

LIVIO MARSICO

*Il contributo della London School of Economics al welfare state italiano*

**Abstract:** *This paper examines the principles of the social policies, deepening the thought of some authors of the London School of Economics, in particular: the “Beveridge Report”, the social conflict described by Dahrendorf and the models of Titmuss. The work (with comparative methods) studies the English contribution to Italian social policies. In conclusion, the state of art of Italian model and the new frontiers of the welfare state are briefly considered.*

**Keywords:** Social policies; Welfare state; Beveridge report; Social conflict; Dahrendorf; Titmuss; London School of Economics.

1. *Lo stato costituzionale a orientamento sociale*

Per affrontare una ricerca sul *welfare state* è necessario definire la nozione di stato sociale. A partire dall'inizio del '900 si delinea la forma di stato democratico-pluralista che trova le sue radici nello stato liberale. I principi e gli istituti, contenuti in quest'ultimo, con l'avvento del costituzionalismo, si estendono a quei ceti sociali che prima ne erano esclusi, introducendo nuovi valori e istituzioni. Lo stato, attuando un intervento regolatore, diventa garante dei diritti sociali e della dignità della persona. I pubblici poteri, di conseguenza, si assumono i compiti di redistribuzione della ricchezza, di liberazione dal bisogno e di erogazione di importanti prestazioni sociali.<sup>1</sup> Con il passaggio dallo stato liberale a quello sociale, da una parte si attenua la separazione tra stato e società e dall'altra si ampliano gli interventi e le spese statali che vanno incontro alle domande sociali avanzate dai ceti subalterni; si pensi all'istruzione, alla sanità e alle assicurazioni sociali.<sup>2</sup> L'individuo non è più considerato solo ed esclusivamente nella sua sfera privata, ma nel suo rapporto con gli altri e con la società. Il principio personalistico tende dunque a sposarsi con quello solidaristico e con quello egualitario. La fina-

---

<sup>1</sup> Cfr. L. PEGORARO - A. RINELLA, *Diritto pubblico comparato. Profili metodologici*, Padova, CEDAM, 2007, p. 53 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 60.

lità dello stato sociale è quella di implementare una redistribuzione del reddito in modo da ridurre le disuguaglianze e favorire i meno abbienti. Esso gestisce le risorse finanziarie del gettito fiscale e attua misure di finanziamenti, sussidi, defiscalizzazione, ammortizzatori sociali, erogazione di servizi pubblici essenziali e assistenza nei confronti dei più deboli. Si raggiunge dunque un'unione tra due principi fondamentali, ovvero, i valori della libertà e dell'uguaglianza.<sup>3</sup>

La costituzione italiana del 1948 si colloca all'interno del costituzionalismo del secondo dopoguerra. Dopo l'esperienza totalitaria del fascismo, si vuole, da una parte, affermare l'idea di libertà e, dall'altra, specificare il concetto di democrazia, che richiede eguali *chances* e una pari dignità sociale per tutti i cittadini. Nella costituzione italiana il catalogo dei diritti sociali contiene una classificazione che pone al centro la persona umana e ordina i suoi rapporti con le varie formazioni sociali in cui si svolge la personalità. Lo stato costituzionale a orientamento sociale definisce sia una classica proclamazione dei diritti di libertà negative e positive, sia un ampio e sistematico catalogo di diritti sociali, in grado di riequilibrare le posizioni dei singoli all'interno della società civile.<sup>4</sup> L'attuazione dei diritti sociali s'implementa attraverso ragionevoli ponderazioni con altri valori costituzionali e con le esigenze di bilancio statale. Ciò, però, non esclude che i diritti sociali possano essere riconosciuti come valori costituzionali primari al pari di tutti i diritti costituzionali e che «oltre ad essere irrinunciabili, inalienabili, indisponibili, intrasmissibili, essi tendano ad assorgere al rango di diritti inviolabili».<sup>5</sup> Le istituzioni del benessere, svolgendo una funzione di garanzia dei diritti sociali, agiscono attraverso interventi pubblici nei settori dell'istruzione, della sanità, dell'occupazione e della protezione sociale. Per superare la crisi dello stato sociale, attualmente in atto, occorre implementare una soluzione che possa coniugare l'efficienza con la solidarietà.

---

<sup>3</sup> Cfr. G. MORBIDELLI - L. PEGORARO - A. RINELLA - M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 275-280.

<sup>4</sup> Cfr. A. BARBERA - F. COCOZZA - G. CORSO, *Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in G. AMATO - A. BARBERA, a cura di, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 228 e ss.

<sup>5</sup> F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 71 e ss.

In questo lavoro, dopo aver definito i principi del *welfare state*, si vuole approfondire il pensiero dei padri fondatori delle politiche sociali, ovvero, docenti e autori della London School of Economics: dal piano redatto da William Beveridge al conflitto sociale descritto da Ralf Dahrendorf, passando per i modelli definiti da Richard Tirmuss. Il metodo utilizzato è quello comparativo, con un confronto tra due paesi: il Regno Unito e l'Italia. Nella fattispecie, si vuole approfondire il contributo inglese sul modello italiano. La comparazione, in particolare, permette di evidenziare le critiche, porre l'attenzione sulle *best practices* e ipotizzare le nuove frontiere del *welfare state*.

## 2. I principi del welfare state

Tutti, «in questa o quella circostanza della vita, possiamo trovarci ad essere titolari d'interessi deboli, non pienamente garantiti», ovvero «diseguali rispetto ad altre categorie di consociati, diventando perciò portatori di una domanda di eguaglianza». <sup>6</sup> Dalle citazioni di Ainis si può comprendere il ruolo fondamentale svolto dal *welfare state*, <sup>7</sup> garante delle cosiddette politiche sociali, all'interno del sistema paese, per rispondere alle esigenze dei cittadini deboli in una società organizzata.

Sul piano del dibattito politico, le teorie d'ispirazione socialista individuano l'obiettivo da raggiungere nella costruzione di un forte stato sociale, in grado di rispondere ampiamente ai bisogni di protezione e di sicurezza degli individui, da finanziare attraverso una significativa contribuzione fiscale. Le teorie liberali, invece, intendono depotenziare lo stato sociale a una funzione minimale, con la riduzione del prelievo fi-

---

<sup>6</sup> M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, 1999, p. 13 e ss.

<sup>7</sup> Per una visione generale sul tema del *welfare*, si veda A. BALDASSARRE - A. CERVATI, a cura di, *Critica dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1982; G. ESPING-ANDERSEN, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990; M. FERRERA, a cura di, *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, Il Mulino, 2012; M. HILL, *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 2000; G. SILEI, *Lo stato sociale in Italia. Storia e Documenti*, voll. I-II, Manduria-Bari-Roma, Lacaïta, 2004; M. PIERRI, *Il welfare state e la cultura dell'illegalità*, in C. PERROTTA - C. SUNNA, a cura di, *L'arretratezza del mezzogiorno*, Milano, Mondadori, 2012, pp. 210-229; G. RITTER, *Storia dello stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1999.

scales, in modo che strumenti a carattere privatistici, come il mercato e la concorrenza, possano perseguire con maggiore efficacia la promozione degli interessi individuali.<sup>8</sup>

In questa dialettica tra socialisti e liberali s’inseriscono le politiche sociali, ovvero corsi d’azione volti a definire le norme, le regole e gli standard in merito alla produzione e alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate particolarmente rilevanti per le condizioni di vita e dunque meritevoli di essere in qualche modo garantite dall’autorità dello stato. Norme, regole e standard in questione sono incorporati nella nozione di cittadinanza sociale, dove esser cittadino non vuol dire godere solo di diritti civili e politici, ma anche di specifici diritti sociali che permettono di ottenere risorse o opportunità per il raggiungimento dei grandi ideali della tradizione occidentale, quali la libertà, la dignità, l’uguaglianza, la solidarietà e la sicurezza.

Nella definizione di politiche sociali sono fondamentali le nozioni di bisogno e di rischio. Il bisogno rappresenta la carenza di qualcosa d’importante: si pensi alla questione sanitaria, nata a causa di deficit di salute, che crea l’esigenza di una forma di assistenza medica. Il rischio connota l’esposizione a determinate eventualità che possono accadere: si pensi agli infortuni sul lavoro. Bisogni e rischi rappresentano delle sfide per le condizioni di vita degli individui, alle quali si può far fronte ricorrendo a risorse e opportunità connesse alla sfera della famiglia, delle associazioni intermedie, del mercato e dello stato. Si giunge, così, al cosiddetto “diamante del *welfare*”, dove il sistema di relazioni formali e informali che ne scaturisce si definisce *welfare mix*.<sup>9</sup>

Il *welfare state* rappresenta, dunque, l’insieme delle politiche pubbliche connesse al processo di modernizzazione, attraverso le quali lo stato fornisce protezione contro rischi e bisogni sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali, nonché doveri di contribuzione.<sup>10</sup> Le politiche del lavoro, sanitarie, pensionistiche e di assistenza sociale sono ancorate ai diritti sociali esplicitamente previsti dal dettato costituzionale italiano e dalle disposizioni giurisprudenziali della

<sup>8</sup> Cfr. P. BORIA, *Lo stato impossibile. Spunti e considerazioni in ordine a un progetto di trasformazione dello stato sociale in Italia*, Cesano Boscone, CEDAM, 2013, pp. 1-3.

<sup>9</sup> Cfr. U. ASCOLI - C. RANCI, a cura di, *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci, 2003, pp. 35-36.

<sup>10</sup> Cfr. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., pp. 11-20.

corte costituzionale. Secondo la celebre classificazione di Norberto Bobbio, i diritti sociali rientrano in quelli di seconda generazione e rappresentano la libertà dal bisogno. Nella sua funzione di garante degli stessi diritti, lo stato deve svolgere un ruolo attivo, impegnandosi a promuovere benefici per i cittadini, costruire condizioni per la loro realizzazione e rimuovere gli impedimenti.<sup>11</sup>

La codificazione dei diritti sociali è avvenuta per la prima volta con la costituzione di Weimar. In Italia il catalogo di questi diritti pone al centro la persona umana e ordina i suoi rapporti con le formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo. È il giudice costituzionale che negli anni ha rinvigorito la forza dei diritti sociali, proteggendo il valore della solidarietà:<sup>12</sup> nella fattispecie, la corte, con la sua giurisprudenza, ha realizzato il programma di giustizia sociale<sup>13</sup> delineato dalla costituzione, esprimendo la liberazione degli individui dal bisogno e l'eliminazione delle disuguaglianze, in modo da rendere possibile l'accesso a eguali *chances* di libertà.

I valori fondamentali dei diritti sociali sono rappresentati dal principio della dignità umana e da quello dell'uguaglianza. Nell'adottare le norme fondamentali sul principio della dignità umana, i costituenti erano a conoscenza del mutamento di significato attuato con il passaggio dallo stato liberale a quello democratico. L'on. Moro ebbe il compito di spiegare il compromesso raggiunto tra democristiani e sinistre sull'art. 2 della costituzione, fondato sul collegamento del principio della dignità umana con la libertà positiva e con le condizioni sociali di una democrazia pluralistica. A spiegazione dell'accordo raggiunto, in base all'art. 2 della costituzione si delinea l'idea di persona

---

<sup>11</sup> Cfr. N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.

<sup>12</sup> Cfr. BARBERA - COCOZZA - CORSO, *Le situazioni soggettive*, cit., p. 228 e ss.

<sup>13</sup> Il più noto tra gli schemi di giustizia che sia coerente con la democrazia liberale, riuscendo a colmare dislivelli di ingiustizia sociale è quello ideato da Rawls. Il filosofo sostenne che, in una democrazia, ognuno dovrebbe riconoscere la fondamentale equità di un sistema a vantaggio di chi è meno avvantaggiato. Per chiarire la sua idea, l'autore, optò per un esperimento teorico: «Immaginate una situazione in cui voi non potete sapere se siete ricchi o poveri. Che tipo di sistema politico desiderereste?». Rawls ipotizzò che tutti sceglieremmo un sistema che ci assicuri contro l'eventualità di diventare poveri, anche se in questo modo perderemmo la possibilità di diventare molto ricchi. Questo tipo di esperimento dovrebbe condurre la gente a pensare alla giustizia sociale in termini impersonali. Il problema è che si trattò solo di un esperimento intellettuale. Rawls pubblicò il suo testo più conosciuto nel 1971, *A Theory of Justice*. Si veda D. RUNCIMAN, *Politica*, Torino, Bollati Boringhieri, 2015, pp.133-134.

che ha valore sia come singolo individuo, sia in base alle relazioni sociali e come parte di una società pluralistica e democratica. Se il senso della dignità umana è dunque riconoscere pari *chances* di libertà costituzionalmente garantite, allora è ragionevole pensare che questo principio sia strettamente connesso all'uguaglianza.<sup>14</sup>

La riduzione del dibattito politico sui diritti sociali e la mancata interconnessione tra il mondo accademico e quello politico sono tra le principali cause della crisi del *welfare state*. Si è così perduto il dialogo tra pensatori e legislatori che diede vita al cosiddetto “stato del benessere”; nella fattispecie, gli autori e i docenti della London School of Economics and Political Science contribuirono alla «continua esplosiva relazione tra scienze sociali e politiche pubbliche»,<sup>15</sup> elaborando proposte in grado di accendere dibattiti politici e orientare tutto il mondo.<sup>16</sup>

È la Gran Bretagna a essere considerata la culla delle politiche sociali. Già con la Fabian Society, fondata nel 1884, si realizzarono ricerche teoriche e visioni pratiche per cambiare il mondo inglese, ma il contributo più autorevole si è avuto con il pensiero di autori e docenti della London School of Economics (LSE), costituita nel 1895.

### 3. L' impatto del “piano Beveridge” in Italia

Un passo importante per la nascita del *welfare state* si ebbe con il “piano Beveridge”, con cui sir William Beveridge, uno dei direttori della London School of Economics, elaborò una riforma del sistema di sicurezza sociale. Il Partito laburista inglese inserì all'interno del proprio programma elettorale un rapporto sui sistemi di protezione sociale, commissionato dal ministro del lavoro Arthur Greenwood a William Beveridge. Quest'ultimo fu incaricato di dirigere il Committee on Social Insurance and Allied Services per riformare il sistema di assistenza esistente, ragion per cui si elaborò un rapporto sulla situazione dei sistemi di protezione sociale, intitolato *Social Insurance and Al*

<sup>14</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, pp.1-34.

<sup>15</sup> R. DAHRENDORF, *A History of the London School of Economics and Political Science 1895-1995*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. V.

<sup>16</sup> Cfr. C. DE BONI, *Il “Welfare state” alla London School of Economics*, in «Rivista di Studi sullo Stato», II, 2010, p. 2.

*lied Services: Memoranda from Organizations. Report by Sir William Beveridge*,<sup>17</sup> noto come “*Beveridge Report*” (piano Beveridge). Il teorico, nel piano presentato al parlamento inglese nel 1942, afferma che la libertà di ciascuno dipende dai vincoli cui è sottoposta la libertà di ciascun altro, lo stesso principio che ci suggerisce di limitare la libertà individuale per garantire l’ordine e ci autorizza a varare misure che, pur interferendo con le scelte economiche individuali, permettono di sconfiggere la miseria e la disoccupazione. La libertà deve essere in qualche modo affiancata dalla prospettiva della giustizia, un passo importante per garantire nuova armonia e coesione nella società europea.<sup>18</sup> L’autore, nei suoi lavori, individua i cinque grandi mali della società ed elabora una completa riforma del sistema di sicurezza sociale vigente. È dunque lo stato, secondo Beveridge, ad assicurare la rimozione dei cinque mali della società, ovvero le peggiori piaghe sociali: il bisogno, la malattia, l’ignoranza, l’incuria e l’inoperosità.<sup>19</sup> La concezione del piano Beveridge<sup>20</sup> è di tipo universalistico, un sistema volto a garantire standard minimi di vita dignitosi, con prestazioni statali laddove i contributi volontari non fossero sufficienti. Si enfatizza il ruolo essenziale dell’intervento dello stato per sostenere la piena occupazione della popolazione, per provvedere agli assegni familiari e per costituire un sistema sanitario globale; si pianifica l’offerta di un sistema di *welfare* “dalla culla alla tomba”, includendo una serie di benefici per maternità, malattia, medicinali, disoccupazione, infortuni sul lavoro e anzianità.<sup>21</sup>

Si parla di tre principi-guida del piano Beveridge: il primo riguarda la volontà di apportare un cambiamento radicale nella società; il secondo riguarda la definizione dei “cinque giganti” (miseria, malattia, ignoranza, squallore e ozio) e il terzo si riferisce alla

---

<sup>17</sup> Cfr. W. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services: Memoranda from Organizations. Report by Sir William Beveridge*, London, His Majesty’s Stationery Office, 1942.

<sup>18</sup> Cfr. L. MELICA, *Fondamenti costituzionali della coesione europea*, Napoli, Jovene Editore, 2011, pp. 156-157.

<sup>19</sup> Cfr. BEVERIDGE, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 170.

<sup>20</sup> Per un approfondimento sul tema, si veda M. HILL, *The Welfare State in Britain: A Political History since 1945*, Aldershot, Edward Elgar Publishing, 1993, pp. 15-17.

<sup>21</sup> Cfr. A. LAW, *Evolution of the Welfare State in Scotland*, in G. MOONEY - T. SWEENEY - A. LAW, eds., *Social Care, Health and Welfare in Contemporary Scotland*, Glasgow, Kynoch & Blaney, 2006, p. 56.

cooperazione tra stato e cittadino per il raggiungimento del benessere collettivo. Lo stato deve offrire protezione, ma non deve soffocare né le ambizioni, né le occasioni, né le responsabilità; l'attività nazionale non può paralizzare le iniziative che portano l'individuo a provvedere più del minimo necessario, per se stesso e per la sua famiglia, sviluppando in tal modo le proprie attitudini costruttive.<sup>22</sup>

Il piano di protezione sociale delineato da Beveridge divide la popolazione in sei categorie principali: gli impiegati (ovvero le persone con un impiego sotto contratto di lavoro), gli altri occupati con un lavoro retribuito (compresi i datori di lavoro, i commercianti e i lavoratori indipendenti di ogni genere), le massaie (ossia le donne maritate in età lavorativa), le altre persone in età lavorativa (non occupate a un impiego retribuito), infine coloro al di sotto dell'età lavorativa e i ritirati dal lavoro. Tutte queste categorie sono assicurate per la protezione secondo la loro condizione e coperte da un'estesa assistenza sanitaria, riabilitazione al lavoro e spese funerarie.<sup>23</sup> Secondo il piano, «l'invalidità causata da infortuni sul lavoro o malattia sarà trattata come qualsiasi altra invalidità per le prime 13 settimane; se dovesse continuare oltre quel periodo il sussidio di invalidità a quota semplice verrà rimpiazzato da un sussidio industriale continuato, il cui ammontare sarà proporzionato ai guadagni dell'individuo e sarà soggetto a un minimo e un massimo di quota». In riferimento alla perdita di lavoro, «la disoccupazione continuerà alla stessa quota e senza accertamento delle risorse durante il periodo di disoccupazione, ma sarà soggetto a condizioni di presenza a un centro di tirocinio».<sup>24</sup>

Le politiche pensionistiche contenute nel piano prevedono un pagamento della pensione in seguito al ritiro da lavoro; in particolare, secondo la definizione di Beveridge, esse «potranno essere richieste in qualsiasi momento dopo l'età minima di andata a riposo di 65 anni per gli uomini e di 60 anni per le donne. Le pensioni tributarie spettanti di diritto saranno a poco per volta aumentate fino alla piena quota base con una gradua

---

<sup>22</sup> Cfr. W. BEVERIDGE, *Il piano Beveridge. La relazione di sir William Beveridge al governo britannico. Riassunto ufficiale*, Londra, La Stamperia Reale, 1944, pp. 11-12.

<sup>23</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 17-18.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 19.

toria in un periodo transitorio di venti anni, durante il quale verranno pagate adeguate pensioni a chi ne avesse la necessità e a seconda dei vari bisogni».<sup>25</sup>

Dunque, ricapitolando, la prima categoria, quella degli impiegati, oltre ad assistenza medica, pensioni e spese funerarie, gode di protezione contro l'interruzione dello stipendio per disoccupazione o invalidità. La seconda categoria, i cui componenti compiono un lavoro retribuito, ma non sono impiegati, non può essere assicurata contro la perdita dell'impiego; oltre all'assistenza e alle pensioni, questi soggetti necessitano di una provvidenza per la perdita dei guadagni per causa di invalidità. La terza categoria, costituita dalle massaie non lavoratrici, non gode di indennizzi per la perdita di guadagni a causa di invalidità; oltre ai bisogni di cure, queste donne hanno però diritto a speciali sussidi collegati al matrimonio. La quarta categoria, all'interno della quale rientrano i soggetti in età lavorativa, rappresenta una fase momentanea, in cui chi sosta a lungo necessita di assistenza medica o di misure per il reinserimento nel mondo del lavoro. La quinta categoria, costituita dai soggetti al di sotto dell'età lavorativa, ha bisogno di un sussidio per l'infanzia fino ai quindici anni, prorogato sino ai sedici anni se i ragazzi sono impiegati in un tirocinio scolastico. La sesta categoria, avendo oltrepassato l'età lavorativa, necessita di pensione.<sup>26</sup> Come si può notare, solo i lavoratori appartenenti alla prima categoria godono di una piena tutela; gli altri, ad esempio, non possono usufruire di disoccupazione per licenziamento, ma si garantisce loro un beneficio di tirocinio.

Il piano si presenta come un insieme organico e innovativo di proposte per le politiche sociali, intese a garantire a tutti i cittadini britannici un reddito soddisfacente, ad esempio nel caso di interruzione del lavoro o perdita della capacità di guadagno. La protezione sociale non è limitata a specifiche categorie, ma riguarda l'intera collettività. Lo stato appare il soggetto migliore in grado di eliminare gli squilibri sociali, intervenendo in maniera organica e sostenendo il cittadino qualora si trovi in condizioni di difficoltà economica.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>26</sup> Cfr. *ibid.*, p. 70.

Lo stato, però, non è l'unico attore protagonista dei sistemi di protezione sociale; la formazione di una buona società dipende dai cittadini che agiscono in libere associazioni o individualmente e lo stato deve garantire l'azione volontaria di ogni specie per il progresso sociale.<sup>27</sup> Il principio su cui si fonda l'intero piano è quello della solidarietà, sentimento in grado di unire i membri di una nazione e permettere una stretta cooperazione tra società e apparato statale.<sup>28</sup> Si parla di un sistema di assicurazione sociale realizzato attraverso la contribuzione fiscale collettiva in proporzione al reddito dei cittadini. Il sistema di sicurezza sociale così delineato si struttura come un modello dinamico, in grado di adattarsi a una varietà di rischi mutevoli in base alle condizioni storiche, sociali e politiche. Il sistema assicurativo sociale abbraccia l'intera popolazione, fornendo una copertura di tutti i rischi. Per la gestione di questi servizi, nel piano si definisce la costituzione di un organismo istituzionale per la gestione delle politiche sociali, ovvero un ministero della sicurezza sociale.

La caratteristica principale che scaturisce dal quadro di Beveridge riguarda l'universalità delle prestazioni, con il coinvolgimento attivo dello stato e della cittadinanza nella gestione delle politiche sociali. Grazie al ministero della sicurezza sociale lo stato diventa tutore istituzionale che si fa carico di problematiche sociali, per il cittadino come bambino, lavoratore, genitore, malato e anziano.<sup>29</sup>

Il gruppo coordinato da William Beveridge, il padre del *Welfare state*, elaborò, inoltre, importanti progetti collaterali; si pensi alla proposta di versamento di sostanziosi assegni familiari per i figli minori, all'ampliamento del servizio sanitario pubblico e all'impegno dello stato a favore della stabilità occupazionale.<sup>30</sup> Il documento Beveridge

<sup>27</sup> Cfr. W. BEVERIDGE, *L'azione volontaria*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, pp. 132-133.

<sup>28</sup> Cfr. B. FENZI, *Il piano Beveridge*, Roma, Edizioni Roma, 1945, p. 8.

<sup>29</sup> I pilastri portanti del sistema inglese di protezione sociale sono: il *Family Allowances* (1945), assegni familiari estesi a tutta la cittadinanza, il *National Health Services* (1946), con l'istituzione del servizio sanitario nazionale esteso a tutti i cittadini, il *National Insurance* (1946), per l'erogazione di prestazioni pensionistiche e indennità per le malattie e disoccupazione, unico schema a carattere occupazionale e non universalistico e, infine, il *National Assistance* (1948), per il sostegno economico dei non abbienti.

<sup>30</sup> Per approfondimenti sui progetti di Beveridge, si veda F. GIROTTI, *Welfare State. Storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, 1998.

diventò un piano rivoluzionario in grado d'influenzare i modelli di stato sociale nello scenario europeo, un pilastro fondamentale su cui edificare una società innovativa con un rinnovato concetto di cittadinanza, nel quale far confluire la categoria dei diritti sociali.

L'esperienza britannica, con il piano Beveridge, rappresenta un punto di partenza fondamentale per il *welfare state*, un modello di protezione sociale preso come esempio da altri paesi europei. Si pensi all'istituzione scolastica gratuita sino ai sedici anni, al servizio sanitario nazionale gratuito, all'impegno dello stato per garantire la piena occupazione, alla distribuzione di case popolari per chi vive in condizione d'indigenza e all'istituzione di un ministero per la sicurezza o per le politiche sociali.

In Italia, la pubblicazione del piano suscitò la reazione della stampa fascista, da cui fu definito come «qualcosa che doveva considerarsi quasi superato dal complesso di provvidenze poste in atto dal regime fascista»;<sup>31</sup> il documento venne però ben accolto dai movimenti di opposizione al fascismo. Con il regio decreto n. 120 del 1944 s'istituì una "Commissione reale per la riforma della previdenza sociale", a cui spettava il compito di prendere in esame le forme di protezione sociale in vigore ed elaborare una legislazione ispirata alle esigenze di un ordinamento più semplice e uniforme, in favore della classe lavoratrice. La commissione, però, non iniziò mai i suoi lavori; nel frattempo i partiti politici iniziarono un dibattito sulla protezione sociale. La democrazia cristiana (Dc) istituì una "Commissione di studio per i problemi della previdenza sociale" con il compito di produrre uno studio, intitolato *Contributi alla riforma della previdenza sociale*.

Il documento della Dc spiega la funzione delle assicurazioni sociali, in grado d'implementare un "sistema di redistribuzione del reddito nazionale", in modo da migliorare le condizioni medie di tutte le classi sociali, nella fattispecie di quelle meno abbienti, senza sopprimere il principio del rispetto della personalità. Lo studio, inoltre, in

---

<sup>31</sup> Cfr. *Note e dibattiti. Sicurezza sociale*, in «Rivista degli infortuni e delle malattie professionali», XXXII, Serie VI, 3, 1945, p. 331.

tende estendere la tutela assicurativa a tutti i lavoratori indipendenti, quindi agli artigiani, ai coloni, ai mezzadri, ai coltivatori diretti, ai piccoli imprenditori, ai professionisti e agli artisti, riservando, inoltre, una particolare attenzione alla famiglia, destinataria di una politica sociale ispirata ai principi del cristianesimo e non più caratterizzata dalla propaganda fascista.<sup>32</sup> Nella fase preliminare del dibattito costituente, s'istituirono la "Commissione per lo studio dei problemi del lavoro"<sup>33</sup> (Pesenti) e la "Commissione per la riforma della previdenza sociale"<sup>34</sup> (D'Aragona), entrambe ispirate a quella britannica, ma che non condividevano il sistema universalistico definito da Beveridge. La commissione Pesenti e quella D'Aragona non ebbero un seguito legislativo, ma influenzarono il dibattito costituente.

Dopo aver studiato le possibili influenze del piano Beveridge in Italia, è ragionevole pensare che il documento non sia mai stato recepito totalmente, in quanto l'impianto italiano è tendenzialmente conservatore, ancorato a uno stretto rapporto tra protezione sociale e posizione occupazionale. Beveridge suddivide la popolazione in sei categorie, ciascuna delle quali gode di una specifica tutela; l'Italia presenta, invece, una forte distorsione redistributiva, dal momento che si offre un elevato livello di tutela solo ad alcune categorie di lavoratori. La categoria maggiormente tutelata è quella dei *garantiti*, (i lavoratori occupati a tempo indeterminato nelle pubbliche amministrazioni o nelle grandi imprese), che ricevono una protezione molto elevata in linea con gli standard europei. I *semi-garantiti* (i dipendenti delle piccole imprese, i lavoratori autonomi e quelli atipici) godono di una pensione al "minimo" e per i rischi diversi dalla vecchiaia le prestazioni sono assai limitate negli importi e nella durata o del tutto assenti. I *non garantiti*

<sup>32</sup> Si veda L. DI NUCCI, *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del piano Beveridge e il dibattito nella costituente*, in C. SORBA, a cura di, *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Atti del convegno annuale SISCO, Padova, 2-3 dicembre 1999.

<sup>33</sup> Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della commissione per lo studio dei problemi del lavoro, I: Relazioni – Questionari – Interrogatori – Inchieste; II: L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, Roma, Stabilimento Tipografico, UESISA, 1946.

<sup>34</sup> Cfr. MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Relazione sui lavori della Commissione (4 luglio 1947 - 29 febbraio 1948)*, Roma, Tipografia ATEL, 1948.

Il contributo della *London School of Economics*

(come le persone in cerca di prima occupazione o quelli relegati nell'economia sommersa) restano del tutto esclusi dall'accesso a qualsiasi tutela, a eccezione dell'assegno sociale, rivolto agli anziani sprovvisti di reddito e di importo inferiore alla pensione minima.<sup>35</sup>

Gli effetti del piano Beveridge in Italia non sono stati immediati, ma successivi. Si pensi che le uniche protezioni universali previste dall'ordinamento italiano riguardano il servizio sanitario nazionale, nel 1978, e il sistema scolastico, nel 1962. La sanità pubblica s'istituisce in Italia grazie alla legge n. 883/1978, con un sistema ispirato a un modello universalistico. Si vuole implementare un servizio sanitario nazionale costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi, delle attività destinate alla promozione, al mantenimento, al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni individuali o sociali e secondo modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini. L'attuazione del servizio sanitario nazionale compete allo stato, alle regioni e agli enti locali territoriali, garantendo la partecipazione dei cittadini.<sup>36</sup> In attuazione dell'art. 34 della costituzione, secondo la legge n. 1859 del 1962, l'istruzione obbligatoria successiva a quella elementare è impartita gratuitamente nella scuola media, con una durata di tre anni, e nella scuola secondaria di primo grado.<sup>37</sup> L'istruzione dell'obbligo è, inoltre, gratuitamente garantita grazie alle disposizioni contenute nella legge n. 9 del 1999.<sup>38</sup> Attualmente, in Italia, è obbligatoria l'istruzione impartita per almeno dieci anni<sup>39</sup> nella fascia di età compresa tra i sei e i sedici anni.

---

<sup>35</sup> Cfr. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., pp. 46-47.

<sup>36</sup> Cfr. la legge 23 dicembre 1978, n. 883, *Istituzione del servizio sanitario nazionale*, art. 1, in «Gazzetta Ufficiale» del 28 dicembre 1978, n. 360.

<sup>37</sup> Cfr. la legge 31 dicembre 1962, n. 1859, art. 1, comma 1, in «Gazzetta Ufficiale» del 30 gennaio 1963, n. 27.

<sup>38</sup> Cfr. la legge 20 gennaio 1999, n. 9, *Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo d'istruzione*, art. 1, in «Gazzetta Ufficiale» del 27 gennaio 1999, n. 21. «L'istruzione obbligatoria è gratuita e si eleva dagli otto ai dieci anni». *Ibid.*

<sup>39</sup> Cfr. D.M. del 22 agosto 2007, n. 139, *Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo d'istruzione*, art. 1, comma 1.

#### 4. *Dai modelli definiti da Richard Titmuss al sistema italiano*

Secondo la concezione di Richard Titmuss,<sup>40</sup> professore di amministrazione sociale della London School of Economics, tutti i servizi forniti collettivamente sono destinati a soddisfare certi bisogni socialmente riconosciuti. Nelle società moderne, dunque, sono presenti alcune dipendenze di ordine naturale e di ordine sociale che colpiscono gli individui. Tra i fattori naturali rientrano l'infanzia, la vecchiaia e la maternità. La disoccupazione e la marginalità sociale s'inquadrano, invece, nei fattori sociali. La malattia rappresenta un'area intermedia tra i due modelli. Da queste dipendenze si giunge a un'assistenza come riflesso non di un atteggiamento di carità, ma di un diritto, delineato attraverso la specificazione dei diritti sociali che nascono dai bisogni della collettività e che s'implementano attraverso le politiche del *welfare*. Richard Titmuss elabora tre modelli di *welfare*: il modello residuale, remunerativo e quello istituzionale-redistributivo.

Nel modello residuale le politiche sociali intervengono solo quando la famiglia e le reti informali non siano in grado di far fronte al soddisfacimento dei bisogni del singolo o di un gruppo di persone. Quando il bisogno è soddisfatto, la prestazione del servizio cessa. Il modello remunerativo si basa sul principio secondo cui ognuno può soddisfare i propri bisogni e migliorare le proprie condizioni in base alla produttività e alla *performance* lavorativa, ragion per cui si hanno benefici derivanti dal lavoro, dai meriti professionali e dalle forme di contribuzione obbligatorie e facoltative. Nel modello istituzionale-redistributivo, invece, si prevede l'erogazione di servizi pubblici di tipo universalistico all'emergere di un bisogno. Si basa su prestazioni pubbliche fornite con logica universalistica, come i servizi sanitari nazionali o quelli abitativi.

L'autore, tra i vari modelli, accusa in particolare quello industriale-occupazionale, caratterizzato da numerose integrazioni pubbliche, preferendo un modello universalistico, i cui vantaggi si aprono a tutti senza distinzioni. Titmuss è consapevole che

---

<sup>40</sup> Per un approfondimento sul pensiero dell'autore, si veda: R. TITMUSS, *Saggi sul "Welfare State"*, Roma, Edizioni Lavoro, 1986; R. TITMUSS, *Social Policy: An Introduction*, Londra, Allen & Unwin, 1974; M. JEFFERYS, *Commitment to Welfare by R. Titmuss*, in «The British Journal of Sociology», XX, 1, March 1969, pp. 109-111.

un'eccessiva dilatazione del *welfare* o applicazioni troppo rigide potrebbero creare distorsioni nel sistema-paese.

Si hanno una redistribuzione del reddito e politiche di *welfare* universalistiche quando si riconosce l'uguaglianza tra i cittadini, articolata in una sfera civile (libertà della persona), una sfera politica (diritto di voto e possibilità di accedere alle cariche pubbliche) e una sfera sociale (riconoscendo al cittadino un minimo di sicurezza economica). Si parla di un «diritto universale a un reddito reale non misurato sul valore di mercato del soggetto».<sup>41</sup> Secondo l'autore, di fronte alle disuguaglianze prodotte dal mercato, lo stato sociale ha il compito di redistribuire il reddito dall'alto verso il basso, ponendo in essere servizi di tipo universalistico, come ospedale e scuola gratuiti per tutti, poveri e ricchi.

È ragionevole pensare a un *welfare state* come un'infrastruttura a sostegno del progresso sociale, in grado di diffondere benessere tra i consociati, dove lo sviluppo economico ha il compito di individuare le risorse indispensabili per finanziare i servizi<sup>42</sup> e l'universalizzazione sarebbe in grado di eliminare le disuguaglianze per coloro che si avvalgono delle erogazioni pubbliche.

Alla luce delle classificazioni di Titmuss, l'Italia si presenta come un modello occupazionale misto, dove si prevede un'assistenza sanitaria e scolastica su base universalistica e un sistema previdenziale e assicurativo su base occupazionale. Questa tipologia crea un netto di vario di protezione tra le diverse categorie occupazionali, con la costituzione di tre gruppi sociali: i garantiti con una protezione molto elevata (lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni e delle grandi imprese), i semi-garantiti con una media protezione (lavoratori delle piccole e imprese, in particolare nei settori dell'edilizia e dell'agricoltura, commercianti e artigiani) e i non garantiti, con una protezione sociale bassa (inoccupati, disoccupati o lavoratori relegati all'economia som-

---

<sup>41</sup> T.H. MARSHALL, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di P. MARANINI, Torino, UTET, 1976, pp. 7- 39.

<sup>42</sup> Cfr. F.A. CANCELLA, *Servizi del welfare e diritti sociali nella prospettiva dell'integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 23.

mersa).<sup>43</sup> Ulteriori grandi problemi italiani sono l'illegalità<sup>44</sup> e l'inefficienza dello stato sociale: si pensi alle pensioni d'invalidità che divennero merce in un mercato clientelare o all'inefficienza della macchina burocratica, in particolar modo nel Mezzogiorno.

### 5. *Il conflitto sociale e le misure suggerite da Ralf Dahrendorf*

Il presupposto del *welfare state*, secondo Ralf Dahrendorf, uno dei direttori della LSE, è il conflitto sociale. Nella società persiste una forma di disuguaglianza tra le classi ed è possibile superarla solo con i principi di cittadinanza e di tutela sociale: «La cittadinanza definisce in forma pratica ciò che tutti gli uomini hanno in comune, così che siano liberi di svilupparsi in tutta la loro diversità».<sup>45</sup>

La società è, infatti, costituita da gruppi di interessi legittimi tra i quali sono inevitabili lotte, negoziati e compromessi. Il *welfare state* diventa in questo modo un interesse legittimo istituzionalizzato. Scrive Dahrendorf: «Come fattori nel processo onnipresente del mutamento sociale, i conflitti sono profondamente necessari. Là dove i conflitti mancano, e anche dove vengono soffocati e apparentemente risolti, il mutamento viene rallentato e arrestato. Là dove i conflitti sono riconosciuti e regolati, il processo del mutamento viene conservato come sviluppo graduale. Ma nei conflitti sociali risiede sempre una notevole forza creatrice di società. Proprio perché vanno al di là delle condizioni ogni volta esistenti, i conflitti sono un elemento della vita intera».<sup>46</sup>

Dalle definizioni di Dahrendorf si deduce che il *welfare state* nasce come strumento per mantenere l'equilibrio e l'equità all'interno di una società complessa, dove s'innescano inevitabilmente conflitti sociali. Le “*chances di vita*”,<sup>47</sup> di cui parla l'autore, rappresentano le occasioni, per l'uomo, di realizzare le proprie aspirazioni in-

<sup>43</sup> Cfr. FERRERA, *Le politiche sociali*, cit., pp. 46-47.

<sup>44</sup> In riferimento alla questione dell'illegalità del *welfare* nel Mezzogiorno, si veda PIERRI, *Il Welfare State e la cultura dell'illegalità*, cit., pp. 219- 227.

<sup>45</sup> R. DAHRENDORF, *La società riaperta: dal crollo del muro alla guerra in Iraq*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 65.

<sup>46</sup> R. DAHRENDORF, *Uscire dall'utopia*, Bologna, Il Mulino, 1971, p. 233.

<sup>47</sup> Le “*chances di vita*” di cui parla Dahrendorf rappresentano un'idea sia liberale, sia democratica, dove l'uguaglianza è legata alla libertà. Questo pensiero riflette il passaggio di orientamento politico dell'autore, dalla militanza socialdemocratica nel periodo giovanile a un ancoraggio ai valori liberali.

Il contributo della *London School of Economics*

dividuali che possono concretizzarsi solo all'interno di una società più o meno ordinata: «Quando si riconobbe che ogni uomo ha lo stesso diritto di realizzarsi e che spetta alla collettività creare i presupposti per l'esercizio di questo diritto, sorse la società moderna e con essa sorsero incredibili *chances*, per un numero incredibilmente grande di uomini. In questo senso l'uguaglianza comporta e continuerà a comportare un progresso morale». <sup>48</sup>

Le *chances* di vita determinano però competizioni tra le classi e la nascita di un conflitto sociale. Ancora Dahrendorf: «Il contratto sociale non è alla base della società, ma il soggetto della storia. Viene scritto e riscritto da ogni generazione. I suoi elementi duraturi rappresentano, al meglio, una grammatica della società; tutto il resto, invece, è variabile, suscettibile di miglioramento ma in grado anche di prendere la piega verso il peggio. La questione non è se dobbiamo tornare agli articoli permanenti del contratto sociale, ma in che modo possiamo riscrivere questi articoli per far avanzare la libertà in condizioni nuove». <sup>49</sup>

Il “contratto sociale”, di conseguenza, è il patto, o il compromesso, che s'istituisce all'interno della società per realizzare pacificamente la soddisfazione dei bisogni individuali. Proprio in questo contratto s'inserisce il diritto di cittadinanza che rende gli uomini uguali di fronte alla legge: «Il processo cominciò con i diritti umani; tutti gli uomini sono uguali di fronte alla legge. Ma uguaglianza di fronte alla legge significa poco se il potere di legiferare resta limitato a poche persone. L'uguaglianza giuridica dovette quindi essere integrata dall'uguaglianza politica, dalla libertà di associazione e parola, dal suffragio universale. Ma presto fu di nuovo chiaro che questo non sarebbe bastato. Cosa significano uguaglianza di fronte alla legge e pari diritto elettorale se un persona non può avere una conveniente istruzione o addirittura dipende, per il proprio sostentamento, dalle arbitrarie decisioni di altri, se non è protetta quando si ammala o invecchia? Oggi sappiamo che il processo di definizione dei diritti è aperto; il diritto a un salario minimo, a pensioni di vecchiaia, a un sistema di prevenzione sanitaria, a

---

<sup>48</sup> R. DAHRENDORF, *La libertà che cambia*, Roma-Bari, Laterza, 1981, p. 92.

<sup>49</sup> R. DAHRENDORF, *Il conflitto sociale nella modernità*, Roma-Bari, Laterza, 1989, p. 33.

un'abitazione passabile, all'istruzione sono solo l'inizio di un lungo e interminabile catalogo».<sup>50</sup>

I diritti enucleati dall'autore rientrano a pieno titolo nello stato sociale; Dahrendorf parla, però, di un *welfare* leggero, in cui le politiche sociali non sono incentrate esclusivamente sullo stato, ma anche su associazioni private e in una logica di decentramento. Tra i vari risultati auspicati s'intende raggiungere l'uscita dalla povertà, un obiettivo attuale, richiamato nella *Strategia 2020* che l'UE vuole implementare. In Italia, con il disegno di legge delega recante norme relative al contrasto alla povertà, s'intende ampliare la protezione fornita dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato rispetto ai bisogni emergenti, più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni. Il governo è delegato a emanare uno o più decreti legislativi contenenti l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà come livello essenziale delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, una razionalizzazione delle misure assistenziali e previdenziali – fatta eccezione per le prestazioni legate alle condizioni di disabilità e invalidità del beneficiario – e il riordino della normativa in materia di sistemi degli interventi e dei servizi sociali.<sup>51</sup> È nella legge di stabilità 2016 che il disegno di legge delega trova il suo fondamento. Si prevede, mediante il “Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'inclusione sociale”, un'estensione dei beneficiari, a partire dai nuclei familiari con figli minorenni e quindi soggetti con maggiore difficoltà d'inserimento nel mercato del lavoro. S'istituisce, inoltre, un “Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale” nel quale affluiscono le eventuali economie di finanza pubblica derivanti dalle razionalizzazioni assistenziali e previdenziali. In questo fondo sono assegnate le risorse di 600 milioni di euro per l'anno 2016 e di 1000 milioni di euro per l'anno 2017.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> DAHRENDORF, *La libertà che cambia*, cit., p. 93.

<sup>51</sup> Cfr. C. 3594, *Disegno di legge delega recante norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali* (collegato alla *Legge di stabilità 2016*), art. 1, c. 1.

<sup>52</sup> Cfr. la legge 28 dicembre 2015, n. 208, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)*, art. 1, c. 386, in «Gazzetta Ufficiale» del 30 dicembre 2015, n. 302.

Come sottolinea Dahrendorf, la disuguaglianza non è più compatibile con la libertà, quando i privilegiati possono negare i diritti di partecipazione degli svantaggiati, ovvero quando questi ultimi restano nei fatti del tutto esclusi dalla partecipazione al processo sociale, economico e politico. A ciò resta un solo rimedio, la dotazione elementare garantita, un livello di base delle condizioni di vita, un reddito minimo garantito, ovvero la prestazione di certi servizi pubblici accessibili a tutti.<sup>53</sup> Il lavoro retribuito è diventato scarso; ciò significa che chi ha un'occupazione, e con essa reddito, diritti, stima di sé e sicurezza, se la tiene ben stretta, anche se questo vuol dire che non tutti trovano più lavoro salariato. La società dei cittadini uguali diviene una società della classe maggioritaria, alle cui porte la sottoclasse dei non appartenenti picchia inutilmente. Il reddito minimo garantito<sup>54</sup> è dunque necessario come gli altri diritti civili, rappresentando un compromesso sociale tra valori liberali e socialdemocratici in una società in perenne conflitto. Il pensiero di Dahrendorf s'implementa, inoltre, attraverso sei suggerimenti che l'autore propone.

Il primo è quello di cambiare il linguaggio dell'economia pubblica. Si pensi alla cifra nuda e cruda del prodotto nazionale lordo che dovrebbe essere integrato da altre informazioni concernenti le linee di tendenza della sperequazione sociale, delle opportunità misurabili, dei diritti umani e delle libertà. Il secondo riguarda il lavoro e nella fattispecie i tirocini formativi da diffondere in tutti i paesi OCSE, in modo che i giovani facciano sin da subito esperienza nel mercato del lavoro. In un'ottica comparativa l'esperienza italiana riordina la disciplina del tirocinio formativo e degli *stage* attraverso

---

<sup>53</sup> Cfr. R. DAHRENDORF, *Libertà attiva. Sei lezioni in un mondo instabile*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 19-20.

<sup>54</sup> Secondo l'autore, il reddito minimo garantito deve trovare riconoscimento nelle costituzioni, come componente fondamentale dei diritti civili. Si veda, R. DAHRENDORF, *Per un nuovo liberalismo*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 135-147. Il dibattito pubblico italiano contemporaneo vede nel reddito di cittadinanza il primo punto del programma delineato dal Movimento 5 stelle, mentre la regione Puglia, nel 2015, propone una misura contro la povertà che viene definita "reddito di dignità".

l’emanazione di un documento definito “*Linee guide in materia di tirocini*”,<sup>55</sup> delineato in sede di conferenza tra stato e regioni e previsto dalla legge 92/2012.<sup>56</sup> Si pone una differenza tra gli *stage* formativi e di orientamento, svolti da soggetti che abbiano conseguito un titolo entro e non oltre i dodici mesi, finalizzati ad agevolare le scelte professionali e l’occupazione dei giovani; quelli d’inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro, finalizzati a percorsi di recupero occupazionale in favore d’inoccupati o disoccupati; quelli di orientamento e formazione in favore di disabili, ovvero di persone svantaggiate. Gli *stage* menzionati hanno l’obbligo di essere retribuiti, a eccezione dei tirocini curriculari promossi da università, istituti scolastici e centri di formazione professionale. Con la legge 183/2014, inoltre, s’intende rafforzare gli strumenti per favorire l’alternanza scuola e lavoro.<sup>57</sup> Il recupero delle persone svantaggiate e degli esclusi, in modo da impedire il sottoproletariato di domani, è il terzo suggerimento proposto da Dahrendorf. Il quarto, invece, è riferito al decentramento: si oppone alla centralizzazione la valorizzazione dei poteri locali, in un’ottica di vicinanza delle istituzioni alle esigenze dei cittadini. In Italia, con la legge Bassanini 59/1997 e successiva approvazione del D.lgs 112/1998, inizia il percorso di decentramento<sup>58</sup> dei soggetti gestionali delle politiche sociali, realizzando un passaggio di compiti dal governo centrale alle istituzio

---

<sup>55</sup> Cfr. l’accordo tra il governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, documento recante “*Linee-guide in materia di tirocini*”, conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, Repertorio atti n. 1/ CSR del 24 gennaio 2013.

<sup>56</sup> Si fa riferimento al comma 34 dell’art. 1 della legge 28 giugno 2012, n. 92, *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, in «Gazzetta Ufficiale» del 3 luglio 2012, n. 153.

<sup>57</sup> Si veda la legge 10 dicembre 2014, n. 182, *Deleghe al Governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, nonché in materia di riordino della disciplina dei rapporti di lavoro e dell’attività ispettiva e di tutela e di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro*, in «Gazzetta Ufficiale» del 15 dicembre 2014, n. 290.

<sup>58</sup> Si cedono alle istituzioni territoriali determinati ambiti amministrativi a causa di risultati inefficaci e inefficienti da parte dello stato centrale nella gestione di determinati servizi alla persona, come ad esempio quelli legati alle politiche sociali. L’esperienza è denominata *devolution*, dunque l’attribuzione di alcuni poteri a enti decentrati in cui lo stato mantiene la funzione di garanzia per la tutela del benessere pubblico.

ni territoriali.<sup>59</sup> Con la legge quadro 328/2000 si vuole realizzare un sistema integrato dei servizi alla persona su varie materie come l'istruzione, la formazione professionale, le politiche del lavoro, quelle abitative, sanitarie o assistenziali. S'implementa in questo modo una riforma legislativa alla legge Crispi sulle Opere Pie<sup>60</sup> del 1890, che regolamentava il settore assistenziale italiano. Nella legge 328/2000 si pone l'attenzione sulla programmazione integrata tra i vari livelli di governo, in un'ottica di decentramento e secondo il principio di sussidiarietà – si pensi ai piani nazionali degli interventi e dei servizi sociali, alla programmazione triennale, ai piani regionali e ai piani di zona.<sup>61</sup> Il quinto suggerimento di Dahrendorf riguarda il coinvolgimento degli *stakeholders* per la programmazione delle politiche sociali. Infine, l'autore consiglia di ricercare un equilibrio sul ruolo del governo e il suo rapporto con le parti sociali nell'implementazione di politiche che possano garantire i diritti sociali.<sup>62</sup>

#### 6. *Le nuove frontiere dello stato sociale*

Il compito dei *policymakers* dovrebbe essere quello di elaborare politiche pubbliche nazionali e territoriali in grado di rimuovere la dipendenza dal bisogno all'interno della società. Questo significa combattere qualsiasi tipo di esclusione dai diritti e realizzare un'implicita convergenza tra i principi della libertà e dell'uguaglianza. Secondo Harold J. Laski, importante esponente della London School of Economics e militante

---

<sup>59</sup> Si veda la legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, in «Gazzetta Ufficiale» del 17 marzo 1997, n. 63 e il D. Legisl. 31 marzo 1998, n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, in «Gazzetta Ufficiale» del 13 novembre 2000, n. 265.

<sup>60</sup> Con la legge 6972/1890, lo stato delega l'attività di assistenza e beneficenza agli enti ecclesiastici attribuendo personalità giuridica pubblica alle Opere Pie; questi istituti, già presenti nel territorio, assunsero la denominazione di Istituzioni pubbliche di beneficenza; si veda la legge 17 luglio 1890, n. 6972, *Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in «Gazzetta Ufficiale» del 22 luglio 1890, n. 71. Il regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841, ha, inoltre, modificato le "Istituzioni pubbliche di beneficenza" in "Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza" (IPAB).

<sup>61</sup> Cfr. la legge 8 novembre 2000, n. 328, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in «Gazzetta Ufficiale» del 13 novembre 2000, n. 265.

<sup>62</sup> Cfr. R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp. 57-67.

all'interno del partito laburista, «l'uguaglianza è l'organizzazione delle possibilità fatta in modo che nessuno abbia mai a patire menomazioni della propria personalità a particolar vantaggio di altri».<sup>63</sup> Ciò significa garantire ai cittadini non solo diritti civili e politici, ma anche quelli sociali, ricercando, secondo la definizione di Anthony Giddens, una “terza via”, ovvero una linea politica che eviti, da un lato, gli approdi del neoliberismo e, dall'altro, non indugi nelle posizioni delle socialdemocrazie del passato.<sup>64</sup> Riprendendo le cinque piaghe sociali proposte da Beveridge, Giddens parla di un'inevitabile riforma dello stato sociale che debba partire dalla rovesciamento del linguaggio, incentrandolo su un messaggio di spinta verso il bene della società. Lo stato dovrebbe dunque mettere «al posto del bisogno, l'autonomia personale o la libertà; invece di evitare la malattia, promuovere una salute attiva; invece dell'ignoranza, l'istruzione come elemento costante dell'esistenza; al posto della miseria, la prosperità; al posto della disoccupazione, l'iniziativa».<sup>65</sup>

Considerando il *welfare* italiano tendenzialmente occupazionale, occorrerebbe ribaltare l'idea della spesa, implementando politiche sociali che non rappresentino solo un costo, ma anche un investimento sociale. Il modello ideale dovrebbe declinare il *welfare state* come moltiplicatore di risorse, con una programmazione regionale per la formazione professionale e la riqualificazione occupazionale, in grado di preparare un capitale umano qualificato in linea sia con le aspirazioni personale sia con le esigenze del mercato del lavoro.

Le democrazie europee sono, nella fattispecie, caratterizzate da un sistema di *welfare* familiare, con un lavoro stabile per il capo famiglia e un matrimonio che garantisca la redistribuzione del reddito e soddisfi il bisogno della cura. L'arretratezza del Mezzogiorno, l'instabilità coniugale e la difficoltà per i giovani di trovare lavoro rappresenta

---

<sup>63</sup> H.J. LASKI, *La libertà nello Stato moderno*, a cura di A. SCHIAVI, Bari, Laterza, 1931, p. 7.

<sup>64</sup> Per una visione generale della “terza via” di Giddens, si veda A. GIDDENS, *La terza via. Manifesto della socialdemocrazia*, Milano, Il Saggiatore, 1999.

<sup>65</sup> A. GIDDENS, *L'Europa nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2007, p. 112.

no la crisi del *welfare* familiare; si pensi, ad esempio, agli anziani divorziati o ai disabili che non hanno una famiglia.

Occorre rispondere alla crisi, in particolare proteggendo i più deboli e i poveri, risolvendo il problema di un *welfare* italiano squilibrato e inefficiente. Il *welfare* aziendale, ad esempio, potrebbe essere un'ipotesi solo come soluzione aggiuntiva, ma non sarebbe sufficiente a coprire i vizi del modello italiano, caratterizzato da un mercato del lavoro, formato, in particolare, da piccole e medie imprese per lo più a gestione familiare. Sono, dunque, necessarie politiche nazionali per contrastare la povertà, misure regionali per la formazione professionale e la riqualificazione in grado di rispondere in modo efficace ed efficiente alle esigenze del mercato del lavoro; si potrebbe, inoltre, incentivare il *welfare* familiare e la conciliazione lavoro-famiglia.

