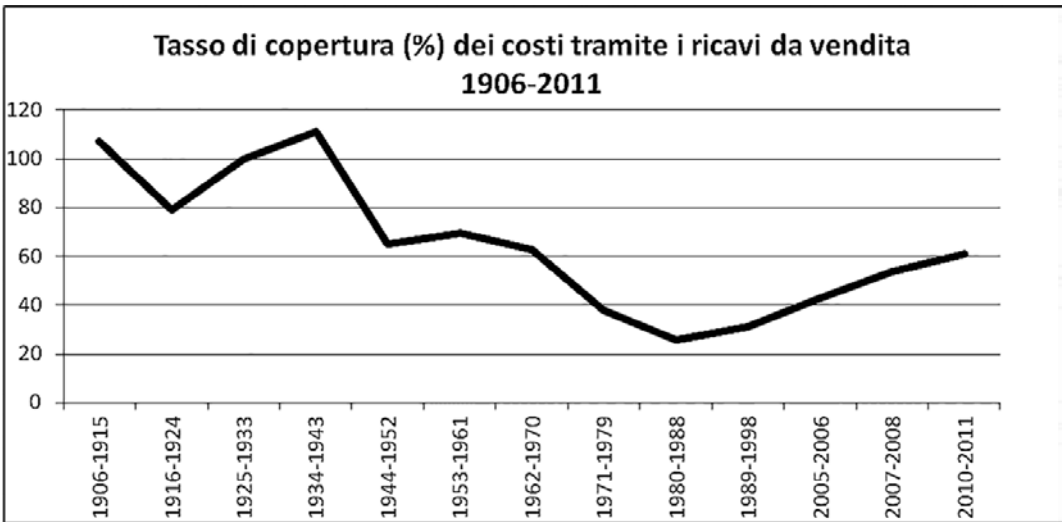
mai sfociato nella creazione di un contratto universale e la situazione è stata ampiamente sfruttata dai nuovi concorrenti, per adottare profili contrattuali presi in prestito da categorie meno tutelate. Proprio ciò che fece sin dal 2012 Nuovo Trasporto Viaggiatori, che adottò il contratto del settore del commercio dando luogo ad un'evidente concorrenza al ribasso sul costo del lavoro ai danni di Ferrovie dello Stato. Nel grafico soprastante si possono osservare le evidenti differenze tra FSI e NTV nel costo del lavoro al momento della liberalizzazione.

La forte concorrenza salariale e normativa innescata dalla liberalizzazione non è stata senza effetti di ritorno sulle relazioni industriali interne a FSI. Il 30 marzo 2012, un mese prima dell'ingresso di NTV sul mercato, il Direttore Centrale Risorse Uma-

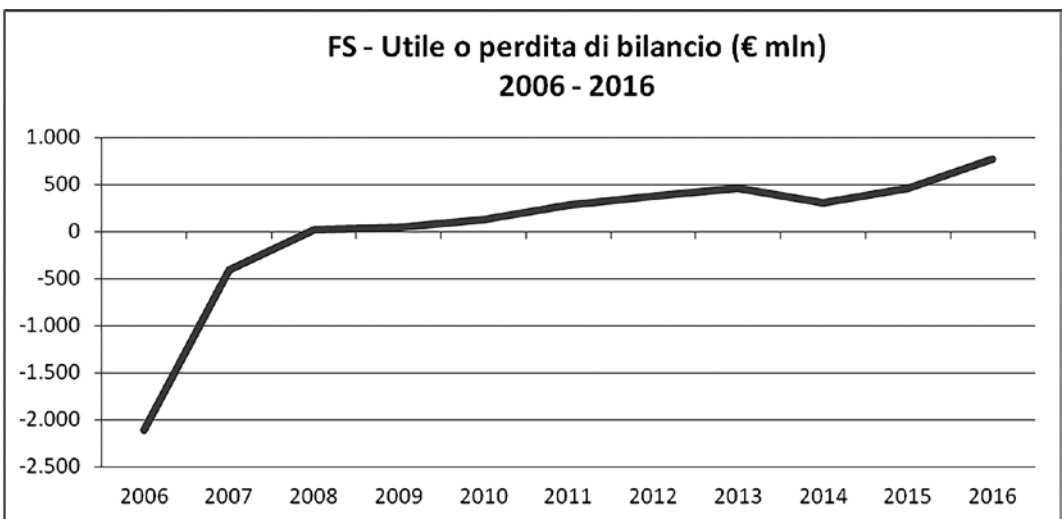


ne e Organizzazione di FSI inviava una lettera ai ferrovieri con la richiesta ai lavoratori di "uno sforzo per affrontare la situazione di difficoltà indotta dai processi di liberalizzazione, in termini di aumento della produttività e della flessibilità di orario"<sup>11</sup>. Questa richiesta sfocerà nell'accordo del 20 Luglio 2012, siglato inizialmente da CGIL, CISL, UIL, UGL e FAST e infine sottoscritto con alcuni mesi di ritardo anche dal sindacato

Or.S.A. Gli elementi più rilevanti di quell'accordo sono stati l'aumento dell'orario di lavoro da 36 a 38 ore settimanali e l'appeasimento dei ritmi di lavoro del personale mobile, con l'introduzione di maggiore flessibilità nelle prestazioni lavorative. La liberalizzazione ferroviaria, così come tutte le liberalizzazioni di industrie pubbliche monopolistiche regolamentate, si lega al tema dei diritti dei lavoratori sotto un du-



Fonte: nostra rielaborazione su dati Spirito e Buratta, op. cit.



Fonte: bilanci aziendali FSI



plice punto di vista. A monte, permette alle compagnie concorrenti di far uso della leva dei differenziali sul costo del lavoro per competere con l'ex monopolista pubblico; a valle innesca un meccanismo di concorrenza al ribasso sui costi del lavoro favorendo, anche all'interno della compagnia pubblica, il peggioramento delle condizioni salariali e normative dei lavoratori. La liberalizzazione del mercato si sostanzia, così, in liberalizzazione del mercato del lavoro.

Si può quindi affermare da molteplici punti di vista che la liberalizzazione è un momento della privatizzazione e i due processi sono totalmente coerenti; spesso, il primo ha la precisa funzione di anticipare e preparare o rendere inevitabile il secondo. Come abbiamo mostrato, l'impresa pubblica, già snaturata dalla sua trasformazione in SpA, inserita in un mercato liberalizzato perde gran parte delle residuali peculiarità che le sono proprie e che ancora resistevano dopo la sola privatizzazione formale.

Come mostra il precedente grafico, già a partire dalla trasformazione di Ferrovie in SpA e prima della prima della liberalizzazione si ha già una crescente mercificazione di fatto del servizio ferroviario. Lo dimostra ad esempio, già a partire dalla fine degli anni '80, la crescente copertura dei costi di gestione tramite i ricavi da vendita sostitutivi della contribuzione pubblica, che significa tariffe più alte a carico dell'utenza.

Come si evince dall'ultimo grafico il periodo 2006-2016, analogamente al caso di Poste, ha segnato una crescita continua e sostenuta, trasformando l'azienda in generatrice di elevati profitti - per ora trasferiti all'azionista pubblico che detiene l'intero capitale.

La liberalizzazione, che si innesta non a caso nel punto di apice della crescita del

settore, travalica la prima fase di mercificazione e porta avanti il processo di privatizzazione del servizio pubblico: da un lato si privatizzano parte degli introiti di un mercato in crescita, drenati da un'azienda privata (nel frattempo divenuta, nel caso di NTV, il fondo americano GPI) e sottratti all'operatore pubblico; dall'altro lato si induce il soggetto pubblico ad inseguire l'impresa privata sul terreno della minimizzazione dei costi, a partire dai salari dei lavoratori. E si giunge così alle ultime battute della vicenda di Ferrovie, al rischio cioè della privatizzazione sostanziale che segue alla privatizzazione formale e alla liberalizzazione. Nel 2015 il governo Renzi commissiona vari studi di praticabilità dell'operazione di vendita di FSI con l'intenzione di cedere alla Borsa il 40% delle quote di capitale dell'azienda. L'operazione non va in porto per resistenze interne sia al governo sia allo stesso gruppo dirigente di Ferrovie, in parte ancora legato alla vecchia concezione di imprenditoria pubblica.

Gli appetiti esterni sono però sempre più forti per quella che da tempo è vista come un'azienda "risanata" che ha affrontato, sotto la gestione Moretti,<sup>12</sup> un percorso di aumento dell'efficienza gestionale - anche a costo di un ridimensionamento del costo del lavoro - e che ha investito il grosso delle risorse sulle attività profittevoli ormai ampiamente consolidate. La privatizzazione sostanziale (per quota parte almeno) è quindi dietro l'angolo e, come nel caso della seconda tranche di Poste, sembra al momento rallentata soltanto dalle incertezze del quadro politico e dalle sparute resistenze interne al management della stessa azienda. Su Ferrovie si giocherà quindi nei prossimi anni una battaglia decisiva che segnerà i destini del



progetto di privatizzazione integrale e definitiva dell'economia pubblica italiana.

## CONCLUSIONI

In circa 15 anni, nel periodo 1992-2007 in Italia, più che in altri paesi europei, sono stati trasformati in modo radicale i rapporti tra Stato e mercato in conformità ad una tendenza generale delle economie occidentali che ha raggiunto nel nostro paese un grado di adesione quasi totale.

La privatizzazione delle imprese e la liberalizzazione dei mercati ha conosciuto una prima fase caratterizzata da ritmi quasi forsennati, assenza totale di dibattito pubblico, univocità degli orientamenti e ostinazione esecutiva. Nel 2008, alla vigilia della grande crisi, la quasi totalità del capitale pubblico bancario era stata dismessa in un paese dove, in passato, le banche pubbliche avevano rappresentato circa il 70% del settore; la stragrande maggioranza dell'industria pubblica era stata smantellata, con la sola eccezione di alcune imprese strategiche come ENI, ENEL e Finmeccanica e di altre imprese quali Ferrovie, Poste, Enav e Rai.

Dal 2008, in concomitanza con la crisi economica si ha un periodo di rallentamento del processo che verrà ripreso dal 2015 con nuove vendite "di pregio": Poste, ulteriori dismissioni di ENEL ed Enav. Restano ad oggi in mano pubblica ancora Ferrovie, Rai, Fincantieri, quote parti più o meno consistenti di ENI, ENEL, Snam, Saipem e Finmeccanica. Resta inoltre di pertinenza prevalentemente pubblica la triade cardine dello stato sociale tradizionale: pensioni, istruzione e sanità, sebbene in tutti e tre i settori il processo di mercificazione, parziale privatizzazione e snaturamento della funzione originale sia in piena azione da anni.

I motivi addotti per giustificare nel dibattito pubblico la furia privatizzatrice si

sono tutti rivelati infondati. Si affermava alla vigilia della stipula del Trattato di Maastricht come fosse necessario reperire risorse per ridurre il debito pubblico. I proventi delle privatizzazioni sono in effetti andati ad alimentare un fondo per la riduzione del debito, ma senza incidere sulla tendenza di fondo, che è stata quella di un incremento del debito pubblico dal 105,5% del 1992 al 132% del 2017. Si perseguiva il mito dell'azionariato popolare e ci si è ritrovati con un pugno di investitori istituzionali, spesso stranieri, a possedere la quasi totalità della proprietà delle vecchie aziende pubbliche. Si invocava la necessità di ripristinare efficienza laddove regnava una presunta burocrazia elefantiaca e priva di incentivi competitivi, e si sono creati enormi oligopoli privati che hanno risanato le aziende a suon di tagli del costo del lavoro, operando in mercati dal profitto garantito e privi di rischi sostanziali. In alcuni casi, come quello di Autostrade, si è addirittura creato un monopolio privato sostitutivo di un monopolio pubblico. Si invocava l'importanza di aumentare la concorrenza tra imprese private e lo spirito del mercato, mentre il cosiddetto libero mercato ha dato luogo a strutture proprietarie sempre più concentrate in tutti settori in cui si è imposto, e il settore bancario ne è la prova più eclatante. La narrazione liberista, quindi, oltre ad essere di per sé sbagliata e ostile alla preservazione di una civiltà solidale e fondata su principi di giustizia, mostra anche delle contraddizioni insanabili.

Più prosaicamente, il fine unico delle privatizzazioni è stato quello di regalare agli appetiti dei capitalisti privati – sempre meno propensi al rischio e all'investimento – profitti certi in settori sicuri, consolidati e spesso legati a bisogni essenziali dei cittadini, dunque caratterizzati da una domanda fortemente rigida. Allo stesso tempo, la





svendita dei gioielli di famiglia ha prodotto un riequilibrio nei rapporti di forza tra capitalisti, con un accentramento marcato della proprietà in poche mani e l'acquisizione di quote importanti di capitale nazionale da parte di investitori esteri (Stati Uniti, Francia, Germania, Regno Unito e Olanda su tutti). Infine, il doppio processo di privatiz-

cato USB contro la privatizzazione del trasporto pubblico locale, in particolar modo nei casi della GTT di Torino, l'ANM di Napoli, l'ATP di Genova e l'ATAC di Roma, tutte società di TPL a forte rischio dismissione e privatizzazione proprio in questi mesi. Analogamente sono stati svolti scioperi e campagne contro la privatizzazione



zazione e liberalizzazione ha indebolito la classe lavoratrice nel suo insieme, contribuendo a quel processo di scardinamento dei contratti a più alto grado di protezione e alla diffusione di relazioni industriali più flessibili, a più basso grado di protezione e con ritmi di lavoro più intensi. A dispetto del silenzio generale della stampa e della piena adesione di quasi tutti i partiti politici egemoni a questo vastissimo processo di privatizzazione delle imprese pubbliche e di mercificazione dei servizi pubblici, negli anni recenti i sindacati di lotta, unitamente a numerosi movimenti e collettivi sociali, si sono mobilitati a più riprese, per fermare, arginare e invertire questa tendenza.

Tra le campagne più recenti in Italia ricordiamo quelle organizzate dal sinda-

dell'acqua e della raccolta dei rifiuti urbani in numerosi comuni. Simili lotte sono state condotte, a livello nazionale, per fermare l'ulteriore privatizzazione di Poste Italiane, di Ferrovie, la svendita dell'Ilva alla lussemburghese ArcelorMittal. Infine, ad un livello geografico e politico ancor più ampio va ricordata la giornata di mobilitazione del 4 Aprile di due anni fa (2016) organizzata dalla Federazione Sindacale Mondiale contro le privatizzazioni nella piena consapevolezza che si tratta di un tema che travalica i confini nazionali e interessa oggi numerosissimi paesi in tutto il mondo. Tutte lotte di estrema attualità che, data l'indiscutibile importanza del tema, saranno nei prossimi anni al centro del conflitto politico e sociale.



**BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO**

---

Barucci e Pierobon, *Le privatizzazioni in Italia*, Carocci Editore, Roma, 2007

De Nardis, *Le privatizzazioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2000

Florio M. *Le privatizzazioni come mito riformista* - Milano : Universita' degli studi di Milano, Department of Economics, 2007 Jan 01. (Departmental working papers; 2007-08)

Fondazione IRI, *Le privatizzazioni in Italia 1992-2000*, Roma.

Foresti G. Malgarini M., *Privatizzazioni e liberalizzazioni dei mercati: un confronto tra l'esperienza italiana e quella dei principali paesi europei*, in "Quaderni Agens", Roma, Maggio 2001

Frangakis M. e altri, *Privatisation against European Social Model, A Critique of European Policies and Proposals for Alternatives* Paulgrave mcmillan edition, 2009

Goldstein A., *Privatization in Italy 1993-2002: Goals, Institutions, Outcomes, And Outstanding Issues*, Cesifo Working Paper N° 912, Category 1: Public Finance, April 2003

Libro bianco privatizzazioni: [http://www.dt.tesoro.it/it/finanza\\_privatizzazioni/privatizzazioni/libro\\_bianco\\_privatizzazioni.html](http://www.dt.tesoro.it/it/finanza_privatizzazioni/privatizzazioni/libro_bianco_privatizzazioni.html)

Rapporti annuali del Ministero sullo stato delle privatizzazioni [www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Archivio-d/DPEF/.../Privatizzazioni.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Archivio-d/DPEF/.../Privatizzazioni.pdf)

Rapporto CNEL, *Le Privatizzazioni delle imprese pubbliche, aspetti giuridico-normativi ed economico-finanziari*, Roma, 1997

Rapporto IRI, *Le privatizzazioni in Italia 1999-2000*, 2003

ReS, Ricerche e studi SpA Milano, *Le privatizzazioni in Italia dal 1992-2000*, 2001

Prike R., *The Comparative Performance of Public and Private Enterprise*, Article first published online: 15 Agosto 2000

Siglienti S., *Una privatizzazione molto privata*, edizione Mondadori, 1996

Siniscalco e altri, *Privatizzazioni difficili*, Il Mulino Contemporanea, Bologna 1999

Spirito P. e Buratta R., *I risultati di gestione economica delle ferrovie italiane dal 1906 al 1998*, Direzione relazione esterne Ferrovie dello Stato, Roma, 2000

Studio Mediobanca, *Le privatizzazioni in Italia dal 1992*, Camera dei Deputati, 2001

Tebaldi, (a cura di), *La liberalizzazione del trasporto ferroviario*, Il Mulino, 2012

Vasapollo L., *La via alle privatizzazioni nel modello capitalistico italiano. Un'indagine statistico-aziendale*, *Rivista Cestes Proteo*, n° 1, 1998

Vasapollo L. e Martufi R., *Indagine statistico-aziendale sulle privatizzazioni nel modello capitalistico italiano. La via al Profit State europeo*, *Rivista Cestes Proteo*, n° 2 1998



Willner J., Parker D., *The Performance of Public and Private Enterprise under Conditions of Active and Passive Ownership and Competition and Monopoly* Journal of Economics Vol. 90, No 3, pp. 221–253. 2007

Willner, J.: "Ownership, Efficiency, and Political Interference." *Europea Journal of Political Economy* 17: 723–748, 2001

## **FONTI STATISTICHE**

---

Eurostat, [www.ec.europa.eu/eurostat](http://www.ec.europa.eu/eurostat)

Bilanci aziendali Poste italiane e Ferrovie dello Stato



## NOTE

- 1 Baumol W.J., Panzar J.C., Willig R.D. *Contestable Markets and the theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, San Diego, Cal., 1982
- 2 Harold Demsetz, *Industry Structure, Market Rivalry, and Public Policy*, *The Journal of Law & Economics* Vol. 16, No. 1 (Apr., 1973), pp. 1-9
- 3 I due autori fondatori dell'approccio Public Choice furono James Buchanan e Gordon Tullock
- 4 Per una ricostruzione storica della prima fase del processo di privatizzazione si segnalano inoltre i seguenti lavori pubblicati sulla Rivista Cestes-Proteo: Vasapollo L., *La via alle privatizzazioni nel modello capitalistico italiano. Un'indagine statistico-aziendale*, *Rivista Cestes Proteo*, n° 1, 1998; Vasapollo L. e Martufi R., *Indagine statistico-aziendale sulle privatizzazioni nel modello capitalistico italiano. La via al Profit State europeo*, *Rivista Cestes Proteo*, n° 2 1998
- 5 I dati riportati d'ora in avanti sulle tempistiche e le quote di partecipazioni pubbliche dismesse sono tratti dalle "Relazioni sulle privatizzazioni: relazioni al Parlamento sulle operazioni di cessione delle partecipazioni in società controllate dallo Stato", a cura della Direzione Finanza e privatizzazione del Dipartimento del Tesoro, anni 1999-2000-2003-2007-2011-2016.
- 6 Padoa Schioppa, audizione al Senato 20 luglio 2006
- 7 <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-12-08/eurostat-frena-mef-vendia-cp-quote-ENI-enav-213934.shtml?uuid=AEgTGVPD>
- 8 Stando alle diverse stime disponibili la cifra finale potrebbe oscillare per il progetto approvato nel 1991 al netto degli ulteriori lavori imprevisi e al lordo delle spese riguardanti le infrastrutture aeree tra i 55 e i 77 miliardi di euro. Per l'intera Torino-Napoli nel 2006 Trenitalia stimava che i costi sarebbe ammontati a 27 miliardi di euro, contro i 5,5 previsti nel 1991.
- 9 Delibera Ente Ferrovie dello Stato 7 agosto 1991
- 10 Per economie di densità si intende il pieno sfruttamento del mezzo di trasporto fino al suo riempimento. Per economie di coordinamento si intende il risparmio ottenuto nell'ottimizzare la comunicazione e la collaborazione tra i diversi livelli di un industria integrata e soggetto ad un unico proprietario (ad esempio la rete e il servizio o i diversi tipi di servizi).
- 11 Lettera ai Ferrovieri di Domenico Braccialarghe, *Direttore centrale risorse umane* 30 marzo 2012
- 12 Mauro Moretti è stato amministratore delegato di Ferrovie dal 2006 al 2014 ed è stata la figura chiave della fase di "risanamento" aziendale





# La promozione della salute nei Paesi dell'ALBA. L'esempio di Cuba

di Luciano Vasapollo, Franco Lucchese



## INTRODUZIONE

L'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), con la Global Reference List of 100 Core Health Indicators, propone un nuovo strumento standardizzato e condiviso per descrivere in modo obiettivo e sintetico lo stato di salute dei diversi paesi considerati dallo studio/monitoraggio.

Gli indicatori fanno riferimento a quattro categorie principali:

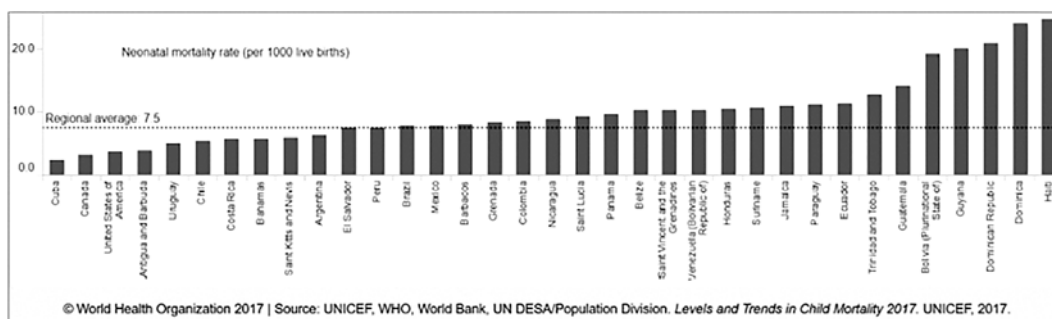
1. indicatori dello stato di salute (tassi coinvolti nello studio di mortalità e di morbilità)
2. indicatori dei fattori di rischio (per esempio stili di vita, condizioni predisponenti a malattie croniche non trasmissibili)
3. indicatori di copertura da parte dei servizi sanitari (per esempio vaccinazioni, assistenza alla gravidanza e al parto, attività di diagnosi e prevenzione dell'infezione da HIV)

4. indicatori relativi al sistema sanitario (per esempio accesso e utilizzazione dei servizi sanitari, spesa sanitaria, registri anagrafici e/o sanitari).

L'applicazione della lista, secondo l'OMS, serve a facilitare il monitoraggio dello stato di salute e ottimizzare l'impegno della raccolta di dati, verificare l'avanzamento di programmi e l'utilizzo di risorse, orientare le priorità legate allo stato della salute.

Tra tutti i paesi dell'America Latina, Cuba è quello che ha l'aspettativa di vita più lunga e il suo tasso di mortalità infantile è più basso di quello degli Stati Uniti (World Health Statistics 2017: Monitoring health for the SDGs), equivalente a un Paese europeo come la Francia, come mostra il grafico sottostante.

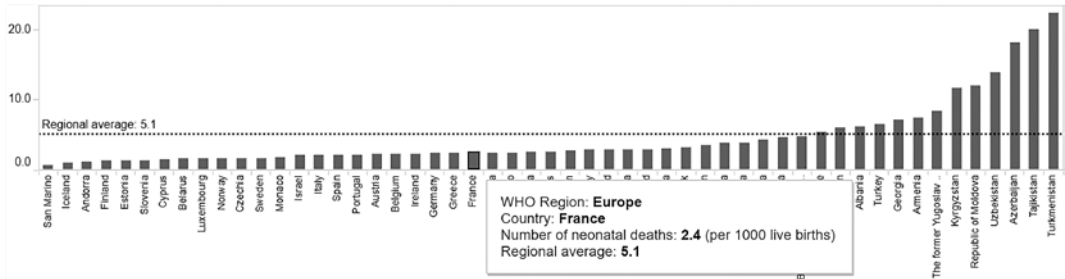
L'OMS ha definito il sistema sanitario cubano come l'esempio da seguire. Durante la visita a La Habana nel 2014, Margaret Chan, direttore generale dell'OMS (dal



WHO Region: **Americas**  
 Country: **Cuba**  
 Number of neonatal deaths: **2.4** (per 1000 live births)  
 Regional average: **7.5**

WHO Region: **Americas**  
 Country: **United States of America**  
 Number of neonatal deaths: **3.7** (per 1000 live births)  
 Regional average: **7.5**





2007 al 2017), ha elogiato il sistema sanitario cubano ed è rimasta colpita dai risultati raggiunti in questo campo. “Cuba è l'unico paese che ho visto che ha un sistema sanitario strettamente legato alla ricerca e allo sviluppo in un ciclo chiuso. Questa è la giusta direzione, perché la salute umana non può migliorare se non con l'innovazione”, ha affermato. Ha accolto “gli sforzi della direzione di questo paese per porre la salute come un pilastro essenziale dello sviluppo”<sup>1</sup>.

Cosa rende possibile tutto questo? Tra i fattori sicuramente possono essere individuati il ruolo assegnato ai medici di base, ai quali vengono affidate 120-160 famiglie ognuno, seguite costantemente. Se passa un periodo di tempo dall'ultima visita e il paziente non si fa sentire, è il medico stesso che lo va a cercare. I medici monitorano i loro pazienti controllando che seguano le varie campagne di prevenzione (diabete, pressione alta, screening tumorali, eccetera).

Un altro aspetto della medicina cubana è il seguente: a Cuba dal 1998 esiste l'ELAM (Escuela Latino Americana de Medicina). Fin dalla sua prima classe del 2005, la Scuola di Medicina Latinoamericana (ELAM) ha laureato decine di migliaia di medici provenienti da comunità a basso reddito in Africa, Asia e nelle Americhe, compresi gli Stati Uniti. Migliaia di

altri sono iscritti al programma, grazie alle borse di studio complete offerte da Cuba. Questi nuovi giovani dottori si impegnano a lavorare in aree poco servite, dopo la laurea. I giovani di oltre 100 gruppi etnici, metà dei quali sono donne, studiano in un ambiente che riconosce il diritto di ogni paziente a ricevere cure e che centra l'azione nella comunità, dove la promozione della salute è importante quanto la gestione della malattia. Tutto ciò non ci sarebbe mai stato senza Fidel Castro, che è stato sempre molto interessato agli sviluppi della medicina e della ricerca; è questa un'altra ragione per cui egli passerà alla storia.

I medici cubani sono presenti in più di 80 paesi e nel solo Venezuela ce ne sono più di 15.000. Quest'internazionalismo sanitario cubano è molto diffuso: l'aiuto prestato in Africa per arginare l'epidemia di Ebola o l'intervento molto efficace ad Haiti sono solo due esempi molto evidenti.

Non mancano certo aspetti meno positivi. Tutti i medici sono dipendenti del governo e il salario medio di un medico di famiglia equivale a 20 dollari. Hanno a disposizione benefit come la casa e generi di prima necessità. Nonostante la professionalità dei medici, riconosciuta in molti paesi, soprattutto quelli dell'America Latina, si deve purtroppo registrare la grave realtà dell'arretratezza dei macchinari e delle attrezzature mediche e diagnostiche<sup>2</sup>.





Il Bloqueo, imposto dagli Stati Uniti ormai da più di 50 anni ha un ruolo molto importante in questo. La alta professionalità dei medici, comunque, e la forte attenzione al pubblico, mantengono alto il livello professionale e il livello d'efficacia clinico delle prestazioni erogate.

I risultati raggiunti assumono un valore ancora più alto (e costituiscono un modello di riferimento positivo), se messi a confronto con le oggettive disponibilità per gli investimenti in Cuba.

### 1. ALBA E ALBAMED

Il Sistema Salute a Cuba si realizza in un contesto culturale basato in primo luogo sull'Alleanza bolivariana per le Americhe (ALBA) (*Alianza Bolivariana para América Latina y el Caribe*) nel contesto del quale è stato concepito (proprio a Cuba) il Centro regulador de medicamentos de la Alianza Bolivariana de Nuestros Pueblos de América (ALBAMED) <sup>3</sup>.

L'ALBA è un progetto di cooperazione politica, sociale ed economica tra i pa-

esi dell'America Latina e i paesi caraibici, promossa dal Venezuela e da Cuba, in alternativa (da cui il nome) all'Area di libero commercio delle Americhe (ALCA) voluta dagli Stati Uniti, nata nel 2004. Nell'elenco delle lingue ufficiali risultano lo spagnolo, l'inglese, il quechua, l'aymara. Le lingue checiua o kichwa sono una famiglia di lingue native americane del Sud America e la lingua aymara o aimara appartiene alla famiglia delle lingue aru ed è parlata in Bolivia, Cile e Perù. Importante l'attenzione volta ai delicati meccanismi del dialogo medico-paziente, mediato dalle lingue native e condivise da tanta popolazione delle Americhe Latine.

L'aggettivo "bolivariana" in *Alianza bolivariana para América Latina y el Caribe* si riferisce al generale Simon Bolivar, l'eroe della liberazione di molti paesi sudamericani dal colonialismo spagnolo. Le differenze esistenti tra ALBA e ALCA stanno nella loro natura e negli obiettivi. L'ALCA si fa forte degli interessi del capitale transnazionale e professa la liberalizzazione totale

**Cuba e paesi selezionati: spesa sanitaria (World Health Organization. National Health Accounts. Cuba [consultato marzo 15, 2011]. Disponibile in: <http://www.who.int/nha/country/cub.pdf>)**

	Cuba	America latina	Italia	UE 15	UE 25	USA
Spesa sanitaria totale come % PIL	8	7	9	9	8	15
Spesa sanitaria pubblica come % della spesa sanitaria totale	91	55	77	76	73	45
Spesa per la sanità come % sul totale della spesa pubblica	12	15	14	15	14	22
Spesa sanitaria totale pro capite (PPP int. \$)	333	485	2474	3042	2437	6350
Spesa sanitaria pubblica pro capite (PPP int. \$)	302	255	1894	2324	1826	2862



del commercio dei beni e dei servizi, mentre l'ALBA pone al centro la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale dei popoli delle Americhe Latine. In ALBA vengono creati meccanismi di cooperazione fra nazioni per la soluzione delle forti asimmetrie in ambito sociale, tecnologico, economico e sanitario <sup>4</sup>.

In ambito ALBA nasce ALBAMED su proposta del Governo cubano. L'ALBAMED, Centro di Regolamentazione dei Farmaci per i Paesi membri, attraverso un efficace controllo centralizzato, garantisce l'accesso ai farmaci essenziali, di qualità, sicuri ed efficaci, ad un prezzo molto basso per rispondere alle necessità della popolazione e per rafforzare uno degli obiettivi principali dell'ALBA in materia di miglioramento della salute pubblica. È l'applicazione in ambito salute dei principi dell'ALBA.

Nel progetto "Centro regulador de medicamentos de la Alianza Bolivariana de Nuestros Pueblos de América (ALBA-MED): nueva iniciativa de integración regulador" si sono voluti studiare gli effetti di tale azioni. Il Metodo utilizzato: studio descrittivo, longitudinale e retrospettivo delle attività ALBAMED tra il 2009 e il 2014 con materiali pubblicati e archiviati. Il livello di convergenza è stato diagnosticato attraverso indagini e la costruzione congiunta di standard, il trasferimento delle conoscenze e l'identificazione la valutazione delle buone pratiche.

Risultati: Al progetto hanno partecipato autorità della Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua e Venezuela. Sono state effettuate 25 diagnosi comparative della situazione normativa su nove punti chiave. Sono state tenute sei riunioni di coordinamento e quattro seminari specializzati. Sono state approvate oltre 130 disposizioni e procedure, sviluppate appositamente per il

Centro di regolamentazione ALBAMED o adottate secondo le linee guida emesse dall'Organizzazione mondiale della sanità e dall'Organizzazione sanitaria panamericana.

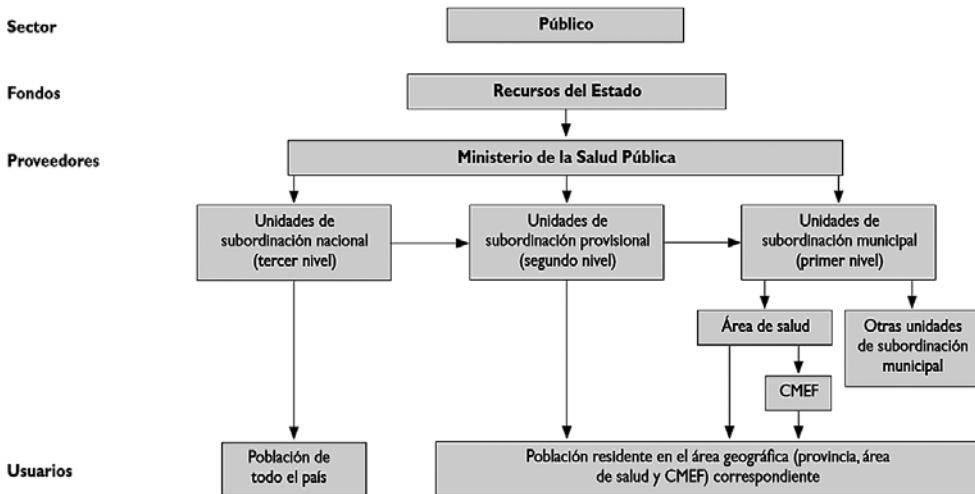
Conclusioni: l'esercizio di proiezione/simulazione sui parametri e sulle variabili obiettivo di un centro regolatore e di un registro sovranazionale per i paesi ALBA ha avuto un impatto sulla convergenza delle azioni dei partecipanti e sul rafforzamento dei rispettivi sistemi di regolamentazione dei farmaci attraverso l'elaborazione e la decisione degli standard che verranno applicati, il trasferimento delle conoscenze e la promozione delle migliori pratiche.

## 2. IL SISTEMA SALUTE A CUBA

Nella pagina successiva uno schema organizzativo del Sistema Salute in Cuba <sup>5</sup>.

Il sistema sanitario cubano è un sistema sanitario pubblico governato e coordinato dal Ministero di Salute Pubblica (MINSAP). Il sistema è costituito da 3 livelli gestionali (nazionale, provinciale e municipale) e 4 livelli di servizio (nazionale, provinciale e municipale e di settore). Il sistema sanitario cubano è basato fortemente sul principio per cui la salute è un diritto sociale inalienabile e tutti i cittadini hanno diritto all'assistenza sanitaria, efficace, completa e senza distinzioni. I servizi sono finanziati quasi interamente da fondi pubblici. Il Ministero della Salute è l'organismo regolatore del sistema. Gestisce e distribuisce le risorse destinate ai servizi sanitari e opera capillarmente a tutti i livelli. L'assistenza di primo livello copre circa l'80% dei problemi di salute della popolazione e i suoi servizi sono forniti principalmente attraverso l'opera dei consultori dei medici e infermieri di famiglia (il termine "di famiglia" vale sia per i medici che per gli in-





fermieri) e nei poliambulatori specialistici (chiamati policlinici). Questi servizi di base dipendono dai municipi. I servizi di secondo livello – ospedali provinciali – coprono circa il 15% dei problemi di salute. Nel terzo livello – ospedali specializzati o istituti eccellenza – vengono gestiti circa il 5% dei problemi di salute o le complicanze legate a determinate malattie. Complessivamente, quindi, l'assistenza si sviluppa attraverso una rete di circa 220 ospedali, 15 istituti di ricerca, 500 policlinici e una copertura diffusa in tutta l'isola di personale sanitario, per un totale di circa 600.000 lavoratori (9% della popolazione in età lavorativa) <sup>6</sup>.

### 3. STATISTICHE OMS IN AMBITO SALUTE

Nella pagina successiva il profilo statistico di Cuba in ambito HEALTH, così come presente nei DataBase WHO <sup>7</sup>.

### 4. MISSION MIRACLE

Si sono studiati nei precedenti paragrafi gli aspetti, quasi tutti positivi, legati al sistema di gestione della salute in Cuba e nei paesi dell'ALBA, seppur sinteticamente. Uno dei risultati più evidenti della filosofia e delle pratiche alla base di tutto questo certamente è rappresentato dalla "Mission Miracle".

Il progetto è stato creato dall'ex presidente cubano Fidel Castro e sviluppato dall'ex presidente venezuelano Hugo Chavez.

La cecità prevenibile è diminuita significativamente in America Latina e nei Caraibi attraverso il programma della Mission Miracle iniziato a Cuba nel 2004. Questo programma sociale mira a prendere in cura, gratuitamente, persone con scarse risorse economiche che soffrono di cecità o di deficienza visiva corretta. I dati ufficiali rilevano che la Mission Miracle



**DIECI PIETRE MILIARI NELLA STORIA DEL SISTEMA SANITARIO CUBANO (10)**

- 1960 Creazione di un sistema sanitario unico, libero, la copertura universale e diretto centralmente
- 1961 Cambio di approccio alla cura in tutto il sistema di guarigione preventiva
- 1970-1980 Sviluppo della Primary Health Care che ha portato alla formazione di specialista integrale di Medicina Generale e il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di salute
- 1988 Creazione del Centro di Microchirurgia oculare
- 1991 Creazione del primo centro scientifico a Cuba, tra cui istituzioni come il Centro per immunodosaggi, il Centro di Ingegneria genetica e Biotecnologie e il Centro nazionale per Biologicals
- 1992 Creazione Analisi Unità e tendenze nella salute e l'informazione elettronica Health Network
- 1999 Inaugurazione della Scuola Latinoamericana di Scienze mediche
- 2002 Creazione del programma integrale per gli anziani, con la comunità e istituzionale approccio
- 2003 Istituzione del programma noto come Operazione Milagro, che offre trattamento Oftalmologico-chirurgico gratuito per i poveri cittadini dell'America Latina e dei Caraibi
- 2005 Fondazione del contingente internazionalista "General Henry Reeve", una struttura medica permanente specializzata in disastri naturali



**Cuba: WHO statistical profile**

**Basic statistics**

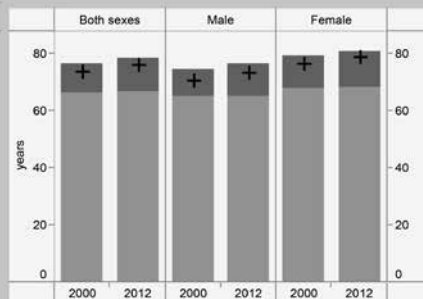
Indicators	Statistics	Year
Population (thousands)	11266	2013
Population aged under 15 (%)	16	2013
Population aged over 60 (%)	19	2013
Median age (years)	40	2013
Population living in urban areas (%)	77	2013
Total fertility rate (per woman)	1.4	2013
Number of live births (thousands)	107.1	2013
Number of deaths (thousands)	95.9	2013
Birth registration coverage (%)	100	2011
Cause-of-death registration coverage (%)	98	2010-2012
WHO region	Americas	2013
World Bank income classification	Upper middle	2013

**Life expectancy (years), 2012**

		Country	WHO region	World Bank income group
Life expectancy	At birth	79	76	74
	At age 60	22	22	20
Healthy life expectancy	At birth	67	67	66

Life expectancy at birth for both sexes increased by 2 year(s) over the period of 2000-2012; the WHO region average increased by 2 year(s) in the same period.

In 2012, healthy expectancy in both sexes was 12 year(s) lower than overall life expectancy at birth. This lost healthy life expectancy represents 12 equivalent year(s) of full health lost through years lived with morbidity and disability.



Source:  
Country statistics and global health estimates  
by WHO and UN partners

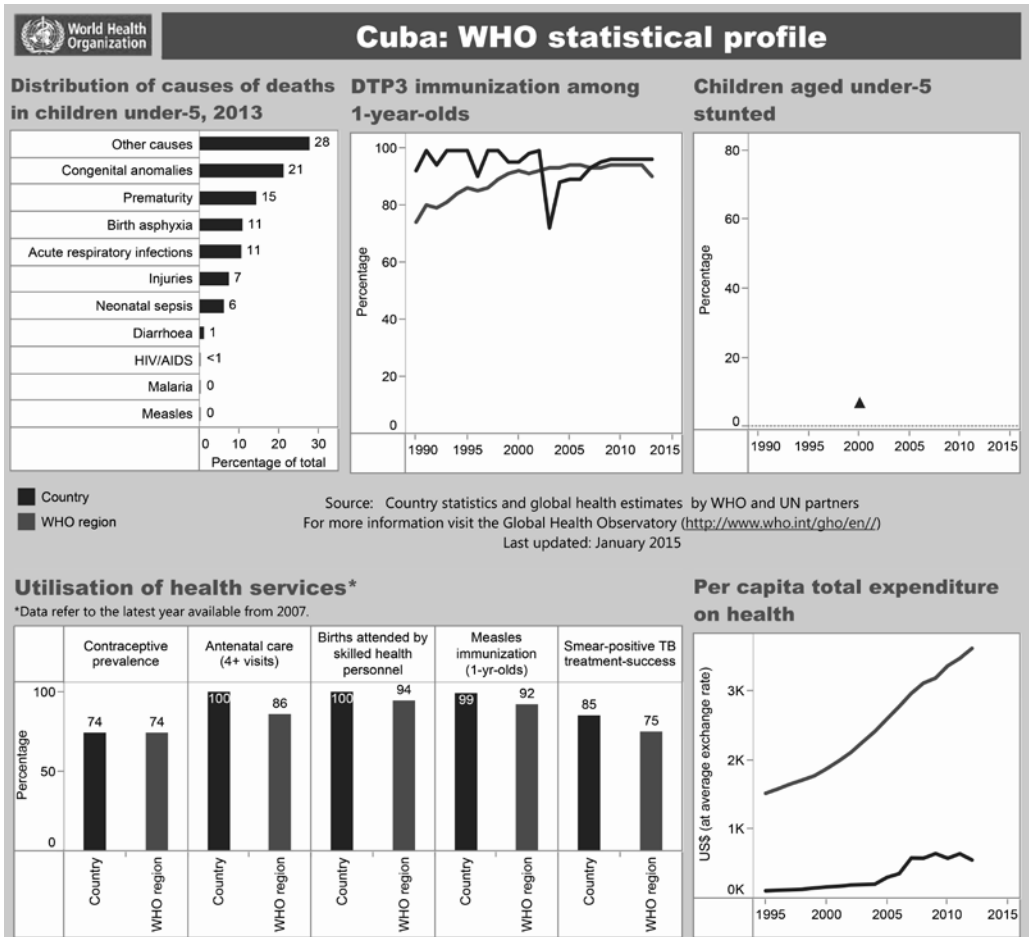
For more information visit the Global Health Observatory  
(<http://www.who.int/gho/en/>)

Last updated: January 2015



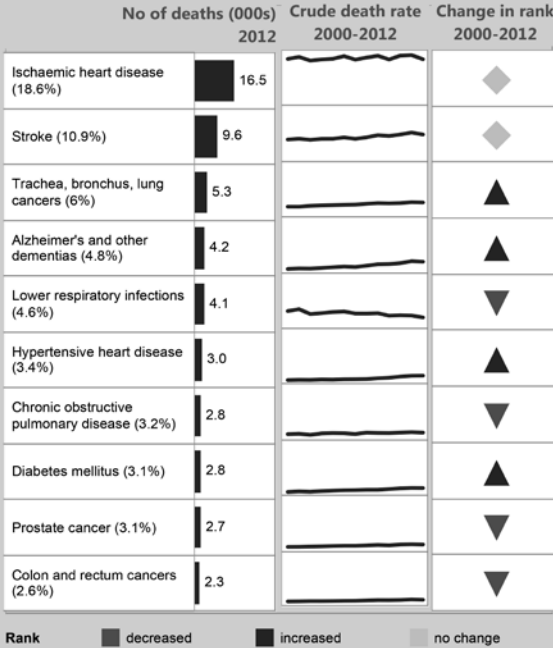
ha aiutato 3,5 milioni di pazienti in tutto il mondo, sebbene principalmente in America Latina. Il programma fornisce consulenza e oftalmologia pediatrica globale, neuro-oftalmologia, assistenza ai problemi della vista e il trattamento chirurgico della retina. Questa assistenza è fornita da professionisti altamente qualificati disposti a servire persone in stato di bisogno. La

missione è supportata da diversi paesi della regione, in particolare il Venezuela. Circa il 90% dei beneficiari sono venezuelani, mentre il 10% provengono da Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, El Salvador, Messico, Nicaragua, Paraguay, Perù, Porto Rico, Repubblica Dominicana e Uruguay.



### Top 10 causes of death

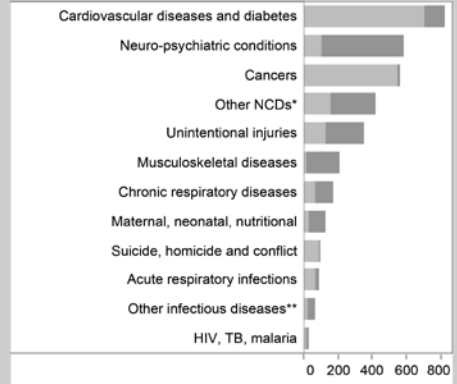
Ischaemic heart disease was the leading cause of death, killing 16.5 thousand people in 2012



### Burden of disease, 2012

Disability-adjusted life years (DALYs) are the sum of years of life lost due to premature mortality (YLL) and years of healthy life lost due to disability (YLD).

DALYs, YLL and YLD (thousands) by broad cause group

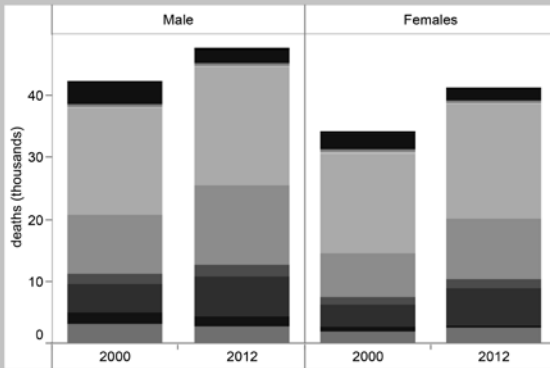


\*Other noncommunicable diseases (NCDs) including non-malignant neoplasms; endocrine, blood and immune disorders; sense organ, digestive, genitourinary, and skin diseases; oral conditions; and congenital anomalies.

\*\* Infectious diseases other than acute respiratory diseases, HIV, TB and malaria.

YLL YLD

### Deaths by broad cause group



**Causes**

- HIV, TB, malaria
- Acute respiratory infections
- Other infectious diseases
- Maternal, neonatal, nutritional
- Cardiovascular diseases and diabetes
- Cancers
- Chronic respiratory diseases
- Other NCDs
- Suicide, homicide and conflict
- Unintentional injuries

### Probability of dying, 2012

Probability of dying between relevant exact ages, for a person experiencing the 2012 age-specific mortality risks throughout their life.

Before age 15, all causes	Male	3%
	Female	2%
Before age 70, all causes	Male	39%
	Female	27%
Between ages 15 and 49, from maternal causes	Female	1%
Between ages 30 and 70, from 4 major noncommunicable diseases (NCDs)-	Both sexes	17%

~Cancers, cardiovascular diseases, chronic respiratory diseases and diabetes

Source: Country statistics and global health estimates by WHO and UN partners

For more information visit the Global Health Observatory

([http://who.int/gho/mortality\\_burden\\_disease/en/](http://who.int/gho/mortality_burden_disease/en/))

Last updated: January 2015



**PER RIFLETTERE**

In un momento di programmazione futura delle risorse, in un'ottica di Qualità della Vita e di aderenza a un modello equo e sostenibile nella Gestione del-

la Salute, quello dei Paesi dell'Alba e di Cuba in particolare, viste anche le difficoltà in cui si muove questo paese, sembra essere molto interessante sotto molti punti di vista.

**NOTE**

- 1 *Prensa Latina, « Directora de OMS reconoció labor de Cuba en materia de salud », 16 de julio de 2014*
- 2 *Sara Barsanti e gli Studenti della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Salute e Sanità a Cuba <http://www.saluteinternazionale.info/2013/02/salute-e-sanita-a-cuba-i-parte/>*
- 3 *Sánchez González CA. Centro regulador de medicamentos de la Alianza Bolivariana de Nuestros Pueblos de América (ALBAMED): nueva iniciativa de integración reguladora. Rev Panam Salud Publica. 2016;39(5):232–37*
- 4 *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America. Tratado de Comercio de los Pueblos. 14 diciembre 2004, La Habana, Cuba*
- 5 *Domínguez-Alonso E, Zacca E., 2011*
- 6 *<http://www.saluteinternazionale.info/2013/02/salute-e-sanita-a-cuba-i-parte/>*
- 7 *<http://www.who.int/countries/cub/en/>, 2018*



## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

---

- ALBAMED, UNA INICIATIVA DE LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LA SALUD DE NUESTROS PUEBLOS DE AMERICA, [http://www.cecmecmed.cu/sites/default/files/resumen\\_de\\_albamed.pdf](http://www.cecmecmed.cu/sites/default/files/resumen_de_albamed.pdf)
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra America. Tratado de Comercio de los Pueblos. 14 diciembre 2004, La Habana, Cuba.
- Anuario Estadístico del Ministerio de Salud Pública, Anuario Estadístico del Ministerio de Salud Pública, 2017.
- Asamblea Nacional del Poder Popular. Ley No. 41. Ley de la Salud Pública. Gaceta Oficial de la República de Cuba 1983;13 de julio..
- Báez F, Pérez J, Reed G. Meet Cuban Ebola fighters: interview with Félix Báez and Jorge Pérez. A MEDICC Review exclusive. MEDICC Rev. 2015;17(1):6–10. [PubMed]
- Central Intelligence Agency. World Fact Book. 2014. Available at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2091rank.html>. Accessed March 3, 2015.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. Indicadores Sociodemográficos. Santiago, Chile [consultado septiembre 24, 2010]. Disponible en: [http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos\\_BD.htm](http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm)
- Cerbo R, Brauneis R, Consorti F, La Torre G, Lucchese F, Meco G, Orzi F, Nappi G (2017). Pain Week. Progetto formativo teorico-pratico per le Facoltà di Medicina, a supporto della legge 38/2010. Confinia Cephalalgica, vol. 27, ISSN: 1122-0279
- Cuba. Informe de la aplicación de la estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Presentación en la Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos; Diciembre 2007; Brasilia, Brasil [consultado marzo 15, 2011]. Disponible en: [www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/5/32095/Cuba.pdf](http://www.eclac.cl/celade/noticias/paginas/5/32095/Cuba.pdf)
- Domínguez-Alonso E, Zacca E. Sistema de salud de Cuba. Salud Publica Mex 2011;53 supl 2:S168-S176.
- Iñiguez Rojas L. Los servicios de Salud en Cuba. Aproximación a la evolución de sus cambios. Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano. Universidad de La Habana. s/f pp.28 [consultado marzo 15, 2011]. Disponible en: [http://www.american.edu/clals/upload/Rojas\\_Salud\\_Cuba.pdf](http://www.american.edu/clals/upload/Rojas_Salud_Cuba.pdf)
- Lence J, Camacho R. Cáncer y transición demográfica en América Latina y el Caribe. Rev Cubana Salud Pública 2006;32(3):140-52.
- Lucchese F, Spadafora SG (2016). Attività internazionali di ricerca tra Ucadh-Sapienza-ISalud. Confinia Cephalalgica, vol. 26, p. 57-61, ISSN: 1122-0279
- Luna Morales E, Sierra Pérez D, Gandul Salabarría L. La transformación del policlínico en Cuba de cara al siglo XXI. Rev Cubana Med Gen Integr [online]. 2009; 25 (2) [consultado marzo 15, 2011]. Disponible en: [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0864-21252009000200016&lng=es&nrm=iso](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-21252009000200016&lng=es&nrm=iso)





- Milne S. Cuba's extraordinary global medical record shames the US blockade. The Guardian. December 3, 2014. Available at: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2014/dec/03/cuba-global-medical-record-shames-us-blockade-ebola>. Accessed July 2, 2015.
- Ministerio de Salud de Cuba. Dirección Nacional de Registros Médicos y Estadísticas de Salud. Anuario Estadístico de Salud 2009.
- Ministerio de Salud Pública de Cuba. Anuario Estadístico 2009. La Habana, Cuba: MINSAP, 2010.
- Ministerio de Salud Pública de Cuba. Situación en Cuba. Indicadores básicos, 2009. La Habana: MSP, 2009.
- Ministerio de Salud Pública, Área de Higiene y Epidemiología, Unidad de Análisis y Tendencias de Salud. Sistema de Vigilancia de la Opinión sobre los servicios de salud [consultado marzo 23, 2011]. Disponible en: <http://bvs.sld.cu/uats/articulos.htm>
- Ministerio de Salud Pública, Escuela Nacional de Salud Pública. Programa Ramal "Investigación en Sistemas y Servicios de Salud". Documento Rector [consultado marzo 23, 2011]. Disponible en: [http://www.sld.cu/.../revsalud/programa\\_ramal-investigacion\\_en\\_sistemas\\_y\\_servicios\\_de\\_sa%85.pdf](http://www.sld.cu/.../revsalud/programa_ramal-investigacion_en_sistemas_y_servicios_de_sa%85.pdf)
- Ojeda RM. Universal Health Coverage: The Cuban Experience. Presented at: Cuba-Salud 2015 International Convention; April 20–24, 2015; Havana, Cuba.
- Paul Campbell Erwin, MD, DrPH, La salud publica Y Cuba: un intercambio reciproco. Am J Public Health. 2015 October; 105(Suppl 4): S559–S560. Published online 2015 October. doi: 10.2105/AJPH.2015.302847s
- Rojo Pérez N. Investigaciones en sistemas y servicios de Salud en Cuba y su proyección hasta el 2015. Rev Cubana de Salud Pública 2010;36(3):209214.
- Sánchez González CA. Centro regulador de medicamentos de la Alianza Bolivariana de Nuestros Pueblos de América (ALBAMED): nueva iniciativa de integración reguladora. Rev Panam Salud Publica. 2016;39(5):232–37.
- Show A, Mission Miracle, a wonderful gift to humanity from Venezuela and Cuba, 2007.
- UNICEF. Estado Mundial de la Infancia 2008. Nueva York. UNICEF, 2008:164.
- UNICEF. State of the World's Children. 2015. Available at: [http://www.unicef.org/infobycountry/cuba\\_statistics.html](http://www.unicef.org/infobycountry/cuba_statistics.html). Accessed July 2, 2015.
- WHO, Global Reference List of 100 Core Health Indicators, 2015
- World Health Organization. National Health Accounts. Cuba [consultado marzo 15, 2011]. Disponible en: <http://www.who.int/nha/country/cub.pdf>
- World Health Statistics 2017: Monitoring health for the SDGs
- De la Barra X, Dello Buono RA (2012) From ALBA to CELAC toward 'another integration'?, NA-CLA Report on the Americas, 45:2, 32-36, DOI: 10.1080/10714839.2012.11722088
- <http://www.saluteinternazionale.info/2013/02/salute-e-sanita-a-cuba-i-parte/> Sara Barsanti e gli Studenti della Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa. Salute e Sanità a Cuba (I parte),



# Democrazia economica partecipativa e della complementarità: forme di Stato sociale nelle transizioni delle esperienze dell'ALBA

di Massimo Gabella



## **1. LO STATO SOCIALE KEYNESIANO: MODELLO GENERALIZZABILE DI SVILUPPO O AMMORTIZZATORE DEL CONFLITTO DI CLASSE?**

Questo contributo vorrebbe sviluppare una riflessione sul rapporto tra Stato, sovranità popolare e politiche sociali alla luce delle esperienze di transizione al socialismo in corso in America Latina, nel contesto dell'ALBA (l'Alleanza Bolivariana per i popoli di Nuestra America promossa nel 2004 da Fidel Castro e Hugo Chávez) con particolare attenzione ai casi del Venezuela e della Bolivia e alle forme di democrazia economica partecipativa e della complementarità qui in via di sperimentazione.

Non possiamo non partire dalla differenza profonda che separa un contesto come il nostro, occidentale, europeo, da quello dell'America Latina e che va tenuta ben presente per inquadrare correttamente i processi storici e politici. Dobbiamo anzi sottolineare subito chiaramente che le politiche sociali nelle transizioni sono inquadrare in una visione strategica e tendono a un obiettivo del tutto differente da quello dello Stato sociale di tipo keynesiano che i paesi a capitalismo maturo come il nostro hanno sviluppato nel trentennio successivo alla Seconda guerra mondiale e che subisce ormai da decenni un attacco feroce. Le indubbie conquiste in termini di condizioni di vita e diritti per le classi lavoratrici e popolari nell'ambito dello Stato sociale keynesiano sono state, infatti, il risultato di una combinazione storicamente specifica di forza del movimento dei lavoratori nazionale (per quanto riguarda l'Italia ma in generale diversi paesi europei) e internazionale (grazie alla presenza dell'Unione Sovietica, ovvero la rappresentazione reale e tangibile di un'alternativa

di sistema al capitalismo); un contesto di espansione economica generale resa possibile in primo luogo dalle grandi opportunità di profitto offerte dalla ricostruzione post-bellica; una rilevante dimensione nazionale dei mercati dei paesi più sviluppati, che presupponeva una domanda interna in espansione. Lo Stato assume una funzione di intervento attivo nell'economia e di mediazione sociale. È in questo contesto che si realizza quel patto sociale fordista-keynesiano che per la classe capitalistica rappresenta in ultima istanza il modo per tenere sotto controllo l'antagonismo sociale e assicurare la riproduzione complessiva del sistema<sup>1</sup>.

## **2. LA DIVERSITÀ DEL CONTESTO IN AMERICA LATINA**

Nei paesi che si pongono sul terreno del superamento del modo di produzione capitalistico, paesi come nel caso dell'ALBA che provengono da lunghi periodi di dominazione colonialista e imperialista, gli interventi di politica sociale assumono un segno completamente diverso. Per comprendere la portata storica di rottura di questo processo non si può non adottare uno sguardo storico sulla colonizzazione pluri-centenaria che il continente ha subito e sulle forme che questa ha assunto nel secondo dopoguerra. La storia dell'America Latina si lega inestricabilmente a quella degli Stati Uniti e al suo dominio, per lunghi tratti pressoché incontrastato su tutta l'area e realizzato tramite dittature militari e poi via via maggiormente, a partire dagli anni Ottanta, con l'arma del debito e delle riforme strutturali di conseguenza imposte dalle istituzioni internazionali del capitale finanziario, poste sotto l'influenza statunitense, come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale<sup>2</sup>.



Nel 1989 viene sviluppata negli USA l'agenda "Washington consensus" che rappresenta l'orientamento generale delle politiche economiche da applicare per i paesi dell'America Latina. Esso prevedeva deregolamentazioni, liberalizzazioni, privatizzazioni e apertura indiscriminata agli investimenti e al commercio estero; un pacchetto che favoriva direttamente gli interessi statunitensi nella regione e che costituisce lo sfondo delle politiche applicate nei diversi paesi latinoamericani, come vedremo velocemente anche per quanto riguarda Venezuela e Bolivia.

In questo contesto, lo Stato non ha alcun mezzo per provvedere alla risoluzione delle contraddizioni sociali, ma si rivela essere nient'altro che una appendice del capitale finanziario e delle grandi imprese transnazionali, soprattutto statunitensi nel caso dell'America Latina, che investono nel paese, forti di un contesto giuridico e istituzionale disegnato apposta per loro. È lo Stato del neoliberismo: semplice appendice degli interessi delle imprese e dei fondi di investimento, garante del gioco degli interessi economici, la sua azione limitata all'osservanza delle regole giuridiche. Qui, anche in presenza di formalmente libere elezioni democratiche, la sovranità di fatto non appartiene alla popolazione, ma è detenuta da conglomerati di interessi estranei al paese, con la piena collaborazione di una élite locale; la politica è strutturalmente subalterna all'economia, più precisamente al predominio del capitalismo finanziario; mancano strutturalmente le risorse, nonché la volontà politica, per andare ad affrontare le contraddizioni sociali; le classi lavoratrici e popolari sono marginalizzate economicamente, socialmente, culturalmente; le politiche sociali eventualmente adottate hanno un carattere strettamente

paternalistico e comunque molto limitato.

### **3. STATO, SOVRANITÀ E POLITICHE SOCIALI NELLE ESPERIENZE DELL'ALBA**

Nei paesi dove movimenti politici e sociali di massa e di classe arrivano al potere tramite le elezioni, si assiste all'avvio di processi che riconcepiscono il ruolo dello Stato sottraendolo, almeno in parte, al controllo da parte delle classi dominanti, mettendo al centro i bisogni, gli interessi, le necessità, il protagonismo di masse popolari prima escluse da tutto questo. In paesi come Venezuela e Bolivia, come vedremo tra poco, si dà vita a processi costituenti che aprono dinamiche di partecipazione su vasta scala e che facilitano la presa di parola di nuovi soggetti sociali, capaci di porsi come soggetti collettivi e portatori di una visione generale della società e dello sviluppo. La proprietà privata viene ora subordinata ai diritti e alle esigenze delle masse popolari ora investite della responsabilità di un ruolo attivo e una partecipazione diretta alla gestione della cosa pubblica.

Lo Stato, per mezzo della pianificazione dello sviluppo sociale ed economico, torna a rivestire un ruolo centrale, notevolmente trasformato<sup>3</sup>. Qui non si tratta affatto di fare concessioni necessarie per assicurarsi il sostegno delle classi subalterne e la loro produttività e capacità di consumo, ma di riportare al centro gli interessi di classi subalterne storicamente marginalizzate e di costruire rapporti sociali di tipo del tutto differente. La prospettiva strategica è quella della transizione al socialismo e dunque elementi fondamentali sono le nazionalizzazioni e le socializzazioni delle risorse e dei settori produttivi strategici, nell'ottica di acquisire le basi materiali



per andare ad affrontare i bisogni primari della popolazione (lavoro, salute, alimentazione, abitazioni, istruzione, sport), predisponendo specifiche Missioni sociali. La logica è radicalmente differente: ciò che si redistribuisce non è semplicemente reddito ma ricchezza sociale realizzata attraverso il lavoro collettivo e le risorse riportate sotto il controllo della collettività. Non si tratta semplicemente di sensibilità verso i problemi sociali ma della volontà politica, del tentativo ambizioso e consapevole di costruire nuove relazioni sociali socialiste, ovvero fondate sull'uguaglianza sostanziale e non semplicemente formale.

L'ALBA, in questo senso, non è una semplice alleanza ma un blocco politico-strategico basato sulla solidarietà internazionalista e che prevede un ruolo centrale delle autorità pubbliche nella pianificazione dello sviluppo e nella promozione di sinergie economiche basate sui rispettivi livelli di sviluppo, le rispettive risorse e necessità dei paesi coinvolti e con la volontà politica di superare le asimmetrie presenti tra i paesi<sup>4</sup>. Fondamentale è il ruolo di Cuba, che è la vera e propria bussola di questo nuovo ciclo aperto in America Latina dalla fine degli anni Novanta, senza cui non sono concepibili gli enormi avanzamenti sociali raggiunti in questo continente<sup>5</sup>. Quello di Cuba è sostegno politico, economico, di personale specializzato, di medici, di insegnanti, ma più in generale è un modello offerto ai nuovi governi rivoluzionari, socialisti e progressisti che si affermano a partire dalla fine degli anni Novanta (da Chavez in Venezuela a Morales in Bolivia e Correa in Ecuador, passando per Brasile, Argentina, Uruguay e Nicaragua), in un quadro di solidarietà internazionalista.

Il sostegno di Cuba è stato fondamentale e allo stesso tempo ha fornito nuovi

stimoli al processo rivoluzionario cubano, in direzione di una integrazione politica, economica e sociale di *Nuestra América*, come la definivano Simón Bolívar e Jose Martí, su basi di cooperazione e solidarietà e non in posizione di subalternità e sottosviluppo strutturale. Nel mondo attuale l'integrazione in ampie aree appare sempre di più uno sviluppo necessario, tuttavia occorre sempre considerare le basi su cui tali processi di integrazione si sviluppano. L'ALCA, da questo punto di vista, la Zona di libero scambio delle Americhe proposta dagli Stati Uniti e poi tramontata proprio per la nascita dell'ALBA, aveva un segno completamente diverso; si tratta di una pura e semplice rimozione degli ostacoli alla circolazione delle merci e dei capitali che necessariamente tende a favorire i paesi e le imprese più forti e che inoltre risponde alla volontà di mantenere l'America Latina in una posizione subalterna (produttrice di materie prime e fornitrice di risorse naturali a basso prezzo) nella divisione internazionale del lavoro.

Naturalmente, i processi storici non avvengono nel cielo delle idee ma devono fare i conti con la materialità dei rapporti di forza che produce periodi di avanzamento e altri di difficoltà, in cui le conquiste sociali sono messe a rischio; in quest'ultimo caso, mantenere lo sguardo storico-politico di lungo periodo acquista allora una importanza ancora maggiore. Sofferamoci ora, senza pretese di completezza, su due "casi studio" specifici che ci permettono di osservare la ridefinizione del rapporto tra Stato, sovranità popolare e politiche sociali nelle esperienze di transizione del XXI secolo; casi studio che, è bene ribadire, acquistano senso solo in quanto inquadrati nel più generale processo di transizione dell'ALBA.



#### 4. CASO STUDIO: IL VENEZUELA BOLIVARIANO

Dal 1958 al 1998 il Venezuela è stato caratterizzato da un bipartitismo funzionale agli interessi dell'oligarchia locale e degli Stati Uniti. L'economia venezuelana è sempre stata dipendente in modo profondo dal petrolio e dallo sfruttamento della rendita derivante da questa risorsa, senza che tuttavia i benefici andassero mai in primo luogo alla popolazione; anche la nazionalizzazione realizzata nel 1976 favoriva in realtà gli interessi dei capitali multinazionali, mentre il ruolo dello Stato rimaneva molto limitato. Negli anni Ottanta, con la crisi del debito in America Latina, e in particolare sotto il governo di Carlos Andrés Pérez, iniziò l'implementazione di politiche neoliberiste imposte dal Fondo monetario internazionale che aggravarono le condizioni di povertà del paese<sup>6</sup>.

Ci fu nel 1989 una rivolta popolare nota come "Caracazo", repressa nel sangue, e un tentativo di colpo di stato di Chàvez fallì nel 1992. Il successivo governo di Caldera rafforzò le politiche di austerità e libero mercato provocando un ulteriore significativo peggioramento nelle condizioni di vita della popolazione. Chàvez poi si presentò alle elezioni nel 1998 e vinse, inaugurando immediatamente un processo costituente che nel 1999 portò alla promulgazione della Costituzione Bolivariana della Repubblica del Venezuela, che pone come propria base la sovranità popolare. Il consenso popolare che aveva portato Chàvez a vincere le elezioni e che egli aveva rafforzato una volta eletto – con provvedimenti come la creazione di mille scuole bolivariane a carico dello Stato, l'annullamento dei pagamenti per l'iscrizione alle scuole pubbliche, l'istituzione della sanità pubblica, l'incremento dei fondi di investi-

mento sociale – gli consentì di reggere ai tentativi di colpo di Stato promossi dagli Stati Uniti nel 2002 e nel 2003<sup>7</sup>.

La riappropriazione collettiva del petrolio, con il controllo statale pienamente stabilito sulla PDVSA (Petróleos de Venezuela), è al centro del processo rivoluzionario bolivariano. È grazie al controllo di questa risorsa strategica che il governo ha avuto le basi materiali per poter affrontare e rispondere alle necessità sociali della popolazione come mai avvenuto nella storia del paese. La difesa della sovranità nazionale è sempre stata uno dei punti centrali della politica petrolifera adottata dal governo del Venezuela, e i proventi dell'estrazione del petrolio sono sempre stati destinati in larghissima parte alla spesa sociale. Si tratta della socializzazione di una porzione strategica dell'economia che dà allo Stato la possibilità di contare sugli appoggi fiscali e finanziari necessari per promuovere politiche di equità e giustizia sociale e di democrazia economica partecipativa<sup>8</sup>.

La rottura della Rivoluzione bolivariana chavista rispetto al modello politico precedente nel 1998 risiede prima di tutto nel carattere della democrazia di cui questa si è fatta espressione: da una democrazia puramente formale, in cui il diritto di voto era garantito ma le possibilità di scelta fondamentalmente non dissimili e comunque ben lontane da una vera rappresentanza degli interessi popolari, a un modello in cui la democrazia è concepita come partecipazione reale delle classi popolari tramite le istituzioni della democrazia di base dal livello locale a quello generale. Sono state istituite negli anni migliaia di Comunas, strutture di potere popolare nei quartieri, in cui hanno luogo forme cooperative e di produzione oltre che forme di gestione collettiva dell'istruzione, della sanità, dei



bisogni abitativi. Si parla in Venezuela di “democrazia partecipativa e protagonista” come sforzo di realizzare una politicizzazione della popolazione.

La partecipazione reale non può essere separata dalla possibilità effettiva di godere dei diritti sociali, che in tutta evidenza prima del 1998 gli altissimi livelli di povertà, malnutrizione, analfabetismo rendevano una chimera per ampie fasce di popolazione<sup>9</sup>. Prima di questa svolta il Venezuela non conosceva nemmeno un embrione di Stato sociale. È a questo proposito che sono state istituite, finanziandole in primo luogo con i proventi del petrolio era redistribuiti a vantaggio della popolazione, una serie di importanti Missioni sociali<sup>10</sup>.

Le Missioni Barrio Adentro I, II e III sono state quindi istituite a partire dal 2003 con l'obiettivo di mettere a punto un servizio di assistenza sanitaria pubblica, gratuita e capillare sul territorio, sul modello cubano e con il decisivo aiuto di decine di migliaia di medici cubani, e in concordanza con l'art. 83 della Costituzione che proclama l'assistenza sanitaria un “diritto fondamentale, che lo Stato è tenuto a garantire in quanto parte del diritto alla vita”.

La Misión Robinson per l'istruzione fu istituita nel 2003 e ha permesso di estirpare l'analfabetismo dal paese già nel 2005, potendo vantare uno dei tassi di alfabetizzazione più alti della regione. La Missione Habitat avviata nel 2005 ha l'obiettivo di garantire entro il 2021 una casa di buona qualità a tutti i venezuelani, rispettando anche in questo caso un importante articolo della Costituzione. La Missione Mercal si concentra invece sull'accesso all'alimentazione a prezzi contenuti, ma include anche l'allestimento di mense popolari e programmi contro la denutrizione infantile.

Nel 2011 viene avviato un secondo ci-

clo di Missioni, definite “Grandi Missioni”, e destinate agli anziani e alla previdenza sociale, alla casa, ma anche la Gran Mision Saber y Trabajo per affrontare i problemi di disoccupazione.

Le Missioni proseguono il loro operato anche nella difficile fase aperta negli ultimi anni. A fronte delle difficoltà e degli attacchi interni ed esterni, il governo venezuelano sta tentando di consolidare il processo di transizione prendendo provvedimenti che vanno in direzione di una maggiore diversificazione dell'economia e di una diminuzione della dipendenza dal petrolio, nonché verso un rafforzamento della pianificazione produttiva, economica, finanziaria e monetaria. Solo un paio di mesi fa è stata a questo proposito lanciata Petro, una nuova cripto-moneta studiata per contrastare il blocco finanziario degli Stati Uniti.

## 5. CASO STUDIO: LA BOLIVIA NEL SOCIALISMO COMUNITARIO

Prima del 2006, la Bolivia era considerata uno dei paesi più poveri dell'America Latina. Le politiche neoliberiste adottate dai diversi governi, del tutto subalterni agli Stati Uniti a partire da quello di Paz Estensoro alla metà degli anni Ottanta, che avevano tagliato la spesa pubblica e i salari dei lavoratori e proceduto alla privatizzazione di molte imprese statali (nel 1986 veniva smantellata la Corporazione mineraria della Bolivia, provocando una storica, seppur sconfitta, mobilitazione degli indigeni, la *Marcia per la vita*), oltre che esposto l'economia del paese a una dannosa dollarizzazione (maggiore esposizione alle oscillazioni del valore del dollaro) che aveva ridotto notevolmente il potere d'acquisto della popolazione, avevano provocato qualcosa di simile a una catastrofe sociale<sup>11</sup>. Il tasso



dei boliviani che vivevano in condizioni di povertà estrema era superiore al 60% nel 2005, e tra questi preponderanti erano gli indigeni, mentre negli anni Novanta l'analfabetismo superava la metà della popolazione.

Ad una questione di classe molto evidente, va considerato che in Bolivia si è storicamente intrecciata un'altra questione decisiva, quella razziale. Nonostante l'acquisizione di diritti in buona parte formale, quelle indigene sono popolazioni storicamente marginalizzate in Bolivia e che hanno invece acquistato un nuovo e importante protagonismo nelle lotte degli ultimi 15-20 anni. Una delle figure politicamente e intellettualmente più significative del processo boliviano, il vice-presidente Alvaro Garcia Linera, ha riflettuto in profondità sul rapporto tra questione indigena e questione di classe, tra marxismo e indigenismo, recuperando anche la lezione di un grande pensatore e politico (peruviano), come Jose Carlos Mariategui<sup>12</sup>.

Le mobilitazioni sociali e popolari che si sono messe in campo a partire dai primi anni Novanta – il 1990 è l'anno di una importante Marcia Indigena per i diritti, mentre nel 1992 c'è una grande Assemblea dei popoli originari – e in particolare dal 2000 hanno realizzato un cambiamento molto significativo. Dal 2000 al 2006, anno della prima elezione di Evo Morales alla Presidenza della Repubblica, ci furono battaglie importanti contro la privatizzazione dell'acqua, contro l'eradicazione della coltivazione della coca (fondamentale fonte di sostentamento per decine di migliaia di cocaleros – ricordiamo che l'uso della coca è un elemento che deriva dalla tradizione culturale pre-colombiana), per la nazionalizzazione del gas e degli idrocarburi (dopo che viene scoperto il più gran-

de giacimento di gas dell'America Latina, e i cui prodotti vengono esportati a Usa e Messico a condizioni molto sfavorevoli per la Bolivia). È in questi anni che si crea un grande movimento sociale e popolare di massa, risultato dell'alleanza politica tra diversi soggetti sociali, sotto la guida del MAS (Movimento al Socialismo) di Morales; questo movimento vince appunto le elezioni nel dicembre 2005.

È chiaro che la vittoria di Morales rappresenta una svolta storica nella storia della Bolivia e del continente sudamericano, perché si tratta appunto di uno dei momenti fondamentali di "inversione di tendenza" rispetto al quadro di subalternità della regione agli Stati Uniti e alle istituzioni transnazionali del capitale finanziario come il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. In questo processo, che non avviene per via rivoluzionaria ma tramite l'ascesa al governo di un movimento popolare tramite le elezioni, lo Stato effettivamente diventa qualcos'altro, viene impostato un processo di trasformazione sociale che coinvolge anche la sfera istituzionale ma si spinge oltre. Questo processo di trasformazione profondo porta con sé una vera e propria nuova concezione del mondo, in termini gramsciani, che tocca la totalità dei rapporti sociali, il ruolo di uno Stato profondamente rinnovato nello sviluppo della società, il rapporto con la Natura (la Pachamama), una filosofia della vita come il Vivir Bien, il rispetto delle diversità etniche e culturali per un multiculturalismo reale e sostanziale che mai si separa dalle condizioni materiali, lo sviluppo di forme di democrazia economica partecipativa.

Fondamentale in questo senso è il processo costituente che conduce alla promulgazione della nuova Costituzione nel 2009. Lo Stato che viene delineato da





questa Costituzione non è più il garante della sopraffazione e della marginalizzazione degli indios, dei cocaleros e in generale delle classi lavoratrici e popolari, ma è ora il luogo dove si ricompongono politicamente le volontà dei diversi soggetti sociali; qui è forte l'influenza di Gramsci e dell'idea di "stato integrale", attraverso il tramite di Garcia Linera<sup>13</sup>. Importante è la dimensione plurinazionale dello Stato boliviano, in un paese dove sono decine le etnie, ora ufficialmente riconosciute aventi pari dignità, garantendo il rispetto delle diverse culture, dei diversi modelli educativi, e così via.

Viene sviluppato un modello di società della transizione post-capitalista, elemento esplicitamente messo in luce da Morales e dal MAS, che si chiama MESCP (Modelo economico social comunitario productivo)<sup>14</sup>. In questo modello, lo Stato assume un ruolo centrale non semplicemente come regolatore del gioco economico, ma come vero attore protagonista in un'economia che comunque mantiene la presenza di imprese private e anche gli investimenti stranieri, cui però vengono posti vincoli di diversa natura.

Decisivo per misurare la profondità del cambiamento è, come nel caso del Venezuela, l'elemento della nazionalizzazione delle risorse naturali e strategiche. Spiccano in particolare le nazionalizzazioni degli idrocarburi, proprio l'elemento al centro delle mobilitazioni degli anni precedenti, ma anche delle telecomunicazioni e della produzione di energia elettrica. Va anche sottolineato che il Banco Central de Bolivia agisce a stretto contatto con il governo.

È grazie al controllo collettivo delle risorse così ottenuto, e all'aumento della spesa pubblica così reso possibile, possono essere e sono state realizzate politiche

di contrasto reale alla povertà, all'esclusione sociale, all'analfabetismo, non dettate dall'assistenzialismo ma invece capaci di intervenire sulle cause strutturali di questi problemi, in un contesto di generale redistribuzione della ricchezza.

Tra i programmi sociali che sono stati messi in atto negli anni seguenti alla prima elezione di Evo Morales, ricordiamo:

- Il Bono Juancito Pinto, lanciato nel 2006, garantisce ai bambini indigenti un sussidio scolastico per contrastare l'abbandono scolastico e garantire la frequenza delle scuole elementari. Più in generale, le politiche di contrasto all'analfabetismo hanno fatto sì che nel 2008 l'UNESCO dichiarasse il paese libero dall'analfabetismo, terzo nel continente dopo Cuba e Venezuela;
- il Bono Juana Azurduy de Padilla, promosso nel 2009, istituisce una serie di misure di prevenzione per le donne incinte e per i neonati fino ai due anni di età per contrastare l'elevata mortalità infantile, che ha ridotto dell'11%;
- con la Renta Dignidad si garantisce una pensione dignitosa a tutti i cittadini sopra i sessant'anni, indipendentemente dai contributi, con centinaia di migliaia di beneficiari ogni anno;
- ci sono poi programmi di edilizia popolare, contro la denutrizione, di investimenti nell'acqua pubblica<sup>15</sup>.

Sono incoraggiate e promosse in Bolivia forme di democrazia economica partecipativa, di gestione collettiva dei beni comuni (secondo il Vivir Bien, i beni pubblici hanno una essenza comunitaria, vanno vissuti nella collettività e nel rispetto della Madre Terra), di valorizzazione delle comunità come unità sociali e produttive



(nel recupero di forme organizzative e comunitarie del socialismo pre-capitalista); in un modello molto composito e peculiare di "Socialismo comunitario" o "Socialismo andino" che vede la complementarità di diverse forme economiche, culture, modelli educativi.

Nonostante il paese abbia patito gli effetti della crisi internazionale del capitalismo, essendone comunque necessariamente inserito pienamente, i progressi economici e sociali sono comunque stati notevolissimi e riconosciuti pienamente dagli osservatori internazionali e la Bolivia rafforza il proprio processo di transizione.

## **6. CONCLUSIONI: PER UNA DEMOCRAZIA ECONOMICA PARTECIPATIVA E DELLA COMPLEMENTARIETÀ**

L'articolo ha sinteticamente cercato di collocare e valutare storicamente e politicamente questi processi di transizione di così vasta portata, che richiedono una valutazione storica ampia, certo qui solamente abbozzata, a partire dalla quale affrontare anche il rapporto tra Stato, sovranità popolare e politiche sociali.

Dato un contesto di secolare oppressione e marginalizzazione, il nuovo ciclo avviato a partire dalla fine degli anni Novanta in America Latina con il ruolo propulsivo strategico assunto da Cuba rappresenta il modo in cui si è ridefinita in un quadrante specifico la questione del socialismo nel XXI secolo e in cui sono state messe al centro della politica le esigenze delle masse popolari, lavoratrici, contadine, indigene.

Si è avviato un processo per nulla lineare e incontrastato di ridefinizione della funzione e delle stesse strutture dello Stato, in cui è decisiva la dimensione della solidarietà internazionalista tra le transizioni in questi paesi e la Rivoluzione cubana all'interno del progetto strategico dell'ALBA.

Ciò ha permesso la costruzione di forme storicamente inedite di democrazia economica partecipativa, solidale e della complementarità e dunque l'attualizzazione nelle transizioni di un dibattito che ha sempre caratterizzato il movimento dei lavoratori, quello sui limiti intrinseci delle forme di democrazia formale borghese e sulla ricerca dei meccanismi di costruzione di una democrazia reale e sostanziale.

Non si può parlare in questi casi di "Stato sociale" utilizzando parametri e griglie proprie della situazione europea e occidentale perché si rischia di non cogliere la specificità storica e la portata rivoluzionaria di queste esperienze di democrazia economica sostanziale, che rendono possibile la conquista di diritti sociali di base a milioni di persone per secoli escluse da tutto questo.

Qui i miglioramenti tangibili e oggettivi ottenuti in termini di istruzione pubblica, sanità, ospedali, lotta alla povertà, alla marginalità non sono stati perseguiti nella cornice dello Stato sociale capitalista, ma si raggiungono nell'apertura - difficile, parziale e contrastata - di prospettive reali, perché storiche e concrete, di superamento del modo di produzione capitalistico e di transizione, o meglio transizioni, verso il socialismo nelle forme e nei modi possibili nel XXI secolo.



**NOTE**

- 1 R. Martufi, L. Vasapollo (1999), "Profit State, redistribuzione dell'accumulazione e reddito sociale minimo", Napoli, La città del sole; G. Carchedi (2003), 'Il declino dello stato keynesiano; in "Proteo"; 2003/2-3; da un punto di vista differente cfr. D. Sassoon (2000), "Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX secolo", Roma, Editori Riuniti, pp. 155-189.
- 2 L. Vasapollo (2012), "La crisi sistemica. Metodi di analisi economica dei problemi dello sviluppo", Milano, Jaca Book, pp. 125-151.
- 3 J. Arriola (2016), 'Il commercio estero dei paesi dell'ALBA. Che c'è di nuovo?' e F. Domínguez, (2016) 'La controffensiva imperiale attuale e le nostre debolezze: una riflessione; in 'Sfide e prospettive della transizione nella Nuestra América Indo-africana,' "Nuestra América", Annali 4/2016.
- 4 L. Vasapollo (2015), "L'ALBA di una futura umanità. Dieci anni dell'Alleanza Bolivariana dei Popoli di Nuestra America e l'EuroChavismo per la transizione al Socialismo nel XXI secolo", Roma, Natura Avventura Edizioni.
- 5 Va sottolineata la resistenza dei cubani nel cosiddetto Periodo Especial degli anni Novanta, quando il crollo dell'Unione Sovietica fa venire meno l'80% del commercio estero del paese e provoca anni di grandissima difficoltà, nei quali tuttavia sono state difese con ogni sforzo le conquiste rivoluzionarie, si mantiene la gratuità completa di tutti gli interventi sociali essenziali ed è stata mantenuta pienamente l'ottica rivoluzionaria, ponendo così le basi stesse per il successivo progetto dell'ALBA. Cfr. L. Vasapollo, E. Echevarría, A. Jam (2007), "Che Guevara economista. Attualità del dibattito sulla transizione tra Cuba e URSS", Milano, Jaca Book.
- 6 Una efficace ricostruzione della storia del paese è offerta ora da L. Vasapollo (2018), "Chávez presente! La resistenza eroica della Rivoluzione Bolivariana", Roma, Edizioni Efestò. Si veda anche A. Serrano Mancilla (2015), "América Latina en disputa", Caracas, Fundación Editorial El perro y la rana.
- 7 J. Petras, (2015), 'Stati Uniti-Venezuela: un caso studio di imperialismo e anti-imperialismo' in L. Vasapollo e R. Martufi (a cura di), 'Forme e problemi delle transizioni post-capitaliste del XXI secolo. Percorsi dell'ALBA nel socialismo possibile; "Nuestra América", Annali 2013/1, Roma, Edizioni L'ideAle
- 8 J. A. Giordani (2013), "La transizione bolivariana al Socialismo", Roma, Natura Avventura Edizioni.
- 9 M. Weisbrot (2008), 'Poverty reduction in Venezuela' in "Revista. Harvard review of Latin America", fall 2008, <https://revista.drclas.harvard.edu/book/poverty-reduction-venezuela>; Telesur, 'Chavez' legacy in Venezuela: transforming millions of lives; 5/03/2017, <https://www.telesurtv.net/english/analysis/Chavez-Legacy-in-Venezuela-Transforming-Millions-of-Lives-20150304-0035.html>.



- 10 L. Vasapollo, "L'ALBA di una futura umanità", op. cit., pp. 250-259; Cosal, 'El sistema nacional de misiones sociales en Venezuela Bolivariana', 21/06/2014, <http://cosal.es/el-sistema-nacional-de-misiones-sociales-en-venezuela-bolivariana/>.
- 11 A. Serrano Mancilla, "América Latina en disputa", op.cit.; 'A mo' di chiusura: Evo, presidente campesindio e la scienza del Vivir Bien. Luciano Vasapollo intervistato da Margherita Mariani' in E. Morales (2016), "Mi vida. Da Orinoca al Palacio Quemado", Sapienza Università di Roma, pp. 391-409; 'Jalalla Bolivia – La vittoria del popolo indigeno e della democrazia partecipativa. Intervista di Achille Lollo a Luciano Vasapollo' in L. Vasapollo (2016), "Vantaggi complementari per la transizione al socialismo", Milano, Zambon.
- 12 A. García Linera (2008), 'Indianismo and Marxism: the mismatch of two revolutionary rationales', "Links. International journal of socialist renewal", <http://links.org.au/node/264>.
- 13 A. García Linera (2015), "Socialismo comunitario. Un horizonte de época", Vicepresidencia del Estado, Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, La Paz.
- 14 L. A. Arce Catacora, (2015), "El Modelo Económico Social Comunitario Productivo Boliviano", La Paz.
- 15 Ibidem.





# Un matematico tra Utopia e Riformismo

di Stefano Zamagni



Recensione a G. Amari, F. De Finetti (a cura di), "Bruno De Finetti. Un matematico tra Utopia e Riformismo", Ediesse, 2016

Grande è il merito che Giuseppe Amari e Fulvia De Finetti si sono guadagnati per aver voluto e saggiamente realizzato questo volume che raccoglie alcuni dei più rilevanti scritti di Bruno De Finetti, studioso insigne e intellettuale di riferimento della nostra società civile. A distanza di alcuni decenni, i saggi ora ristampati e impreziositi dai commenti e dalle note esplicative dei curatori, oltre che dai contributi di P.L. Ciocca, G. Lunghini, R. Schiattarella, non solamente conservano la freschezza di pensiero originaria ma offrono l'occasione per un ripensamento di talune categorie di pensiero della teoria economica contemporanea. E' a tali aspetti che volgo, in quel che segue, l'attenzione.

Tra i tanti temi che, al modo di fili di un ordito, si intrecciano in questi scritti, ve ne è uno che desidero subito porre in luce. Esso ha a che vedere con l'interpretazione da dare alla nozione di utopia quale è interpretata dall'intellettuale triestino. Come si sa, il pensiero utopico, fin dal suo affermarsi al tempo del Rinascimento, ha conosciuto due diverse versioni. Per un verso, quella dell'utopia dell'ordine associata ai nomi di Tommaso Moro (1516), Tommaso Campanella (1623), Ludovico Agostini e altri ancora. Per costoro, la libertà individuale non è un valore supremo. Esso è infravalente rispetto all'obiettivo di conservare e rafforzare l'ordine sociale. Vi è poi la versione dell'utopia della libertà come esposta nei lavori di Francesco Doni, Rabelais (l'ideatore della "abazia di Thèleme" dove vige una sola norma: fa ciò che vuoi); e come i *Diggers* di G. Winstanley e W. Everard avevano tentato, ma senza successo, di realizzare durante la

rivoluzione inglese. Per Doni, la società ideale era quella in cui "ciascuno portava giù il frutto della sua fatica, e pigliava ciò che gli faceva bisogno" – espressione questa che, oltre tre secoli dopo, con Marx diventerà: "Da ciascuno secondo le sue capacità; a ciascuno secondo i suoi bisogni". Ebbene, a me pare che il modello di utopia cui De Finetti ha pensato costituisca una sorta di combinazione (lineare e convessa – come lui avrebbe detto) degli altri due modelli. Un'operazione culturale questa, per certi aspetti simile a quella tentata da Francesco Bacone nel suo *La Nuova Atlantide* del 1627. In buona sostanza, l'utopia di De Finetti non rinuncia affatto alla trasformazione possibile dell'ordine sociale presente per inseguire (o sognare) un futuro ordine ideale. (Si veda al riguardo il capitolo "Cosa deve essere un'utopia" alle pp. 40-53).

Un tema che per tanto tempo ha intrigato la mente del Nostro è quello del significato e del senso da attribuire alla nozione di ottimo paretiano – una nozione che, nonostante la sostanziale uscita di scena della teoria walrasiana dell'equilibrio economico generale, continua ad esercitare grande influenza nelle decisioni dei *policy-makers*. Per Pareto, ciascun individuo è caratterizzato da due funzioni: quella di ofelimità e quella di utilità. La prima "misura" il benessere in senso stretto e dipende dal potere d'acquisto del soggetto, cioè dal paniere di beni di consumo che riesce a ottenere. La funzione di utilità, invece, è una funzione crescente di tutte le ofelimità individuali. Gli individui – chiarisce Pareto – mirano a massimizzare le loro rispettive ofelimità nella sfera del mercato e le loro utilità nell'arena sociale. Cosa è accaduto al pensiero neoclassico dopo la scomparsa di Pareto? Che la funzione di ofelimità è diventata la funzione di utilità, quale è ancor'oggi insegnata



dal mainstream economico, e la funzione di utilità cui pensava Pareto è stata ribattezzata funzione del benessere sociale. Quali le conseguenze? La più rilevante è che non si riesce più a distinguere tra la *utility-efficiency* – l'efficienza di una data allocazione delle risorse rispetto al fine di massimizzare l'utilità – e la *ophelimity-efficiency* definita rispetto alle ofelimità individuali. Come Serge Kolm ha recentemente messo in luce, poiché un aumento dell'ofelimità di un soggetto aumenta tutte le utilità, l'efficienza–utilità postula l'efficienza–ofelimità. Ma il viceversa non è vero, così che può accadere che una data allocazione delle risorse aumenti bensì l'efficienza–ofelimità, senza che questo aumento si trascini appresso un qualche aumento dell'efficienza–utilità. Ne consegue che un sistema economico anche se fosse costituito da un insieme di mercati completi e perfetti – il che è impossibile – potrebbe tutt'al più assicurare l'efficienza–ofelimità, non certo l'efficienza–utilità. Ebbene, De Finetti aveva perfettamente compreso ciò ed è per questo che mai ha accettato il trade-off tra efficienza e equità – espressione questa resa celebre dal titolo del saggio di A. Okun, *The big trade-off del 1975*. Come si legge alle pp. 127-171 del presente volume, pungente è la critica del Nostro alle supposte proprietà taumaturgiche del libero mercato – nozione, quest'ultima, che va tenuta distinta da quella di mercato libero. Infatti, mentre il primo è lo spazio in cui vi è libertà di agire; il secondo è piuttosto lo spazio in cui vi è libertà di conseguire.

Alla luce di quanto precede, riusciamo a spiegarci perché il tema delle diseguaglianze abbia sempre attratto così poca attenzione entro la più parte della professione. Valga per tutte la icastica affermazione di Robert Lucas, Nobel dell'economia, che parlando in qualità di presidente dell'Ame-

rican Economic Association giunse ad affermare: “Tra le tendenze più dannose per la teoria economica, la più seducente ... e al tempo stesso la più letale è concentrarsi su questioni relative alla distribuzione [del reddito e della ricchezza]” (“The industrial revolution: past and future”, in *Annual Report, Federal Reserve Bank of Minneapolis*, 18, 2004, p. 20). Al di là di quelle che possono essere le propensioni politiche o le preferenze culturali di singoli studiosi, la ragione di fondo di prese di posizione del genere va rinvenuta nella ossessiva concentrazione del pensiero economico mainstream sulla ricerca delle condizioni che assicurano la massima efficienza nell'allocazione di risorse scarse. L'efficienza è statica se, con riferimento ad un certo contesto spazio-temporale, le risorse sono date; l'efficienza è dinamica quando si cerca di individuare il sentiero di accumulazione più rapido, quello cioè che massimizza il tasso di crescita del prodotto. Ma sempre di efficienza si parla. Come ha scritto Amartya Sen, “la povertà non è un buon affare per gli economisti”, per significare lo scarso interesse della disciplina ai temi delle diseguaglianze.

Non è pertanto la carenza degli strumenti di analisi quantitativa e delle informazioni a fare difetto, quanto piuttosto l'inadeguatezza dell'orizzonte teorico a non consentire al mainstream economico di “vedere” e di “spiegare” il fenomeno dell'aumento endemico delle diseguaglianze sociali. Se si continua a pensare l'economia come separata dall'etica, mai si potrà categorizzare *entro* il discorso economico la nozione di giustizia distributiva e, ancor meno, quella di giustizia contributiva. Rimanendo entro la prospettiva dell'efficienza, l'unica dimensione della giustizia che è possibile considerare è quella commutativa – la c.d. giustizia negli scambi. Ma quest'ultima non





garantisce affatto la giustizia distributiva – come già Aristotele, prima, e l'Aquinate, poi, avevano ben compreso.

C'è una questione di natura epistemologica alla quale De Finetti ha dedicato notevoli energie e attenzioni e che desidero porre in risalto. Si tratta dell'ambiguità tra mezzi e fini che ha caratterizzato, salvo rare eccezioni, gran parte del pensiero economico. Scrive De Finetti: "L'utopia ... consiste ... semplicemente nel dire che si deve pensare dapprima ai *fini*, e precisamente ai fini veri e ultimi, e *solo dopo ai mezzi* per raggiungerli" (p. 131; corsivo nell'originale). L'ambiguità cui faccio riferimento non è qualcosa di casuale, ma è conseguenza di una precisa strategia di ricerca. Vedo di chiarire. Il modo comune di formalizzare il discorso economico è quello di tradurre ogni problema nei termini di una funzione obiettivo sottoposta ad un certo insieme di vincoli. Questi ultimi sono di due tipi: tecnico-naturali, gli uni (ad esempio, per produrre una merce è necessario disporre di certi input, conoscere la tecnologia rilevante, etc.); morali, gli altri (rientrano in tale tipo le norme sociali di comportamento; i valori; i principi; gli ideali; etc.). Ora, mentre è alla competenza dell'esperto che l'economista affida la determinazione del primo tipo di vincoli, all'eticista egli affida il compito di definire i vincoli di natura morale su materie quali la giustizia, le condizioni di lavoro, la distribuzione del reddito e così via. D'altro canto, dato che le teorie etiche sono tante – c'è quella utilitaristica e quella contrattualista; c'è quella deontologista e quella dell'etica delle virtù – l'economista può scegliersi la teoria che più lo aggrada, ottenendo, di ritorno, una specificazione piuttosto che un'altra del sistema vincolare.

Quale il vantaggio che è derivato alla scienza economica da questo modo di for-

malizzare il problema economico? Il più importante è quello di considerare il fine che il soggetto persegue come l'elemento soggettivo e il sistema di vincoli come l'elemento oggettivo, dato che esso è introdotto dall'esterno del discorso economico. Dove sta il vantaggio? Nella possibilità che tale procedura consente di impiegare il modello della scelta razionale per spiegare il comportamento umano. In quanto espressione della razionalità strumentale, questo modello postula che quello economico sia un comportamento tendente ad uno scopo (*goal-seeking*) e non un comportamento orientato da un valore (*value-oriented*). Con il che la teoria della scelta razionale deve solo occuparsi delle intenzioni, o meglio dei fini dell'agente. Le sue motivazioni e le sue disposizioni sono del tutto irrilevanti; tutt'al più potranno concorrere a definire la forma della funzione obiettivo. Ecco perché il fine dell'azione ha da essere soggettivo. D'altro canto, i vincoli devono avere natura oggettiva se la scienza economica vuole superare il test della scientificità. "La stortura – scrive De Finetti – consiste nel sostenere che sarebbe *antiscientifico* esprimere giudizi di valore giudicando preferibile questo o quest'altro fra i punti di optimum, perché il passaggio dall'uno all'altro avvantaggia parte degli individui e danneggia l'altra parte" (p. 138; corsivo nell'originale).

Dove sta il tallone d'Achille di tale argomento? Nella circostanza – come De Finetti evidenzia – che molto spesso i vincoli di natura morale non sono oggettivamente determinabili, il che accade tutte le volte in cui la fissazione di ciò che è consentito fare o non fare dipende dalla matrice culturale del soggetto. In casi del genere, l'agente può utilizzare i gradi di libertà di cui dispone per comportarsi non secondo il canone dell'ottimizzazione, ma secondo quello idiosincra-



tico. In altro modo, che un certo mutamento dell'ambiente nel quale si svolge l'azione economica costituisca o meno un vincolo oggettivo dipende dalla costituzione morale delle persone oltre che dall'assetto istituzionale prevalente. Ne deriva che la struttura dicotomica del problema di scelta – da un lato, i fini; dall'altro lato i vincoli – perde la sua apparente robustezza e, soprattutto, la sua capacità esplicativa. Il decisore, in economia, ha necessità di internalizzare le domande etiche, le quali non possono più essere considerate condizioni di sfondo da assumere come qualcosa di esogenamente dato.

Di un ultimo messaggio, che la lettura attenta di questo volume ci trasmette, voglio dire in breve. La cultura classica ci ha insegnato che tre sono le forme di ragione: la ragion teoretica, la ragion pratica, la ragion tecnica. L'economia appartiene – come è ovvio che debba – alla ragion pratica, ma lungo il corso dei secoli ha sempre mantenuto un rapporto privilegiato con la ragion teoretica. (E infatti i grandi economisti, quale che fosse la loro scuola di appartenenza, erano anche filosofi). La novità di questi ultimi decenni è che l'economia ha finito con il preferire l'alleanza con la ragion tecnica, recidendo il suo antico legame con la ragion teoretica. Ne vediamo le conseguenze. Il discorso economico ha certamente accresciuto enormemente il suo apparato tecnico-analitico, ma non pare in grado di far presa sulla realtà e pertanto appare sempre meno capace di suggerire efficaci linee di azione. Pensiamo a problemi cruciali quali l'aumento endemico e accelerato delle disuguaglianze sociali; lo scandalo della fame; l'irrompere dei conflitti identitari e il loro impatto sulla causa della pace; la so-

stenibilità dello sviluppo; i paradossi della felicità. Vano sarebbe pensare di riuscire a risolverli facendo appello al solo piano della tecnica. È agevole afferrarne la ragione. Nei passaggi d'epoca – come è l'attuale – la tecnica non ha molto da offrire al discorso economico. Questa è bensì capace di suggerire risposte, ma non di porre le domande giuste; ed è di queste ultime che l'economia ha oggi soprattutto bisogno.

La via del riduzionismo imboccata dalla scienza economica nell'ultimo quarantennio ha finito col disarmare il pensiero critico, con gli effetti che ora sono sotto gli occhi di tutti. (Basti pensare alla crisi scoppiata nel 2007). Aver creduto che il rigore scientifico postulasse l'asetticità; che una ricerca per essere scientifica dovesse liberarsi da ogni riferimento di valore ha finito col far accettare l'individualismo libertario come una sorta di assunto preanalitico che, in quanto tale, non abbisognerebbe di giustificazione alcuna, trattandosi di qualcosa di naturale. Mentre sappiamo che è esso stesso un giudizio di valore e per di più molto forte. Infatti, per l'individualismo è l'individuo l'unico giudice che attribuisce valore alle cose e ai rapporti di cui è parte. Ed è sempre l'individuo a decidere quel che è lecito o illecito, quel che è giusto o ingiusto.

Ha scritto Montesquieu che “non bisogna mai esaurire un argomento al punto di non lasciar nulla da fare al lettore. Non si tratta di far leggere, ma di far pensare”. Certamente De Finetti non ha esaurito l'argomento al quale si è dedicato con passione e del quale questo volume reca preziosa testimonianza. Il lettore avrà dunque molto “da fare” e ancor più “da pensare”. Ma la pista di ricerca che qui gli viene offerta rappresenta un sentiero sicuro e pervio per andare oltre.



