

QUATTRO MERITI DELL'UNIVERSALISMO

di Elena Granaglia
05 ottobre 2012

L'idea di un ridimensionamento dei confini dello stato sociale cos'è radicalmente quale quello auspicato da Alesina e Giavazzi nel fondo del Corriere della Sera di domenica 23 settembre? È largamente osteggiata nel centro-sinistra. In forme più sfumate, l'idea è tuttavia presente anche in questo schieramento.

La ragione addotta talvolta è economica: i vincoli finanziari renderebbero lo stato sociale universalistico insostenibile. Talvolta è più fondamentale. Anche se potessimo permettercelo, l'universalismo sarebbe in molti ambiti da abbandonare in quanto iniquo: perché trasferire risorse a chi di risorse non è privo? Per alcuni, a disturbare sarebbe poi la mera vecchiaia dell'ideale. In questo contesto, vale la pena ricordare brevemente quattro meriti dell'universalismo che, a sinistra, dovremmo tenere a mente.

Merito 1. Il riconoscimento del carattere assicurativo di molte prestazioni sociali. Nonostante la cautela se non il vero e proprio discredito con cui oggi spesso il termine è utilizzato, la sicurezza è da sempre fonte di benessere per gli individui. I mercati, tuttavia, sono spesso incapaci o, comunque, largamente carenti nell'offrirla. Emblematico è il caso dell'assicurazione sanitaria privata, la quale non è in grado di coprire molti rischi (in primis, non assicura le persone molto anziane per ragioni di selezione avversa e, per tutti, assicura essenzialmente il primo evento rischioso, non i successivi, che tendono ad essere esclusi dal paniere delle prestazioni assicurate). Per i rischi assicurabili, inoltre, è, comunque, assai più costosa della soluzione pubblica per ragioni che nulla hanno a che fare con una superiorità intrinseca in termini di qualità (cfr. il ruolo dei costi amministrativi, incentivi alla moltiplicazione delle prestazioni, maggiori difficoltà di controllo delle rendite dei medici). Non a caso, negli Usa la spesa sanitaria totale è pari al 17,6% del PIL (contro un valore di 9,5% in Italia), pur in presenza di 52 milioni di non assicurati e di 29 milioni di sotto-assicurati (dati 2010, Commonwealth Fund). Non solo: sempre in USA, il tasso cumulato di incremento della spesa privata nel periodo 1969-2009 è stato quasi il 61% in più di quello della spesa pubblica per Medicare (EPI, 2010). Ricordo chi sono gli utenti di Medicare: gli ultra-sessantacinquenni, ossia, soggetti con una probabilità di spesa sanitaria assai più elevata della media.

Se cos'è, appare del tutto ragionevole, anche per persone abbienti, rivolgersi all'assicurazione pubblica, pagando, come per tutte le assicurazioni, in anticipo anziché quando il rischio si sia verificato. Individui avvantaggiati che beneficiano dei servizi sanitari non prendono, dunque, ai poveri e, tranne che per ragioni di controllo del rischio morale che riguardano tutti, non devono pagare al momento del consumo. Diversamente, ad essere messa in discussione sarebbe l'essenza stessa delle assicurazioni che è quella di garantire, ad individui avversi al rischio, la possibilità di avere, nel ciclo di vita, un reddito certo anziché incerto, grazie, appunto, al pagamento ex ante dei contributi.

Merito 2. Il riconoscimento dei beni relazionali. Molti beni relazionali (il bene è, in tal caso, la relazione con l'altro) possono essere goduti a prescindere dall'intervento pubblico: in famiglia, con gli amici, nelle attività della società civile. Si consideri, per esempio, un anziano solo, desideroso di vivere in edifici e spazi urbani che facilitino le relazioni con gli altri. Ebbene, anche se non svantaggiato, tale individuo potrebbe trovare difficile soddisfare tali esigenze sul mercato. L'impegno stesso nelle attività della società civile potrebbe essere ostacolato da costi di informazione o più complessivamente di transazione. Un intervento pubblico a stampo universale, volto al coordinamento dell'azione volontaria, potrebbe, anche in questo caso, essere d'aiuto.

Merito 3. Il contributo alla costruzione della cittadinanza. Qualsiasi ne sia la declinazione, al cuore dell'idea di cittadinanza risiede il riconoscimento della comune uguaglianza morale di considerazione e di rispetto. I servizi universali sono esattamente il luogo in cui si esplica e si promuove l'uguaglianza di trattamento che sta al cuore della cittadinanza. Forse, i vecchi padri fondatori dello stato sociale da Bevan a Marshall, da Tawney a Titmuss hanno enfatizzato oltremodo tale contributo come se fosse il contributo principale dell'universalismo, quando esso non è l'unico e, comunque, ha peso diverso nei diversi servizi. Ad esempio, certamente maggiore nella scuola dell'obbligo rispetto di quanto lo sia per il servizio sanitario, le cui finalità predominanti potrebbero essere considerate quelle di curare tutti. Ci è nondimeno, perché ignorare il contributo alla costruzione della cittadinanza che anche un SSN può dare?

Peraltro, questione sulla quale ritornerò in un prossimo intervento su questa rivista, le politiche selettive tendono, inevitabilmente, ad assumere un connotato familistico, mentre l'universalismo è perfettamente coerente con la dimensione individuale della cittadinanza.

Merito 4. Il contributo al contrasto stesso della povertà /della vulnerabilità. Le osservazioni appena esposte mettono in evidenza ragioni di benessere e di rafforzamento della cittadinanza a favore dell'universalismo. Resterebbe aperta la questione distributiva. Se un dato ammontare di risorse è diviso fra tutti, i poveri non avrebbero inevitabilmente meno di quanto riceverebbero se le risorse fossero su di essi concentrate? La risposta è ovvia solo se si prescinde dalle dimensioni complessive della torta, i trasferimenti universali rivelandosi in molti casi assai più generosi di quelli selettivi. Solo due ultime evidenze al riguardo. Da un lato, Rhem, Hacker e Schlesinger (American Political Science Review, maggio 2012) dimostrano come l'ampiezza del sostegno alle politiche sociali dipenda in modo cruciale dalla capacità di tali programmi di unire i poveri (interessati soprattutto all'impatto redistributivo) e i cittadini abbienti (interessati soprattutto alla funzione assicurativa). Da un altro lato, si ponga mente alle crescenti domande, in Gran Bretagna, di riduzione dei trasferimenti ai poveri potenziati durante i governi Blair.

I trasferimenti universali, inoltre, permettono ai più svantaggiati di beneficiare delle interazioni con i più svantaggiati: basti pensare al ruolo degli effetti fra pari nella scuola. Infine, in un mondo in cui i ceti medi sono sempre più in difficoltà, come disegnare soglie di selettività sensibili alle condizioni di vulnerabilità in cui molti non poveri versano? Il rischio è evidente di interventi che lasciano molti individui in condizioni di difficoltà.

Certamente, difendere l'universalismo non implica ignorare la necessità di un rafforzamento o addirittura di una vera e propria introduzione, nel nostro paese, di serie politiche dirette ai più poveri. Come noto, l'Italia è l'unico paese dell'Unione Europea, insieme a Grecia ed Ungheria, a mancare di una rete di reddito minimo. In Italia, inoltre, la principale fonte di alimentazione delle politiche assistenziali locali, il Fondo per le politiche sociali, è stata sostanzialmente prosciugata. Neppure, significa negare la necessità degli interventi di ricalibratura auspicati da Ascoli e Pavolini in questo numero della rivista o la libertà dei privati di integrare i trasferimenti pubblici. Ancora, un conto è dare ragioni, un altro è indicare modalità specifiche di attuazione degli interventi. Il che apre la porta al tema cruciale della riqualificazione, in molti ambiti, dell'azione pubblica nel nostro paese.

Ci è nondimeno, appare essenziale, sotto il vincolo contingente delle risorse, non buttare a mare irresponsabilmente ideali ancora così fertili come l'ideale universalistico, riducendo le politiche sociali, vecchie o nuove, alle politiche contro la povertà. Al contrario, la consapevolezza della persistente desiderabilità dell'universalismo dovrebbe rappresentare un pungolo nei confronti del contrasto all'evasione e alla corruzione e, con esso, all'indebolimento del vincolo delle risorse invocato per contenere l'universalismo stesso.