

Russia: la distruzione dello Stato sociale

Cassandra numero 13, giugno 2005

Il welfare sovietico

In Unione Sovietica, i beni materiali erano distribuiti tra i membri della società in due forme: nella forma di retribuzione in base al lavoro prestato e nella forma di sussidi, agevolazioni e servizi, tutti accordati con i fondi sociali di consumo. I fondi di consumo erano divisi in tre parti: a) *fondi sociali per il consumo collettivo* (spese per l'istruzione e per la sanità pubblica; ammortamento dei fondi base non produttivi delle istituzioni attive nella sfera dell'istruzione, della sanità pubblica, della cultura fisica e della previdenza sociale; ammortamento del fondo socializzato alloggi, non compensato dalla pigione - comprese le spese correnti per la sua manutenzione). Peculiarità dei *fondi di consumo collettivo* è che essi erano distribuiti in conformità ai bisogni dei membri della società, indipendentemente dalla loro partecipazione al lavoro sociale, e che i servizi prestati erano prevalentemente gratuiti; b) *fondi sociali destinati ai membri inabili al lavoro* (fondo destinato a soddisfare i bisogni dei membri permanentemente inabili al lavoro - invalidi e anziani. A carico di questo fondo vi erano le pensioni di vecchiaia e d'invalidità ai pensionati non lavoratori, nonché le spese per il mantenimento delle case-convitto per anziani e invalidi. Erano incluse in questo fondo anche le somme destinate a finanziare i servizi sociali per gli inabili al lavoro; spese destinate a mantenere i bambini che per l'età non erano ancora abili al lavoro (sussidi a madri nubili e con prole numerosa, agevolazioni accordate ai lavoratori con figli a carico, sovvenzioni a carico del bilancio statale per il mantenimento delle istituzioni prescolastiche per l'infanzia, assegni familiari per le famiglie a bassa retribuzione, somme per il mantenimento dei bambini negli orfanotrofi); fondo destinato a soddisfare i bisogni dei membri della società in caso d'inabilità temporanea al lavoro (sussidi d'inabilità temporanea al lavoro, sussidi di maternità, sussidi per l'acquisto di rette di soggiorno nelle case di cura e di riposo e per l'alimentazione dietetica). Tratto distintivo dei *fondi destinati ai membri inabili al lavoro* è che essi erano destinati a una parte ben determinata della popolazione; c) *fondi per pagare le ferie e i premi straordinari*. Il sistema di *welfare* si basava esclusivamente sulle risorse statali, senza ricorrere ai contributi dei lavoratori. Tutte le spese da destinare ai fondi sociali di consumo erano sostanzialmente ricavate dai profitti delle imprese. Per le sue specificità, tale sistema aveva carattere universale (era al servizio di tutta la popolazione) e rappresentava uno scopo della società. Affermava l'economista M. Lancev:

«Non essendo legato ai contributi dei lavoratori (...), il sistema di sicurezza sociale in Urss è veramente al servizio di tutta la popolazione. (...) Nel capitalismo, la sicurezza sociale, alla pari del salario, esprime i rapporti di sfruttamento degli operai da parte dei capitalisti. Perciò qui non è possibile una soluzione radicale del problema della sicurezza sociale. (...) Con il pretesto che l'organizzazione di un sistema universale di sicurezza sociale richiederebbe forti spese, i governi dei paesi capitalistici mirano a restringere i limiti delle prestazioni nel quadro della sicurezza sociale, a mantenerle al più basso livello possibile (...) Nelle condizioni di capitalismo, sia in teoria che in pratica, lo scopo della sicurezza sociale è di tentare di limitare il dilagare della miseria e di attenuare, per i lavoratori e le loro famiglie, le conseguenze catastrofiche della disoccupazione, delle malattie, dell'invalidità o della vecchiaia. Però tutto ciò è in sostanza non uno scopo ma un mezzo volto ad attenuare le contraddizioni del capitalismo»¹.

E' importante sottolineare la differenza fondamentale che vi era fra il sistema sociale sovietico rispetto a quello delle società capitaliste occidentali. Nel primo, i salari e le pensioni erano sostenuti dalla facilità con cui era possibile accedere ai sussidi e ai *social benefits*. Questi ultimi, per lo più distribuiti attraverso il luogo di lavoro (gratis o a costi minimi), non erano necessariamente collegati al contributo lavorativo anche se, in una certa misura, esso determinava il loro accesso differenziale. L'atteggiamento filantropico di questo impianto paternalistico di Stato era, tuttavia, speculare al suo aspetto "repressivo": per accedere ai *social benefits* era obbligatorio lavorare. La loro assegnazione e gestione sul luogo di lavoro escludeva i lavoratori tagliati fuori dal sistema ufficiale d'impiego, che non potevano dunque godere di nessuna garanzia sociale. L'impresa non costituiva solamente un luogo di produzione. Essa costituiva anche un organismo sociale relativamente integrato, attraverso gli spacci interni, la rete di dispensari, di scuole, di asili per bambini e di campeggi, gli alloggi per i lavoratori, etc. Un'altra caratteristica del sistema sociale sovietico è che i suoi finanziamenti non provenivano dalle imposte sul reddito individuale e sui consumi. Per tale ragione, esso era universalmente accettato. Le critiche a tale sistema erano semmai dovute all'inadeguatezza, l'ingiustizia e la corruzione percepite dai lavoratori nel sistema di distribuzione e di allocazione delle agevolazioni statali. Nonostante alcuni difetti di "funzionamento", i lavoratori rimanevano comunque ancorati ad un sistema che garantiva un benessere diffuso seppure su basi *standards*.

In Unione Sovietica il trionfo del *welfare state* si ebbe durante il periodo di amministrazione brezneviana. Molti furono, in quegli anni, gli interventi da parte dello Stato nel campo dell'istruzione e della sanità e nel sistema della sicurezza sociale (*sistema social'nogo strachovanija*) e del lavoro. Sorsero i primi consultori di famiglia e fu potenziata la rete degli asili aziendali.

Tuttavia l'adozione di queste politiche senza l'assunzione di adeguate misure nel campo dell'organizzazione e della produttività nei vari settori dell'economia nazionale, compresa la produzione di servizi (dove, nel 1975, gli occupati raggiungevano il 22% sul totale dell'occupazione), costituì nel tempo un ostacolo alla dinamica della crescita economica, costringendo il governo a non considerare più proponibile, già dalla seconda metà degli anni '70, la diffusione generalizzata e a ritmi sostenuti del sistema dei servizi, mentre cominciava a porsi seriamente il problema della produzione dei beni di consumo, dei rifornimenti alimentari e della loro quantità e qualità. Il perpetuarsi di un modello di crescita estensiva, la resistenza alle innovazioni e la sottoutilizzazione delle capacità rappresentavano ormai dei "meccanismi di freno" per l'economia. L'assenza di un regime ottimale del lavoro, che dipendeva dallo scarso sviluppo qualitativo delle forze produttive, e la situazione di arretratezza economica, dovuta essenzialmente ad una gestione di tipo amministrativo, avevano alla fine condotto il Paese entro una fase di stagnazione (*zastoj*). Inoltre, per aumentare il livello di consumi e per accrescere il livello tecnologico era stata avviata una politica di importazioni e di scambi economici con i Paesi occidentali, creando un legame di dipendenza sempre più forte di questo Paese dal mercato capitalistico. Sempre dalla seconda metà degli anni '70, la costante caduta dei profitti d'impresa aveva, di fatto, ridotto drasticamente le entrate fiscali dello Stato, che erano la fonte principale per finanziare le opere sociali e di *welfare*. Gli interventi stanziati con i fondi sociali di consumo, e realizzati sacrificando gli investimenti, diminuirono sempre di più e il progetto ambizioso dello Stato socialista sovietico di costruire un imponente ed efficace sistema di protezione sociale e di infrastrutture non produsse i risultati sperati. L'applicazione negli anni '80 di un nuovo meccanismo economico poneva inevitabilmente alcuni gruppi specifici di popolazione in una condizione materiale meno vantaggiosa a confronto di altri gruppi. La politica sociale aveva adesso come funzione prioritaria quella di compensare o rimuovere il peggioramento degli strati più deboli. Incominciava a prodursi un'inversione di tendenza rispetto al concetto tradizionale di politica sociale sovietica. Se fino ad allora lo sviluppo dell'economia era stato il "mezzo" attraverso cui la società poteva realizzare i suoi fini, ora diventava essenziale per lo Stato l'applicazione delle leggi del mercato e del pieno calcolo economico, mentre la politica sociale assolveva alla mera funzione di difesa sociale. I processi di privatizzazione e la comparsa della disoccupazione avevano imposto l'adozione di misure di sicurezza sociale. Alla soglia degli anni '90 era introdotto il sussidio di disoccupazione (gennaio 1991) e venivano stabiliti tetti minimi di salario e di pensione. Il diverso approccio alle politiche sociali, secondo i dirigenti sovietici, trovava giustificazione nel livello di sviluppo in cui si trovava la società di allora: la soluzione di qualsiasi problema sociale necessitava di tali mezzi materiali che senza la crescita accelerata dell'economia avvicinarsi alla sfera sociale era praticamente impossibile. Affermava la sociologa Tat'jana Ivanovna Zaslavskaja: «Lo sviluppo accelerato dell'economia permetterà la crescita del livello di vita della popolazione e, di conseguenza, aumentando il benessere generale, crescerà anche la quota di ricchezza (il fondo) destinato ai consumi sociali, alla sicurezza sociale, etc. La politica sociale potrà, a sua volta, regolare il sistema di distribuzione della ricchezza creata secondo criteri di maggiore equità»².

In sostanza, solo uno Stato economicamente forte, che avesse risolto la contraddizione fondamentale tra produzione e soddisfacimento dei bisogni e il divario tra produttività del lavoro e retribuzione - uno Stato, insomma, dove esistesse un alto livello di benessere, avrebbe potuto esercitare la sua funzione di Stato sociale (*social'noe gosudarstvo*).

La riforma economica di Gorbacëv, decretata dall'alto, senza essere accompagnata da un movimento capace di sostenerla (il Partito comunista era ormai morente), senza un centro sufficientemente forte e, infine, senza incidere troppo in profondità, poiché il Presidente tentava ancora di salvaguardare alcuni tratti agonizzanti di socialismo, portò alla paralisi totale. Indubbiamente, come sostiene Moshe Lewin, Gorbacëv percepiva i pericoli di un liberismo selvaggio e i suoi effetti distruttivi. L'esempio dell'Europa dell'Est confermava che non esistevano panacee, e il modello brasiliano era servito come esempio negativo. Tuttavia le sue prolungate esitazioni, mentre il Paese cadeva sempre più in preda al caos e alle rivendicazioni nazionali e, infine, il suo riavvicinamento ai conservatori costituirono "un bacio della morte". Inoltre, l'Urss incominciava a pagare pesantemente il prezzo della dipendenza economica dai Paesi occidentali per quanto riguardava il rifornimento di tecnologie e di beni di consumo con il rimborso del debito a questi Paesi e alle strutture economiche sovranazionali, soprattutto al Fondo Monetario Internazionale. L'indebitamento con l'estero, insieme con il costante rallentamento dei tassi di sviluppo economico interno, aveva sottratto risorse importanti ai fondi sociali di consumo, al punto tale che una famiglia media non era più in grado di soddisfare i bisogni minimi essenziali. Non si poteva ritardare più oltre l'ora delle scelte. Dopo il *golpe* dell'agosto 1991, tutta la politica della dirigenza fu tesa alla cancellazione definitiva dell' "anomalia" sovietica e all'integrazione del Paese nel mercato capitalistico mondiale. Al momento del crollo dell'Urss, la scelta del ceto dominante fu quella di trasformarsi in classe proprietaria. Incominciava quell'accumulazione del capitale, attraverso la rapina delle risorse naturali e statali del Paese, che avrebbe permesso a questo ceto di arricchirsi enormemente e in pochi anni: «Molti membri dell'intelligencija e della nomenklatura accettarono, infine, senza esitare il neoliberalismo e i suoi sacrifici perché speravano di abitare nei quartieri bene e non nelle bidonvilles: il prezzo da pagare della crisi sovietica sarebbe stato pesante, ma essi speravano che sarebbero stati altri a pagarne la fattura»².

Il welfare russo

Il passaggio da un'economia di piano ad una di libero mercato, senza prevedere alcun ammortizzatore sociale, aveva messo in ginocchio milioni di cittadini russi. Diversamente che nei Paesi dell'Europa centro-orientale, dove si era posta maggiore attenzione alle politiche di sostegno dei disoccupati come leva per una rapida ristrutturazione dell'economia incentrata sullo spostamento di forza lavoro dai vecchi settori statali al nuovo settore privato, l'aggiustamento dell'economia in Russia era avvenuto attraverso la flessibilità verso il basso dei salari. Poiché in questo Paese non era stato introdotto un sistema di protezione sociale per coloro che dovevano abbandonare le imprese e i settori in declino, molti lavoratori avevano preferito mantenere il posto di lavoro a "salario zero", piuttosto che entrare nel *pool* dei disoccupati (anche se, per salari e prospettive di lavoro, costoro erano equiparabili a veri e propri disoccupati). Negli anni '90, il Paese si trovava in una situazione estremamente compromessa soprattutto per quanto riguardava l'incessante crescita del costo della vita, che aveva colpito al cuore il sistema dei prezzi "politici" e causato la brusca caduta del potere d'acquisto, e l'alto tasso di disoccupazione, con il conseguente depauperamento di larghi strati della popolazione e la disgregazione delle strutture produttive e civili. Ad esasperare la situazione vi era poi il deterioramento del sistema di sicurezza sociale, che si trovava in uno stato di collasso per effetto della crisi del *budget* del governo centrale e delle amministrazioni periferiche. La transizione liberista, insieme con il crollo del sistema di *welfare*, aveva creato un esercito di 50 milioni di cittadini che vivevano sotto la soglia di povertà. La popolazione, non potendo contare su uno Stato fondato sulla protezione del lavoro e sull'assistenza sociale alle categorie inabili al lavoro, aveva attivato strategie di sopravvivenza praticate sia da singoli individui, sia da collettività locali. Molte famiglie producevano e consumavano in proprio (attraverso l'uso dell'orto privato), trasferendo gratuitamente il *surplus* ad amici e parenti, magari in cambio di qualche servizio o bene. Tutto ciò avveniva entro vere e proprie reti informali di solidarietà sorte già in epoca sovietica quando beni di consumo e servizi erano praticamente introvabili sul mercato ufficiale. Inoltre, a causa della debolezza del controllo fiscale, si era sviluppata un'ampia economia informale (concentrata soprattutto nel settore delle piccole e medie imprese). Per alcuni sociologi, la debolezza del controllo fiscale in un Paese ancora in preda al caos, nelle mani della mafia finanziaria e di istituzioni corrotte, dove tutti senza eccezione, dai lavoratori alle banche e ai nuovi imprenditori, riuscivano ad aggirare le leggi (soprattutto quella fiscale) - compromettendo in tal modo la formazione del *budget* necessario per lo sviluppo della protezione sociale - era da interpretare come uno degli strumenti del governo per consentire pratiche di sopravvivenza spesso collegate ad attività al limite della legalità, altrimenti non tollerate in uno Stato di diritto. Il ritardo nella promulgazione della legge sul minimo vitale (*prožitoènyj minimum*) era stato determinato anche dalla consapevolezza del governo dell'esistenza dell'economia informale.

Nonostante il cambiamento delle relazioni economiche e sociali, il sistema sociale russo rimaneva sostanzialmente immutato nel suo impianto, ad eccezione dell'introduzione del sussidio di disoccupazione. Esso si basava ancora su un modello che garantiva una somma minima ad un numero elevato di assistiti (malgrado la trasformazione più volte annunciata del sistema di sicurezza sociale tradizionale in direzione della distribuzione dei *benefits* sulla base del "diritto" e non del "bisogno", allo scopo di cancellare comportamenti maturati nel passato di dipendenza dal sussidio). In base a ciò, alta era la percentuale di famiglie russe che avevano diritto all'assistenza sociale (circa il 60%). Ciononostante solo il 13% riceveva assistenza e la somma era così irrisoria da non compensare adeguatamente il reddito già basso. Il restante 87% delle famiglie povere non riceveva alcun tipo di assistenza. Inoltre, la distribuzione dei *social transfers* (trasferimenti sociali) rimaneva indifferenziata, contribuendo ad allargare il *gap* retributivo, che si era fortemente concentrato sul primo e sull'ultimo gradino (dove, sulla base dei dati dell'Accademia del *management* e del mercato della città di Mosca, si collocavano i redditi del 58% della popolazione) della scala dei redditi, lasciando quasi invariati quelli intermedi. L'impossibilità di proteggere almeno i gruppi sociali più deboli, o i lavoratori senza qualifica, poteva essere considerata il simbolo della precarietà della politica sociale elaborata durante il governo El'cin. Una politica in cui esisteva un'immanente contraddizione fra obiettivi dichiarati e quelli reali, generando più emarginazione che integrazione. Le numerose leggi di difesa salariale promulgate, senza prevedere meccanismi d'indicizzazione, non avevano costituito alcun punto di riferimento per i salari di 1/3 della popolazione che viveva sotto la soglia di povertà. Le leggi sull'aumento delle pensioni non avevano inciso sulla loro entità, che non raggiungeva neppure 1/8 del minimo vitale per 36 milioni di anziani che avevano lavorato almeno 30 anni della loro vita. Le tremila disposizioni sulla tutela del lavoro in vigore non risolvevano il problema di circa 5 milioni di lavoratori (più del 17%), che continuavano a lavorare in condizioni non corrispondenti alle norme di tutela del lavoro. A causa dell'alta percentuale di lavoro sommerso e, di conseguenza, dei redditi non controllati, era praticamente impossibile attuare la disposizione del codice russo di famiglia del 1995, la quale stabiliva che l'alimonia per i figli fosse detratta "in quota percentuale fissa dal salario ufficiale ricavato dal lavoro principale". Anche se i servizi erano previsti per i 2/3 della popolazione, vi erano fenomeni che compromettevano quella che poteva essere definita una politica sociale vera e propria: infrazioni al diritto del lavoro per 1/4 dei lavoratori; abbassamento del livello d'istruzione dei giovani; collasso tremendo della disponibilità d'istituti pubblici per l'infanzia come effetto concomitante al processo di riaggiustamento strutturale che aveva prodotto una separazione tra la sfera sociale e di *welfare* e l'impresa. Molti asili aziendali erano stati chiusi, mentre altri erano stati privatizzati. Attraverso le imprese, i lavoratori ricevevano in passato numerosi *benefits* e merci scarsamente reperibili. L'espulsione di milioni di lavoratori dal mercato del lavoro aveva

significato non solo la perdita del salario monetario, ma anche di molti beni (compresa la casa) e servizi controllati ed erogati direttamente dalle imprese. Quel poco che ancora rimaneva di legame tra imprese e protezione sociale assumeva negli anni '90 delle implicazioni enormi in un contesto economico in cui le risorse e i profitti delle imprese statali si erano drasticamente ridotti.

La trasformazione del carattere universale dei sistemi pubblici di previdenza e sicurezza sociale in sistemi privati di assicurazione individuale, che non includevano tutte le forme di garanzia sociale precedentemente previste, aveva luogo a partire dagli anni 2000, quando il governo sosteneva che il Paese si trovava oggettivamente in una condizione di ripresa economica. A partire dal 2002 veniva introdotto il sistema contributivo per le pensioni. Sulla base di questo nuovo sistema, il versamento dei contributi a carico dei lavoratori era stabilito nella quota del 2-6% (del 28% globale versato dal datore di lavoro). Ma l'introduzione del sistema contributivo non pareva appropriato in un Paese in cui regnavano ancora instabilità finanziaria e corruzione ministeriale nei confronti delle spese pubbliche (impiego illegale del fondo pensioni per scopi diversi da quelli previsti, in particolare per le pensioni non assicurative). L'introduzione di altre forme di finanziamento (versamento dei contributi a carico dei lavoratori in precedenza esonerati, etc) segnava la dissoluzione del legame iniziale fra lavoro salariato e diritti sociali. Tuttavia l'evoluzione della protezione sociale in Russia era stata pesantemente condizionata dalla grave crisi del lavoro salariato determinando di conseguenza il ricorso a logiche più assistenziali che assicurative.

Cristina Carpinelli

¹ M. Lancev, *Ekonomičeskie problemy social'nogo obespečeniija v SSSR*, Progress, Moskvà, 1976, pp. 7 e 14.

² M. Lancev, *Ekonomičeskie problemy social'nogo obespečeniija v SSSR*, Progress, Moskvà, 1976, p. 15.

³ T. Zaslavskaja, "O strategii social'nogo upravlenija perestrojkoj" in *Inogo ne dano*, Progress, Moskvà, 1988, p. 34.

⁴ Moshe Lewin, "Gorbaèev e l'essenza della perestrojka" in *Il Passaggio*, n. 4/5 - luglio/ottobre 1991, p. 10.