

Teorie del benessere sociale e welfare state

di **Patrizia Stella** [*]

Il tema della distribuzione del benessere sociale trova sempre più spazi di discussione con l'intento di individuare un valido indicatore del benessere che possa essere utilizzato nella teoria economica della crescita.

In via preliminare va chiarito il concetto stesso di benessere, che seppur ampiamente utilizzato nel linguaggio comune, presenta numerosi aspetti di ambiguità che ne rendono assai difficile una definizione condivisa.

L'Economia del Benessere è, in sostanza, quel ramo della teoria economica che indaga sulle condizioni e sui mezzi che consentono di aumentare il benessere economico, sia per il singolo che per la collettività nel suo complesso.

In questa ottica è necessario approfondire l'argomento della distribuzione delle risorse economiche tra gli individui che nell'ultimo quarto di secolo è tornato a rappresentare una questione cruciale sia nel dibattito politico sia nelle relazioni internazionali tanto da suscitare un rinnovato interesse da parte della comunità scientifica.

La desiderabilità sociale di una situazione economica viene qui valutata attraverso il criterio dell'equità, ovvero mediante un giudizio morale sulla redistribuzione delle risorse fra gli individui appartenenti alla collettività.

I problemi che sorgono in merito alla redistribuzione del benessere non sono di facile soluzione poiché attengono principalmente all'equità oltre che alla scelta delle variabili d'analisi.

L'equità attiene ad un giudizio morale mentre le variabili sono concetti economici e sociali di cui si deve tenere conto per esprimere in modo soddisfacente il benessere ed uguagliarne il godimento tra gli uomini.

La domanda che filosofi come John Rawls, e Amartya Sen si sono posti è la seguente: per realizzare una eguale redistribuzione del benessere all'interno di una società, **bisogna raggiungere l'eguaglianza di cosa?**

Partendo dal presupposto che l'Economia è la scienza che studia come impiegare al meglio le risorse di un determinato sistema, il cosiddetto "problema economico" non esisterebbe in un mondo ove le risorse non fossero limitate ma, soprattutto, perderebbe di significato in un mondo privo di libertà.

Le politiche economiche pubbliche hanno un'influenza più o meno indiretta sulla sfera delle libertà individuali.

Rilevano, pertanto, 2 aspetti fondamentali;

1. il concetto di libertà
2. il ruolo dello Stato

In relazione al concetto di libertà ci soffermeremo su due pensieri differenti e per certi versi contrapposti:

1. la libertà può essere intesa come libertà di agire in assenza di vincoli alla propria capacità di scegliere e di fare: ciò vuol dire non avere interferenze esterne nel proprio processo decisionale: tale concezione è alla base del liberismo economico che prevede libera iniziativa e libero mercato e dunque un intervento dello Stato marginale; in questo senso l'individuo è il miglior giudice di se stesso e nel momento in cui viene limitato nella possibilità di azione, viene limitato nella possibilità di fare del bene a sé;
2. la libertà intesa come capacità umana di fare, di creare in autonomia esprimendo al meglio tutte le sue potenzialità e le sue aspirazioni.

Dal punto di vista dell'analisi delle scelte pubbliche ci troviamo in una situazione nella quale il tipo di intervento dello Stato può essere letto in una accezione positiva o negativa a seconda della prospettiva in cui viene inserita.

La libertà positiva diventa una presa di posizione molto forte a favore di uno Stato Sociale con una funzione di grande incoraggiamento e stimolo delle capacità di auto realizzazione individuale.

Dal concetto di libertà positiva e negativa scaturisce il tema delle libertà fondamentali intese come quelle sfere di libertà il cui riconoscimento è essenziale per una concreta ricerca del benessere sociale e della realizzazione umana.

La nostra Carta Costituzionale impone allo Stato di contribuire ai percorsi di realizzazione degli individui fornendogli tutta una serie di stimoli e opportunità che gli individui in una situazione di totale assenza di vincoli (come vuole il pensiero liberale) per qualche motivo non dovrebbero essere in grado di raggiungere e mettere in atto.

Secondo la visione liberista lo Stato Sociale è quasi una contraddizione in termini, nel senso che lo Stato finisce sempre con l'influenzare il Bilancio Sociale degli interessi e lo fa a favore di qualcuno e a danno di qualcun altro e non sempre in maniera giustificata.



Tale teoria è alla base del Principio di Pareto che sostiene la tesi dell'utilitarismo e dunque del pensiero liberale dove a contare sono le preferenze individuali e la non interferenza dello Stato sulle azioni dell'individuo: l'individuo è tanto più libero quanto più lo Stato omette di regolarne la vita.

Da questo principio deriva il concetto di "ottimo paretiano" e di efficienza allocativa per cui "una situazione è ottima se spostandosi da essa non è possibile migliorare la soddisfazione di qualcuno senza peggiorare la soddisfazione di almeno un altro membro della collettività".

In una visione contrapposta Amartya Sen accetta la libertà positiva come elemento fondante del senso stesso dell'intervento pubblico: lo Stato Sociale è essenziale e necessario e il bilancio che si può tracciare nel rapporto tra limitazione delle libertà individuali e promozione del benessere sociale non può che essere positivo.

Il Benessere sociale attiene alla qualità della vita di una società e dipende dal grado di soddisfazione dei bisogni materiali e immateriali che caratterizzano una collettività

I bisogni individuali e collettivi vengono soddisfatti per mezzo dell'attività economica che si occupa di ottimizzare le risorse per il soddisfacimento dei bisogni umani facendo da "ponte" tra risorse scarse in natura e bisogni che invece sono illimitati.

La teoria dei bisogni è stata ampiamente trattata da Maslow che ha posto i bisogni in progressione gerarchica iniziando dai bisogni di ordine inferiore ai bisogni di ordine superiore.

L'aspirazione di ogni essere umano e di tutta la collettività è quella di arrivare a realizzare la soddisfazione dei bisogni di ordine superiore e raggiungere in questo modo più alti livelli di benessere, il che può essere considerato il fine ultimo delle scienze sociali ed economiche.

Molti economisti hanno trattato questo problema sostenendo che esiste una corrispondenza sostanziale tra benessere sociale e reddito, tanto che il PIL è diventato il principale indice per misurare il livello di benessere sociale di un paese e del suo popolo.

Ma è stato ormai accertato che il PIL è in grado di segnalare la dinamica di crescita dei beni prodotti e per deduzione la ricchezza complessiva della realtà economica presa in considerazione mentre non è in grado di cogliere la distribuzione di questa ricchezza, tanto meno la crescita del benessere sociale o individuale.

Amartya Sen giudica il benessere dell'uomo non in funzione al reddito o dei beni posseduti, ma in base alle capacità e alla libertà posseduta dall'individuo di realizzare ciò che più di tutto egli può desiderare. Mentre per Rawls è la giustizia il "primo requisito delle istituzioni sociali". Egli afferma che le "leggi e le Istituzioni devono essere abolite o riformate se non sono giuste"

poiché ogni essere umano possiede una inviolabilità su cui neppure il benessere della società nel suo complesso può prevalere.

Tale concezione basa il suo giudizio sulla esigenza di una giustizia nella distribuzione sociale tale da favorire i soggetti più svantaggiati.

Ed è questa l'ottica che in questa sede si intende privilegiare dimostrando che una più equa ripartizione della ricchezza garantisce la centralità della persona come essere umano, delle sue condizioni di lavoro, delle sue libertà, della sua aspirazione a realizzarsi come valori decisivi per una convivenza civile e democratica.

La crisi economica in atto ha acuito la crescita delle disuguaglianze sociali, la compressione dei diritti individuali e collettivi e ha portato ad un modello di consumi affidato all'incremento dell'indebitamento piuttosto che alla crescita delle retribuzioni.

Negli ultimi 30 anni l'impianto concettuale e politico dell'Unione Europea si è fondato su questo paradigma attuato attraverso l'ampliamento delle regole della concorrenza e del mercato e la riduzione dei beni comuni-quelli che qualificano la coesione sociale e la qualità stessa della vita delle persone e della comunità a beni di consumo e commerciali.

Tanto anche con riferimento alla sanità, l'energia, i trasporti, l'acqua, i servizi sociali.

La conseguenza di questa politica ha comportato un progressivo ridimensionamento dell'ambito pubblico e la successiva venuta meno della garanzia dei diritti universali, oltre alla mortificazione della natura stessa dell'interesse generale e una sottomissione delle istituzioni e della politica al potere del mercato.

L'era della globalizzazione ha modificato il ruolo degli Stati nazionali e ha contemporaneamente messo in crisi il compromesso sociale su cui si erano fondate le organizzazioni sociali dei paesi dell'occidente nel secolo scorso ponendo il mercato e la valorizzazione finanziaria come unici possibili regolatori dei rapporti economici e sociali.



L'entità della crisi si è rivelata di dimensioni tali da sconvolgere tutti i quadri di riferimento e porre l'esigenza di trovare alternative sostenibili dal punto di vista sociale.

È molto sentita, pertanto, la necessità di un rafforzamento dello Stato assistenziale come argine all'aumento delle disuguaglianze tanto che la politica e l'economia sembrano riproporre la centralità delle politiche di welfare^[1].

Per contro lo Stato sociale è da sempre oggetto di critiche radicali da parte del pensiero e delle politiche neoliberali con argomenti che ne hanno attaccato l'efficienza economica e l'utilità sociale.

Si è sottolineata l'incidenza negativa dei suoi costi fino a prospettare una incompatibilità con la crescita economica.

A questi argomenti si è potuto contrapporre il valore fondamentale che lo Stato sociale ha assunto non solo per riequilibrare la distribuzione della ricchezza, ma anche per sostenere la coesione sociale e per ampliare le fonti di legittimità delle democrazie statali, affiancando alla cittadinanza politica una cittadinanza sociale, sostanziata di diritti e di protezioni inedite^[2].

A supporto di questa tesi si è potuto dimostrare come l'esperienza europea fornisca esempi (in particolare di paesi nordici) nei quali un welfare maturo e universalistico si è accompagnato ad una accentuata dinamica economica, a riprova della non incompatibilità tra un forte sistema di protezione sociale e una economia competitiva^[3].

È acclarato che esiste un rapporto molto stretto tra welfare e democrazia attorno a cui si giocano scelte strategiche relative da un lato alla qualità sociale del welfare e dei benefici che può erogare e, dall'altro, alla tenuta della democrazia e alla possibilità di contrastare i processi in atto di messa a repentaglio della democrazia stessa^[4].

Sul rapporto tra welfare e democrazia ha scommesso l'esperienza socialdemocratica secondo cui un sistema di protezione sociale di stampo tendenzialmente universalistico costituisce un alimento base per la vita democratica, la cui architettura istituzionale è imperniata sullo Stato^[5].

Ma bisogna segnalare due cambiamenti di diversa natura che attengono ambedue alla perdita del ruolo di sintesi dello Stato, sia in riferimento al welfare sia alla democrazia.

Innanzitutto si è tematizzato il fatto che la redistribuzione operata dal welfare state - giustificata dal perseguimento dell'obiettivo dell'eguaglianza- era funzionale al mantenimento del conflitto di classe nella cornice della lotta politica democratica e che la generalizzazione di condizioni di benessere costituiva anche la base imprescindibile per la partecipazione politica.

Questa interpretazione funzionalistica è orientata a considerare la redistribuzione solo nei termini del "quanto", sottovalutando il "come" e il "che cosa" si andava a ridistribuire^[6].

Il funzionalismo è impleso perché è diventato evidente che non solo il welfare è funzionale alla democrazia ma anche che, in termini rovesciati, la democrazia è funzionale al welfare ovvero si è cominciato a riconoscere che c'è un problema democratico intrinseco al welfare^[7].

Le scelte dell'Unione Europea hanno costituito da una parte l'alibi e dall'altra lo stimolo per la condotta dei governi nazionali che hanno la responsabilità di aver disegnato in Europa un modello sociale destinato ad essere sempre più povero.

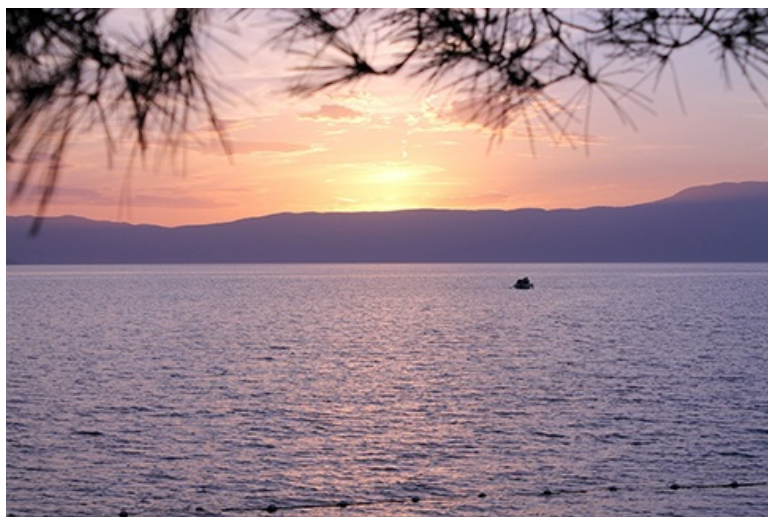
Nel contesto Europeo il sistema di welfare Italiano è il meno adeguato a rispondere ai bisogni dei cittadini e dei lavoratori.

In Italia, infatti, ci sono meno lavoratori attivi, siamo i più poveri e abbiamo disuguaglianze crescenti.

Si tratta di un modello che contribuisce poco anche alla competitività economica perché è un welfare poco attivo, in cui la formazione è una componente debole e di solito non la si comprende neppure fra le componenti del welfare^[8].

In particolare le criticità più forti sono rappresentate dal rapporto tra attivi e inattivi perché la piena e buona occupazione è ancora l'asse della cittadinanza, ma il problema del welfare Italiano è rappresentato da una percentuale di inattivi e scoraggiati tra le più alte, elemento che porta all'acuirsi dell'incertezza come elemento ineludibile delle relazioni economiche.

Sempre più le incertezze e la condizione precaria dei figli interagiscono con quelle della famiglia e raggiungono livelli esplosivi quando gli stessi genitori vivono processi di ristrutturazione aziendale con il rischio di essere licenziati senza ancora aver maturato il diritto alla pensione. L'incertezza penetrata all'interno del tessuto sociale è vissuta come una sorta di male oscuro che impone la necessità di rimedi che costituiscano una via di uscita attraverso un adeguato sistema di welfare .



I problemi che si creano sono relativi a “cosa” finanziare attraverso il sistema fiscale, che fa leva sulla solidarietà generale per coprire bisogni di soggetti non in grado di contribuire e per garantire i diritti di cittadinanza generale, e su che cosa si può invece delegare ad altre forme di finanziamento come sistemi misti assicurativi e solidali per combinare le diverse esigenze e continuare a sostenere il benessere sociale.

Ciò implica l’idea di equilibrio fra universalismo, selettività nell’erogazione dei benefici e richiesta di comportamenti attivi delle persone coinvolte^[9].

L’equilibrio di questi elementi pone difficili questioni di principio e di organizzazione pratica, specialmente per quanto riguarda i mezzi necessari e il controllo degli abusi.

In particolare i criteri di selettività si concentrano sull’effettivo stato di bisogno dei beneficiari, mentre le misure di attivazione intendono favorire una loro maggiore responsabilità e coinvolgimento.

Ecco perché negli ultimi anni c’è stata un’attenzione crescente nel passare da un welfare passivo ad un welfare attivo^[10].

Tale esigenza si impone per contrastare le derive assistenzialistiche riscontrate nella prassi del welfare tradizionale che producono effetti distortivi per la spesa pubblica e disincentivano comportamenti attivi per la promozione del lavoro e della salute^[11].

Le politiche redistributive sono, dunque, ma non bastano per incidere sulla radice delle disuguaglianze riacutizzate dall’aggravarsi della crisi che ha reso drammatico l’impoverimento di larghi strati della popolazione.

Si sente, insomma, la necessità di un nuovo welfare che attraverso l’intervento pubblico e privato dia sicurezza e promuova le capacità delle persone e lo sviluppo umano (Sen 2000), e che non miri solo a garantire il benessere economico delle persone ma che permetta loro di fronteggiare rischi ed incertezze e di cogliere le opportunità dell’attuale società^[12].

È solo attraverso queste politiche di welfare che assume significato il richiamo costituzionale dell’art. 3, comma 2 “a creare le condizioni personali e sociali necessarie affinché tutti i lavoratori e i cittadini possano partecipare a pieno titolo all’organizzazione politica, economica e sociale del paese”^[13].

Questo implica che le disuguaglianze nelle posizioni e nelle capacità delle persone devono essere tenute presenti nella formulazione delle varie politiche e richiede una revisione politica e metodologica con l’adozione di indicatori più articolati di quelli attuali, non solo economico- quantitativi, capaci di cogliere tutte le situazioni che influiscono sulle capacità delle persone^[14].

Questa idea di welfare, in contrapposizione al ruolo delle istituzioni che propone l’ideologia neoliberale, afferma l’idea di uno “Stato abilitante” (Sen 2000), quale strumento fondamentale per lo sviluppo delle capacità umane, che fornisce alle persone gli strumenti necessari per fronteggiare le trasformazioni in atto anche se non implica una concezione dirigistica dello Stato sociale.

L’allargamento degli orizzonti del welfare, impegna a promuovere condizioni di sicurezza e di eguaglianza, con implicazioni precise su tutte le politiche sociali (pensioni, tutele del reddito, ecc.).

Compiti di così vasta portata non possono essere rinchiusi nella vecchia concezione di welfare state; non possono essere svolti solo dallo Stato e neppure solo dalle Istituzioni pubbliche.

Per questo si sostiene la necessità di un welfare territoriale e comunitario che coinvolga anche la società civile nelle sue varie forme organizzative.

Un welfare comunitario che vuole potenziare e non diminuire contenuti e protagonisti e che postula un assetto qualitativamente diverso da quello statalista, proprio perché non si appoggia solo sulle strutture pubbliche e sulle burocrazie che le muovono, ma fa leva sulle energie e sulle capacità creative della società^[15].

Un coinvolgimento sociale così concepito risulta utile per il miglioramento gestionale dei servizi e per arricchire le persone e le loro relazioni. Su questo terreno va valorizzato il principio della sussidiarietà e della partecipazione che, partendo dalle esperienze delle persone e delle formazioni sociali in cui si manifesta la personalità dell’uomo, possa evitare rischi di modelli economici e sociali calati dall’alto e possa individuare risposte ai complessi e mutevoli bisogni dei singoli e delle collettività^[16].

Tale prospettiva presuppone profondi processi di riorganizzazione e snellimento delle strutture pubbliche.

La funzione pubblica va pensata come un sistema necessario a garantire una cittadinanza complessa ed estesa che incorpora identità culturali e non più soltanto interessi, attraverso una pluralità di istituzioni di cui si è parte come soggetti che perseguono beni ed obiettivi comuni.



D'altra parte la definizione dei modelli organizzativi rispecchia in qualche modo la scelta politica di fondo della funzione pubblica nei vari paesi.

Oggi la produzione pubblica occupa, ancora, una posizione di primo piano in Italia e negli altri paesi industrializzati assorbendo oltre il 18 per cento dell'occupazione complessiva.

L'ultimo decennio, tuttavia, è stato caratterizzato da un ampio movimento tendente al ridimensionamento del ruolo pubblico.

Ciò sembra in parte motivato dalla sempre più diffusa sensazione che il pubblico sia un produttore inefficiente^[17].

Questo fattore, negli ultimi anni, ha spinto a sostituire o affiancare anche in campo sociale a situazioni di monopolio pubblico, soluzioni di quasi-mercato.

Le motivazioni addotte sono diverse e vanno dall'aumento della responsabilizzazione e l'efficienza dei produttori (in quanto sottoposti a maggiore concorrenza) o all'esigenza di favorire l'incontro tra domanda e offerta.

Ma i miglioramenti complessivi deriverebbero dalla maggiore libertà riconosciuta agli utenti.

Tuttavia le esperienze degli ultimi anni hanno dimostrato che le spinte ad un maggior peso della logica di mercato e delle scelte individuali nella corresponsione dei beni e dei servizi sociali non hanno avuto gli esiti che i loro fautori auspicavano e non sono state capaci di migliorare i sistemi di welfare.

Ciò sta a confermare che l'esistenza di una sfera pubblica è preliminare ed indispensabile per porre fine alla prevalenza dell'economia (con particolare riferimento all'economia finanziaria) come unico e principale fattore di regolazione delle dinamiche non solo economiche ma anche politico-sociali, e che in quanto tale deve essere concepita come quel "luogo" nel quale si rendono accessibili beni primari naturali come l'acqua, la salute, l'istruzione, la cultura, ovvero i beni comuni.

A tal fine il ruolo dello Stato e delle Istituzioni deve essere riconsiderato per garantire una base di prestazioni e di servizi accessibili a tutti i cittadini. I mutamenti in atto, infatti, non riguardano solo l'economia ma l'intera società nel suo insieme e con essa la vita quotidiana di molte persone. Le politiche di welfare devono poter offrire a tutti uno stile di vita positivo e opportunità di crescita personali senza trascurare i valori della coesione sociale^[18].

La politica ha un ruolo ben preciso nella definizione delle regole che devono reggere una società che devono essere finalizzate a generare le migliori condizioni possibili contribuendo ad aumentare il benessere della società nel suo insieme.

Ma solo partendo da una comprensione più profonda della condizione umana è possibile ricondurre la politica ad un rapporto più equilibrato con le altre dimensioni dell'esperienza umana ed entro i limiti che le sono propri^[19]. ■

Note:

[1] M.Ceruti, T. Treu, Organizzare l'altruismo, pag. 115.

[2] Ibidem.

[3] Ivi, pag. 111.

[4] G.Bronzini, Le prospettive del Welfare in Europa, pag. 31.

[5] Ivi, pag. 32.

[6] Ibidem.

[7] Ivi, pag. 33.

[8] Ivi, pag. 107.

[9] Ivi, pag. 133.

[10] Ivi, pag. 133.

[11] Ivi, pag. 134.

[12] Ivi, pag. 119.

[13] Ivi, pag. 120.

[14] Ivi, pag. 121.

[15] Ivi, pag. 147.

[16] Ivi, pag. 150.

[17] J. Stiglitz, Economia del settore pubblico, pag. 197.

[18] M. Ceruti, T. Treu, Organizzare l'altruismo, pagg. 165-166.

[19] Ivi, pagg.168-169.

[*] *La D.ssa Patrizia Stella - Laurea specialistica in Scienze Economiche - è Funzionario Ispettivo del Ministero del Lavoro e delle P.S., in servizio presso la Direzione Territoriale del Lavoro di Brindisi. Le considerazioni contenute nel presente intervento sono frutto esclusivo del pensiero dell'autrice e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione cui appartiene.*

