

Al posto della paura

Percorsi di storia dei modelli sanitari,
tra passato e futuro

A cura di
Jacopo Perazzoli



© 2020 **Fondazione Giangiacomo Feltrinelli**

Viale Pasubio 5, 20154 Milano (MI)

www.fondazionefeltrinelli.it

ISBN 978-88-6835-341-4

Prima edizione digitale maggio 2020

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questo volume può essere riprodotta, memorizzata o trasmessa in alcuna forma o con alcun mezzo elettronico, meccanico, in disco o in altro modo, compresi cinema, radio, televisione, senza autorizzazione scritta dalla Fondazione. Le riproduzioni effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

Segui le attività di Fondazione Giangiacomo Feltrinelli:

 facebook.com/fondazionefeltrinelli

 twitter.com/Fondfeltrinelli

 instagram.com/fondazionefeltrinelli

Indice

Parte I	9
Jacopo Perazzoli, <i>Introduzione: la sanità pubblica come antidoto della paura</i>	10
Gianluca Scroccu, <i>Prevenire per la democrazia: le ragioni politiche della nascita del welfare state dopo il 1945</i>	15
Chiara Giorgi e Francesco Taroni, <i>Espansione pubblica e riorganizzazione privata. Come sono cambiati i sistemi sanitari in Italia e in Europa</i>	20
Parte II	27
Le origini del National Health Service inglese	28
Documento 1 - Aneurin Bevan, Cabinet Memorandum. The Future of the Hospital Services	28
Documento 2 - Cabinet Memorandum by the Minister of Health	38
Documento 3 - Bevan's Speech to the House of Commons on the Appointed Day	49
Parte III	65
Le origini del Servizio Sanitario Nazionale italiano	66
Documento 1 - La CGIL per l'attuazione di un sistema di Sicurezza sociale. Le linee generali del Servizio Sanitario Nazionale, della protezione economica dei lavoratori, del finanziamento della Sicurezza Sociale	66
Documento 2 - Giovanni Berlinguer, Perché il Servizio Sanitario Nazionale	94
Documento 3 - Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Tiraboschi, Balzamo, Achilli, Di Vagno, Colucci, Felisetti, Ferri, Giovanardi, Magnani Noya Maria, Novellini, Saladino, Salvatore, Ferrari Marte, Cresco, Frasca, presentata l'11 febbraio 1977, per l'istituzione del Servizio sanitario nazionale	99
Il curatore e gli autori	125

Prevenire per la democrazia:
le ragioni politiche della nascita del welfare state
dopo il 1945
Gianluca Scroccu

“Su una cosa, però, tutti, partigiani e politici, erano d’accordo: la necessità di ‘pianificare’”¹². In questa frase di Tony Judt è riassunta la spinta essenziale da cui trasse origine la politica dello sviluppo dello stato sociale post 1945. Le macerie dell’Europa uscita dalla Seconda guerra mondiale fecero capire presto alla nuova classe dirigente che la democrazia poteva davvero divenire il modello più appetibile soltanto se lo Stato si fosse messo al servizio del cittadino che avrebbe comunque partecipato all’interno di un sistema fiscale con imposizioni impensabili nei decenni precedenti.¹³ La distruzione totale del continente, e il serio rischio che dalla povertà, dalla fame e dalla disperazione potessero ripresentarsi da un lato quei fantasmi che avevano provocato l’apocalisse bellica, dall’altro il modello totalitario sovietico, diedero la spinta per una scelta fondamentale come quella a favore dello sviluppo del *welfare state*.

L’obiettivo era chiaro: evitare che i cittadini non riuscissero ad avere standard minimi di esistenza; sostenere i popoli delle rispettive nazioni in momenti di difficoltà, dovute a cause naturali o a motivazioni economiche o politiche; permettere a tutti cittadini, dalla “culla alla tomba”, l’accesso a diritti fondamentali, spesso citati nelle nuove costituzioni nate dalla fine dei totalitarismi, come quello all’istruzione, alla sanità e alla casa.¹⁴ Cui si aggiungeva la necessità di allargare i diritti politici, a partire dal voto alle donne,

come nel caso dell'Italia nel 1946.

Le scelte erano dunque di natura preventiva e provenivano da un comune sentire che ispirava le filosofie politiche tanto dei socialisti che dei cattolici democratici o dei riformisti liberali, non a caso anche all'origine delle scelte ispiratrici alla base della Comunità Economica Europea.

L'apocalisse del secondo conflitto mondiale si portava dietro del resto tutte le discussioni dei decenni precedenti su proposte politiche come il *New Deal*, il corporativismo, l'assistenza sociale sino ad arrivare alle teorie di John Maynard Keynes sul ruolo dello Stato come leva centrale per aiutare le economie in difficoltà. Uno scenario, quello del periodo compreso tra Prima e Seconda guerra mondiale in cui lo Stato, memore anche dei provvedimenti del secondo Ottocento come quelli nella Germania di Bismarck, aveva iniziato ad assumere una funzione organizzatrice e di servizio dei cittadini, all'interno di contesti sia democratici che totalitari. La sfida del 1945 era quella di evitare di compiere lo stesso errore compiuto a Versailles nel 1919, ovvero di riproporre il modello statale ottocentesco e di sacrificare milioni di cittadini alle logiche della vendetta e della stretta economica.

All'interno di un contesto simile, la convergenza verso un disegno unitario garantito dalla volontà di superare le atrocità e le sofferenze della Seconda guerra mondiale si affiancava alla ricerca di un modello che potesse fungere da esempio per gli altri stati, pur nel quadro delle differenze delle singole nazioni.

Quel riferimento lo fornì la Gran Bretagna grazie all'operato del governo di Clement Attlee, che aveva portato il suo partito a vincere clamorosamente le elezioni contro Winston Churchill nel 1945.

Partendo dall'analisi sviluppate dalle riflessioni di sir William Beveridge contenute in particolare nei suoi piani presentati nel 1942 e nel 1944, la proposta laburista aveva il grande merito di mettere insieme l'idea della sicurezza per i cittadini garantita dallo Stato, anche attraverso un ruolo attivo nell'economia, con la consapevolezza che il diritto al lavoro come piena occupazione dovesse diventare il pilastro della nuova democrazia uscita dalle sofferenze della Seconda

guerra mondiale. Idee destinate a divenire una stella polare non solo per gli altri socialisti del continente, ma anche per i cristiano democratici e i liberali attenti in particolar modo alla sfera sociale, oltre che per gli stessi conservatori inglesi che sino all'avvento della Thatcher non provarono a smantellarlo in profondità.

La nuova Europa democratica che si accingeva a rinascere dalle ceneri dei totalitarismi fascisti e allo stesso tempo dal rifiuto del modello comunista vedeva quindi una generazione di politici consci del fatto che lo Stato non potesse tirarsi indietro nel risolvere le situazioni di indigenza, a partire dal problema della casa e del sostegno ai redditi. L'investimento statale deciso subito dopo la guerra, ma in particolare tra la fine degli anni Quaranta e tutti gli anni Cinquanta, divenne così da una parte una polizza assicurativa di stabilizzazione per le giovani o per le sopravvissute democrazie, dall'altra l'occasione per creare un mercato comune solidale e il più possibile omogeneo dove il cittadino potesse avere un reddito e condizione di vita sufficienti per assurgere anche al suo ruolo di consumatore.¹⁵

D'altro canto, l'allettante propaganda che i partiti comunisti svolgevano in quella fase a favore del modello sovietico, indicato come paradiso dell'eguaglianza e del superamento delle divisioni in classi secondo una narrazione destinata ad entrare in crisi seriamente solo nel 1956, doveva essere affrontato in maniera profonda dalle democrazie liberali se volevano vincere la sfida contro Mosca. I diritti sociali divennero così uno dei pilastri delle nuove costituzioni degli stati che si riscoprono democratiche, a partire da quella italiana varata nel 1948, assecondando in pieno un modello di vita occidentale che metteva al centro i diritti al vivere senza affanni dei suoi cittadini. Queste importanti acquisizioni generali non nascondevano naturalmente le differenze tra i singoli paesi nell'ambito delle voci di spesa dedicate al settore sociale, così come l'acquisizione delle tematiche del *welfare* continuavano a convivere con un impianto ideologico, quello delle forze socialiste, che in quei primi anni Cinquanta erano ancora condizionate da istanze palingenetiche. In tal senso, come hanno notato Fulvio Conti e Gianni Silei, nessun partito socialista poteva ancora ritenere di esaurire la propria *mission* politica di abbattere le

contraddizioni del capitalismo solo attuando nazionalizzazioni e programmi di ingresso massiccio nel mondo del lavoro;¹⁶ più che altro con quelle politiche si poteva parlare di una specie di ingresso positivo e lungimirante, ma parziale, nel cammino verso l'edificazione del socialismo.

Incentivi sui redditi più bassi, provvedimenti tesi a rendere i lavoratori meno esposti ai rischi con l'incremento delle polizze assicurative, interventi settoriali in ambito sanitario, ambiziosi disegni di incremento dell'edilizia popolare come nel caso del piano Fanfani in Italia¹⁷, furono comunque tutti elementi che segnarono politiche determinate da una precisa visione capace di interpretare le necessità del presente per guardare al futuro.

All'interno di questo contesto il modello fordista rimase centrale nel mondo della grande industria, capace com'era di garantire una certa stabilità del mondo del lavoro funzionale alla produzione seriale e di scala. I lavoratori, del resto, si stavano trasformando progressivamente in consumatori e come tali i loro salari dovevano diventare strumento di acquisizione di beni e servizi capaci di alimentare lo stile di vita occidentale. Dove la mediazione fra capitale e lavoro, ovvero il mondo sindacale, non riusciva a trovare accordi adeguati, era compito dello Stato sanare fratture e disuguaglianze a partire dai sussidi di disoccupazione. E del resto stavano emergendo settori considerati strategici sul piano industriale, ad esempio quello energetico, i trasporti, il tessile o l'alimentare, in cui il ruolo dello Stato diventava centrale attraverso fenomeni di nazionalizzazione e di gestione di interi comparti, come nel caso dell'Iri, fondamentali per lo sviluppo economico complessivo del paese. Questa linea di tendenza durò per tutti gli anni Sessanta e i primi anni Settanta specie grazie all'operato delle forze socialdemocratiche, quando la crisi petrolifera, la fine del sistema di Bretton Woods, l'inflazione galoppante, la necessità di contenere la prima esplosione del debito pubblico e il ruolo sempre più forte della finanziarizzazione dell'economia determinarono la fine di questa lunga fase di espansione.¹⁸ Un percorso che dagli anni Ottanta giunge sino ai nostri giorni, quando la crisi del 2007-2008 e l'attuale situazione di stasi economica mondiale

generata dall'epidemia globale del Coronavirus del 2020 sembrano destinate a riproporre con forza la domanda di come gli Stati, e l'Unione Europea in particolare, intendano operare per evitare che i cittadini perdano molti dei diritti conquistati da quel lontano 1945.

¹² T. Judt, *Dopoguerra. Come è cambiata l'Europa dal 1945 a oggi*, Mondadori, Milano 2007, p. 87.

¹³ Su questo insiste in maniera particolare M. Mazower, *Le ombre dell'Europa. Democrazie e totalitarismi nel XX secolo*, Garzanti, Milano 2005, in particolare nel capitolo 9.

¹⁴ I. Kershaw, *Roller-coaster Europe 1950-2017*, Penguin, London 2019, p. 145.

¹⁵ G. Silei, *Welfare State e socialdemocrazia. Cultura, programmi e realizzazioni in Europa occidentale dal 1945 ad oggi*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2000, pp. 115-215.

¹⁶ F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Carocci, Roma 2005, p. 207.

¹⁷ Sul tema in generale P. Mattera (a cura di), *Momenti del welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Viella, Roma 2012.

¹⁸ T. Detti, G. Gozzini, *L'età del disordine. Storia del mondo attuale 1968-2017*, Laterza, Roma-Bari 2017, pp. 3-16, oltre al bel libro-testamento di T. Judt, *Guasto è il mondo*, Laterza, Roma-Bari 2010.