

(a cura di)

Roberto Artoni

Ernesto Bettinelli

POVERTÀ E STATO

Giannini, Saraceno, Cavazzuti,
Cassese, Petretto, Salvati,
Urbani, Schefold, Bognetti, Elia



Fondazione Adriano Olivetti

Roberto Artoni, Professore ordinario di Scienza delle finanze, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Pavia.

Ernesto Bettinelli, Professore associato di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Pavia.

Povert  e Stato

Giannini, Saraceno, Cavazzuti,
Cassese, Petretto, Salvati, Urbani,
Schefold, Bognetti, Elia

a cura di Roberto Artoni, Ernesto Bettinelli

INDICE

	pag.
INTRODUZIONE	
<i>Roberto Artoni, Ernesto Bettinelli</i>	9
ISTITUZIONI SOCIALI E COSTITUZIONE	
<i>Massimo Severo Giannini</i>	15
IL RAPPORTO SULLA POVERTÀ	
<i>Chiara Saraceno</i>	27
<i>Filippo Cavazzuti</i>	38
L'INCOMPLETEZZA DEL WELFARE STATE IN ITALIA	
<i>Sabino Cassese</i>	47
<i>Alessandro Petretto</i>	56
RISORSE PUBBLICHE, PIENA OCCUPAZIONE, SISTEMA POLITICO	
<i>Michele Salvati</i>	65
<i>Giuliano Urbani</i>	74
PUBBLICO E PRIVATO NELL'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI	
<i>Dian Schefold</i>	79
<i>Giovanni Bognetti</i>	95
SI PUÒ RINUNCIARE ALLO «STATO SOCIALE»?	
<i>Leopoldo Elia</i>	107

La Fondazione Adriano Olivetti pubblica gli interventi al «IV Seminario di Diritto costituzionale» del Collegio Ghisleri di Pavia incentrato sul tema «Povertà e Stato». L'interesse della Fondazione nei confronti di tale seminario nasce dall'incontro di due temi tradizionalmente «olivettiani»: i diritti civili e la razionalità sociale. Con questo Quaderno essa si propone un duplice obiettivo: continuare ad alimentare la riflessione sullo «stato sociale» e promuovere una conoscenza diffusa dalle tematiche ad esso afferenti.

Tra queste ultime il tema della povertà è il più trascurato. La povertà, in Italia, sembra oggetto di una rimozione collettiva. La parola è caduta in disuso nel vocabolario corrente. Quando è usata, generalmente, viene sdrammatizzata attraverso aggettivi quali «nuova» o «relativa». Resta, tuttavia, un segnale concreto di «disagio sociale». Per questo motivo, la Fondazione affronta qui il tema della povertà. Ma lo fa nell'ambito di un discorso più ampio. Esso riguarda i diritti sanciti dalla Costituzione, il *welfare state* e la sua crisi, il modello italiano di «stato sociale» e le proposte di riforma.

La Fondazione, si è detto, ha anche un obiettivo di tipo divulgativo. Si è puntato, a questo scopo, sulla chiarezza e semplicità espositiva degli interventi. I quali, non per questo, vengono meno al tradizionale vigore critico della Fondazione. Con questo Quaderno non si vuole avere come interlocutori i soliti «addetti ai lavori». O meglio, non solo questi ultimi. Questioni tanto rilevanti per la convivenza civile, politica ed economica richiedono un pubblico più vasto ed eterogeneo.

INTRODUZIONE

Quando nel settembre del 1985 fu presentato alla stampa dal Presidente del Consiglio, onorevole Bettino Craxi, il Rapporto sulla povertà in Italia suscitò qualche effimero interesse nell'opinione pubblica. L'attenzione – a livello di cronaca – si soffermò soprattutto su due aspetti: il numero delle persone qualificate povere (ben 6.238.000) e il recupero di questa parola, che sembrava ormai in disuso o, quantomeno, aver perduto il suo senso drammatico.

I temi e i problemi presentati dal Rapporto furono, però, abbastanza presto dimenticati. Insomma non sono riusciti a «fare notizia». È prevalso, ancora una volta, quel fenomeno di rimozione di massa che sembra essere tipico delle società dell'informazione, dell'informatica, della velocità. Per diventare fatto, emozione e (forse) ragionamento collettivo, un problema deve cessare di essere tale, deve diventare disastro.

Del resto, anche le 31 riunioni della Commissione d'indagine, istituita con decreto del Presidente del Consiglio il 31 gennaio 1984 e presieduta da Ermanno Gorrieri (la quale ha terminato la prima fase dei suoi lavori nel maggio del 1985)¹, non avevano avuto particolare risonanza, nemmeno nel mondo della cultura ufficiale.

In un momento in cui nel dibattito politico e giornalistico si imponeva la questione della riforma delle istituzioni, per un migliore rapporto tra governanti e governati, nonché la questione del ripensamento dello «stato sociale», così come praticato in Italia, l'indifferenza (o la non espressa considerazione) per le reali condizioni di vita di più del 10% della popolazione del nostro paese, è parsa agli autori di questa Introduzione un atteggiamento da non condividere, come cittadini e come docenti impegnati – nell'ambito delle rispettive competenze – a raccontare ai giovani che cosa è lo Stato.

E così che è nata l'idea di un seminario interdisciplinare su Povertà e Stato, dedicato precipuamente agli studenti del primo corso

1 Attualmente la Commissione è presieduta da Giovanni Sarpellon succeduto, nell'ottobre 1986, ad Ermanno Gorrieri.

della Facoltà di Giurisprudenza e che continuasse la tradizione degli incontri su argomenti attuali di diritto costituzionale, che annualmente si svolgono presso il Collegio Ghislieri di Pavia.

Che cosa c'entra la povertà con il diritto costituzionale? La domanda palesa dubbi solo apparenti. Per superarli si potrebbe riformularla in questo modo: in un regime democratico lo «stato di cittadinanza» è compatibile con lo «stato di povertà»? Non è certo il caso di richiamare qui tutta l'imponente dottrina che affronta il tema in termini teorici. Basta solo ricordare che uno dei padri del costituzionalismo, Montesquieu, non ignorava la questione, quando affermava che è compito dello Stato assicurare ai cittadini i mezzi di sostentamento e adeguate condizioni di vita, senza peraltro collegare questa esigenza con il «diritto al lavoro». Si tratterebbe di un diritto più fondamentale: il diritto alla convivenza, nel suo significato più immediato, etimologico.

Ciò del resto trova un puntuale riscontro nel Preambolo della Costituzione americana, laddove il «Popolo degli Stati Uniti» proclama di stabilire quell'ordinamento anche al fine di «promuovere il benessere generale».

Che lo «stato costituzionale» debba necessariamente prefiggersi un tale scopo non è contestato da nessuno. Le divergenze d'opinione e di prospettiva incominciano a sorgere quando si accerta che una determinata organizzazione politica in un determinato momento storico non è riuscita a rendere effettivo un siffatto programma: quando il problema attuale diviene, cioè, quello di rimuovere un disagio sociale diffuso e, a tale fine, di provvedere a una ridefinizione della stessa struttura politica dello Stato, pur senza abbandonare le premesse democratiche.

Ecco perché il tema Povertà e Stato può facilmente essere valutato come inerente (anche) al diritto costituzionale. Come è noto, lo Stato che promette di occuparsi attivamente di assicurare il benessere dei consociati è comunemente definito «stato sociale», pur se la storia e il costituzionalismo offrono forme ed esperienze quanto mai diverse.

In che consiste allora il concetto di «stato sociale» pur nelle sue variegate realizzazioni (o tentativi di realizzazione)? Quali sono i suoi strumenti, quali i limiti, quali le prospettive?

A questi interrogativi, così netti e, al tempo stesso, così difficili, ha

cercato di dare risposte ordinate e organiche il seminario, di cui in questo Quaderno si raccolgono gli interventi nel loro svolgimento cronologico, logico, dialogico, giacché agli incontri hanno partecipato – come è costume delle iniziative culturali ghisleriane – illustri studiosi che appartengono a differenti aree di pensiero. I quali hanno tuttavia in comune il metodo della chiarezza e del rigore, che ha consentito ai giovani interlocutori, all'inizio della loro formazione giuridica, di rendersi conto dei vari aspetti dell'importante e ineludibile discussione in atto.

L'alta qualità delle relazioni, la loro completezza, la collaborazione degli autori, la consueta disponibilità della Fondazione Adriano Olivetti, hanno indotto a questa pubblicazione, che nel 1987 non ha perso di attualità: i poveri non sono diminuiti!

Nel frattempo – a fine 1986 – la Presidenza del Consiglio ha edito in volume il Rapporto della «Commissione Gorrieri» su La Povertà in Italia (Collana «Società e Istituzioni», pp. 360), che raccoglie anche studi di base affidati ad alcuni membri della Commissione medesima.

Ci si augura che il discorso, quindi, continui; anzi, ricominci con maggiore convinzione e – come s'usa dire – «con maggiore volontà politica». Che possa coinvolgere le giovani generazioni, quelle più a rischio, e che non ci si rassegni all'«ineluttabilità» della cosiddetta «società dei due terzi», che vanificherebbe l'elementare diritto per tutti a una piena cittadinanza.

Roberto Artoni, Ernesto Bettinelli

ISTITUZIONI SOCIALI E COSTITUZIONE

Il titolo dato alla mia conferenza è: «Istituzioni sociali e Costituzione». I successivi incontri considereranno lo Stato in cui viviamo: che lo si voglia denominare «stato sociale» non disturba, purché sia chiaro che l'espressione non esprime una nozione giuridica. Lo «stato sociale» infatti non è un modello di Stato, ma una forma, secondo me, di transizione verso assetti che ancora non conosciamo. La locuzione «stato sociale» può pertanto servire per descrivere, non per definire tipi di Stato (tipi: perché la situazione è la medesima in Usa, in Urss, in Inghilterra, ecc.).

Per «stato sociale» vogliamo, allora, intendere uno Stato in cui è cambiato il peso delle attività dei pubblici poteri; le quali, se prima consistevano prevalentemente in *funzioni pubbliche*, poi sono prevalentemente *servizi pubblici*. Si può discutere se sia corretto definire tali servizi come «sociali», ma è indubbio che, considerando lo spettro delle attività di uno Stato nella nostra epoca, esso si impegna per tre quarti della propria attività nell'erogazione di servizi (e lo stesso discorso vale per tutti gli enti territoriali e per i cosiddetti «enti istituzionali» che, per definizione, distribuiscono servizi).

Dal punto di vista storico, la vicenda che stiamo attraversando è semplice: siamo passati da uno Stato – quello dell'Ottocento – in cui il potere politico spettava ad un ventesimo della popolazione ad uno Stato in cui, invece, il potere politico appartiene a tutta la popolazione. Che questo fatto si possa rubricare sotto la voce «suffragio universale» o sotto la voce «scomparsa delle classi» o, ancora, sotto la voce «stato sociale» non è molto rilevante, in quanto è problema di descrizione, non di definizione. E la realtà è che la situazione muta radicalmente quando si verifica il passaggio a questo nuovo tipo di Stato dall'esperienza precedente dello «stato monoclasse», che da noi si protrae fino al 1913-1919, anni in cui fu introdotto il suffragio universale, sia pure solo maschile.

Se nello «stato monoclasse» (in cui gli elettori erano, in Italia, soltanto mezzo milione su circa ventisei milioni di abitanti) le richieste del corpo sociale erano assai limitate (a tal punto che la produzione legislativa era alquanto esigua e comunque in materia di rilevanza generale), nello «stato pluriclasse» gli organi istituzionali

dello Stato ricevono una massa di domande di interventi normativi e amministrativi, i più vari: in tema di mera tutela delle classi sottoprotette o per la collettivizzazione di pubbliche attività.

Giolitti provvide alla statizzazione delle ferrovie, fece approvare le prime leggi sulle municipalizzazioni (1903), sulla tutela dei lavoratori, sul collocamento della manodopera e così via. Ciò fu possibile perché in Parlamento erano presenti rappresentanti di interessi, ossia di classi, che fino a quel momento non erano in grado di esprimersi politicamente nelle istituzioni rappresentative. Nello «stato monoclasse» il ridottissimo corpo elettorale era tutto omogeneo (gli elettori erano abbienti, istruiti, «borghesi», come dicono i politologi), ma nello «stato pluriclasse» ci si avvia verso un'esperienza in partenza priva di modelli. Viceversa la borghesia, quando divenne classe dominante con le Rivoluzioni americana e francese e con le altre che seguirono all'inizio del secolo, conosceva perfettamente i propri obiettivi, in quanto a monte vi era stata la massiccia elaborazione dottrinale dell'Illuminismo. Ecco che, pertanto, ebbe la possibilità di presentarsi alla ribalta del potere carica di sapienza. Non fu così per le classi emergenti al momento della realizzazione del suffragio universale (basti pensare alle vicende del Regno di Prussia dopo il tramonto di Bismarck).

Nello «stato monoclasse» si pongono due questioni: la situazione dei poveri e la situazione degli analfabeti. La povertà viene considerata come pericolo sociale: i poveri sono proclivi alla delinquenza, non lavorano, disturbano l'ordine sociale, tutto proteso alla produzione. Cosicché vi si fa fronte – ed è già il caso dell'Inghilterra con l'*antipoor law* – con una normativa di polizia, repressiva: i poveri possono essere internati in ospizi e lì mantenuti anche senza il loro consenso (quasi come delinquenti). Nel nostro paese prevale un'altra concezione: la beneficenza. Questo diverso approccio affonda le sue radici nell'Europa continentale del Settecento; basti ricordare la legislazione di Maria Teresa, di Leopoldo, dei sovrani del Regno di Napoli (ma è proprio qui che, nel 1782, viene istituito uno dei primi ospizi dei poveri).

Il funzionamento di quelle che allora si chiamavano «opere pie» fu, nel complesso, soddisfacente, non certo perché la povertà venne eliminata, ma nel senso che furono costituiti istituti di assistenza che in qualche modo funzionavano. E all'inizio del Regno

d'Italia la legge affidava il compito di assistere i poveri non allo Stato, ma ai comuni. I quali compilavano il cosiddetto «elenco dei poveri» e coloro che vi erano inclusi avevano diritto alla fruizione gratuita di tutte le prestazioni rese dai comuni medesimi e dalle *opere pie*. L'intervento dello Stato era marginale e si limitava alla distribuzione di sussidi attraverso le prefetture.

Se tale concezione, rispetto a quella inglese (per cui la povertà era una piaga sociale e una causa di delinquenza) era diversa, nondimeno il timore che i poveri potessero dare luogo a turbolenze era presente anche nel nostro paese. Non è un caso che, cercando negli archivi delle prefetture, si può rilevare una particolare attenzione nei confronti dei poveri, come possibile elemento perturbatore dell'ordine sociale.

Anche l'analfabetismo è visto come male sociale, in quanto coloro che ne erano afflitti si temeva potessero diventare preda di mestatori, appartenenti ai partiti di sinistra che allora si stavano costituendo. Occorreva, dunque, provvedere per combattere l'analfabetismo; e per perseguire questo proposito non vi era che una soluzione: istituire le scuole pubbliche (gestite sia dallo Stato, sia dai Comuni). Si trattò pertanto di un fatto politico, di un'esigenza di classe. Tale era la convinzione borghese sulle conseguenze dell'istruzione: chi era in grado di leggere e scrivere diveniva un soggetto «libero», quindi capace di resistere alle pressioni eversive. È dunque esatta l'opinione degli storici che hanno sottolineato l'origine di classe dell'istruzione elementare gratuita, quale strumento di autodifesa della borghesia.

L'istituzione di scuole gratuite pubbliche per bambini fino ad otto anni si ebbe in tutti gli Stati d'Europa, nei primi tre decenni del secolo scorso, e diede luogo a due diverse interpretazioni costituzionali. Ci fu chi sostenne che con una simile iniziativa veniva a negarsi il principio in base al quale lo «stato borghese» avrebbe dovuto disinteressarsi di tutti i fenomeni sociali, a cui avrebbe dovuto far fronte il mercato con le sue leggi. Ma ci fu anche chi si richiamò al principio di uguaglianza, base proclamata dello «stato monoclasse», per affermare che lo Stato doveva supplire alla mancanza di mezzi dei non abbienti per consentire loro di accedere all'alfabetismo e così conseguire un maggior livello di eguaglianza.

Quale delle due interpretazioni è più valida? Si tratta in verità di

un problema di carattere puramente storico. Probabilmente per alcune esperienze statuali è più accettabile la prima. Ciò che comunque importa sottolineare è che con l'istituzione delle scuole pubbliche si deroga al principio della neutralità dello Stato di fronte ai fatti sociali.

Lo «stato monoclasse» intervenne anche in altri settori, come quello delle poste che furono statizzate. In questo caso si trattava di un servizio pubblico e la ragione dell'intervento dello Stato si giustificò in rapporto ad altri principi costituzionali: la libertà di corrispondenza e il segreto epistolare, che non sembravano tutelati da una gestione del servizio postale affidato a privati. Infatti nelle piccole località, magari lontane dalle vie di traffico, la libertà di corrispondenza si sarebbe trovata scoperta perché i privati non avrebbero avuto alcuna convenienza a provvedervi.

Vi è poi il caso delle ferrovie. Già nei discorsi di Cavour al Parlamento Subalpino troviamo spiegato molto chiaramente che questi trasporti devono essere statizzati perché servono a fini militari, consentendo un rapido spostamento delle truppe da una zona all'altra del territorio. Anche qui è un interesse *generale* a prevalere; e per lo «stato monoclasse» è la *terza rottura* ai propri principi.

Verso la fine dell'Ottocento si sviluppa nei paesi europei una nuova attività: la tutela dell'igiene, considerata come funzione pubblica, in quanto si realizza soprattutto mediante provvedimenti amministrativi e di carattere autoritativo. In effetti, l'attività principale degli organi che si occupavano di questo settore aveva una dimensione di tipo ordinatorio e repressivo, che si riconduceva al principio della sovranità dello Stato. Appunto per questo la dottrina classificò subito tale attività come funzione, anche se essa venne affidata in parte agli enti locali. Una simile impostazione, tuttavia, perde di consistenza appena diviene necessario combattere le cosiddette «malattie sociali» (e in Italia entrò in vigore una legislazione molto buona per la lotta contro la pellagra, la malaria, la tubercolosi). Gli interventi dello Stato furono valutati in tali occasioni come *servizi pubblici* e non più come espressione di funzioni pubbliche, in quanto il loro contenuto non era di carattere autoritativo, ma preminentemente di carattere assistenziale. Alla fine del Secolo compare dunque un'altra eccezione che deroga ai postulati dello «stato monoclasse».

Con l'affermazione dello «stato pluriclasse» (in Italia più lenta che altrove) compaiono i servizi rivendicati dalle classi subalterne, organizzate da nuovi partiti politici. I primi «servizi sociali» vengono introdotti negli anni 1880-1890: si inizia con la previdenza sociale, seguono le assicurazioni degli infortuni sul lavoro, le provvidenze per la disoccupazione involontaria e, nel Novecento, l'istituto del collocamento della manodopera. È vero che i partiti politici in cui si riconoscono le classi subalterne hanno scarso peso in Parlamento, ma la loro influenza presso l'opinione pubblica è invece notevole; tale da indurre il Parlamento a legiferare in materie che rappresentavano rivendicazioni ormai quasi secolari: la tutela del lavoro e l'igiene nel lavoro.

La presenza del potere pubblico in questi settori viene configurata come un insieme di funzioni pubbliche; vi sono cioè organi dello Stato che impongono agli imprenditori determinati comportamenti e agiscono mediante provvedimenti amministrativi. Dopo la Prima guerra mondiale le attività di servizio sociale si estendono progressivamente e indipendentemente dal tipo di regime politico che si instaura nei diversi paesi. C'è indubbiamente l'influenza di organismi internazionali (come il *Bureau International du Travail*), ma è significativo che in Italia, per esempio, il regime fascista ponga in essere misure che costituiscono servizi sociali, al pari dell'Inghilterra, della Francia, degli Usa, e anzi per certi aspetti migliori.

Ecco perché quando parliamo di *servizi sociali, istituzioni sociali* negli Stati contemporanei ci troviamo di fronte innanzitutto a problemi definitivi e non dogmatici.

Si confrontano due concezioni. Una dà una nozione ristretta di istituzione sociale e si fonda sul concetto di *protezione sociale*, considerando che nella società civile vi sono classi non abbienti che non sono in grado di fruire di tutti i servizi prodotti dalla società contemporanea e che si trovano pertanto in una situazione di sottoprotezione. Diviene allora necessario l'intervento dei pubblici poteri in una prospettiva di tendenziale eguaglianza. Questa concezione è stata praticata nel nostro paese nel trentennio tra il 1930 e il 1960, per essere poi abbandonata allorché si affermò – fuori d'Italia – quella che oggi si definisce come «struttura dello stato di benessere»: il *welfare state*. E questa è appunto la seconda

concezione, secondo la quale i pubblici poteri devono generalizzare le prestazioni dei servizi e, quindi, non si ammette la discriminazione tra abbienti e non abbienti. Si tratta di attività *necessarie* poste in essere dallo Stato (in senso lato, meglio, i pubblici poteri), cosicché la previdenza, ad esempio, non deve valere per i soli lavoratori, ma per tutti, per ogni categoria di cittadini. Così pure l'assistenza – quella scolastica o quella ospedaliera – deve essere prestata nei confronti di *tutti* i cittadini, a prescindere dalle loro condizioni sociali. Si abbandona, dunque, la prospettiva della protezione sociale in direzione di un approccio oggettivo. Tale concezione prevale in tutti i paesi anglosassoni e, ora, anche in quelli europei. Per quanto riguarda l'Italia, basta menzionare la Legge n. 833 del 1977 sulla Riforma sanitaria: una legge assai discutibile, malformulata; eppure, dal punto di vista costituzionalistico, significativa di questo nuovo e diverso atteggiamento politico e culturale.

È comunque da osservare che la nozione *ristretta* di istituzione sociale è ancora in circolazione; la si trova, per esempio, negli autori tedeschi che adottano un'altra distinzione: servizi *necessari* per la sussistenza della società nel suo complesso e servizi *non necessari*, che tuttavia si istituiscono per ragioni di natura eminentemente politica (e qui si sente l'influenza di Schmitt).

Attualmente, quando si parla di «istituzioni sociali», si assegna all'espressione un significato assai esteso – nel senso indicato dalla letteratura e dalla prassi inglese e americana – e cioè ci si riferisce a qualsiasi attività o servizio di utilità del cittadino. Tali attività, nella maggior parte dei casi, sono di tipo materiale e possono essere organizzate in forma imprenditoriale, senza con ciò contraddire alcun principio del *welfare*.

Le fonti di questa diffusione di servizi di carattere sociale sono le carte costituzionali, nelle quali si ritrova un gran numero di enunciati che *obbligano* i pubblici poteri ad organizzare e fornire queste prestazioni. Il modello cui si ispirano le vigenti costituzioni è quello della Carta di Weimar del 1920. In questo la Costituzione italiana non è originale, seppure anch'essa abbia costituito punto di riferimento per altre più recenti costituzioni: basti pensare al secondo comma dell'art. 3, trascritto quasi letteralmente in altri documenti costituzionali. La disposizione è nota: «È compito della Repubblica rimuovere tutti gli ostacoli di ordine economico e sociale,

che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». La Corte costituzionale ha esaminato in più occasioni tale norma, dicendo che si tratta di un principio di carattere programmatico, ma anche di valore *prescrittivo*, nel senso che lo Stato non può astenersi dallo svolgere determinate attività senza incorrere in assenze quanto meno politiche.

Nella Costituzione italiana risalta poi l'enunciato di cui all'art. 4, laddove lo Stato «*riconosce il diritto al lavoro*» e «*promuove le condizioni per renderlo effettivo*». Anche questa disposizione è al tempo stesso programmatica e precettiva.

Nella stessa Carta vi sono inoltre, relativamente ai servizi sociali, ben 28 enunciati, la cui presenza è variamente interpretata. Taluni li valutano come riconoscimento, se non di diritti, di situazioni soggettive protette; altri, al contrario, li reputano di carattere semplicemente programmatico. La Corte costituzionale ha seguito una terza impostazione, che oggi è quella prevalente: si tratta di *garanzie di istituti*, tali che il legislatore non può esimersi dal realizzarli e, quando vi provvede, deve uniformarsi ai principi contenuti negli enunciati medesimi.

Questi si possono dividere in diverse categorie, per materia. La prima riguarda il lavoro. In proposito non si deve dimenticare che è il primo articolo della Costituzione («*La Repubblica è fondata sul lavoro*»), il quale apre a successivi enunciati: l'art. 36 sulla tutela del lavoro, l'art. 37 che, più specificamente, protegge la donna lavoratrice; l'art. 35 che si occupa della tutela del lavoro italiano all'estero e che, in un altro enunciato, obbliga i pubblici poteri ad organizzare istituti per la formazione professionale (ora affidati alle regioni). All'art. 37, terzo comma, che dispone l'intervento pubblico nel settore del lavoro minorile (uno dei problemi secolari nella storia del lavoro); all'art. 38, primo comma, che afferma che gli inabili al lavoro *non abbienti* (il recupero di questa espressione è forse il frutto di disattenzione – o di ignoranza? – da parte dell'Assemblea costituente) hanno diritto al mantenimento e all'assistenza da parte dello Stato.

La seconda categoria di enunciati comprende le norme in tema di previdenza e assistenza, di cui all'art. 38, che rende necessaria l'i-

stituzione di organismi i quali si occupino dell'assistenza per malattie, infortuni, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria (e poi vi è la norma sopra ricordata che concerne gli inabili al lavoro). Il complesso di disposti dell'art. 38 è molto importante se si considera che il legislatore ordinario l'ha ulteriormente sviluppato con l'istituzione di una quantità di enti di assistenza in favore di tutte le categorie professionali e non solo in favore dei lavoratori dipendenti.

La terza categoria di enunciati riguarda la cultura. L'art. 9, che fa parte dei principi fondamentali, dichiara che la Repubblica deve tutelare la cultura, la ricerca scientifica, il paesaggio (cioè i *beni ambientali*); l'art. 30 dispone che occorre provvedere alla realizzazione di istituti che si interessino dell'istruzione della prole quando i genitori non siano in grado di farlo direttamente. L'art. 33, secondo cui l'arte e la scienza, devono essere «libere», e l'art. 34, che riprende l'antico concetto dell'istruzione *pubblica* come servizio *necessario* organizzato dai pubblici poteri, e di istruzione gratuita, almeno fino agli otto anni di età. Inoltre: obbligo dello Stato di istituire scuole di ogni ordine e grado (art. 38), istituzioni di «alta cultura», peraltro garantite nella loro autonomia (art. 33, ultimo comma), borse di studio e assegni per i capaci e meritevoli (art. 34). Da questo insieme di enunciati emerge un disegno dell'attività pubblica nel settore dell'istruzione molto più compiuto di quanto non fosse in passato, seppure – occorre ricordarlo – siamo sempre nel campo dell'affermazione di principi e di garanzie.

Il quarto gruppo di enunciati ha come oggetto la salute, definita dall'art. 32 come un «diritto dell'individuo». Secondo la Corte di cassazione l'affermazione deve essere interpretata nel senso stretto del termine, cioè come vero e proprio diritto soggettivo, azionabile al pari degli altri. Gli enunciati di cui all'art. 32 non sono comunque un modello di perfezione, in quanto vi riappare ancora il concetto delle «cure gratuite agli indigenti», cosicché – sia pure paradossalmente – se si volesse valutare la legge sul Servizio sanitario nazionale alla luce di questo disposto, potremmo concludere che essa è ultracostituzionale. In questo gruppo si può ricomprendere anche l'art. 31 che tutela la maternità, l'infanzia, la gioventù; e, come è noto, si è provveduto soprattutto in via amministrativa a dare concretezza alla norma costituzionale.

La quinta serie di enunciati riguarda l'economia: essi sono molto discussi per la loro non eccessiva chiarezza o coerenza. L'art. 43, per esempio, afferma che possono essere collettivizzati i servizi di interesse generale, ma negli articoli successivi – come l'art. 44 – si trovano altri enunciati che autorizzano i pubblici poteri ad occuparsi di bonifica, di trasformazione del latifondo, di incremento della piccola e media proprietà contadina. L'art. 45 tutela la cooperazione e l'artigianato e l'art. 47 il risparmio. Tale genere di enunciati è nuovo: non li troviamo in costituzioni precedenti alla nostra. Non c'è dubbio che prefigurano l'istituzione di servizi sociali, demandata a successivi interventi ad opera del legislatore.

Si potrebbero infine menzionare anche altri enunciati, come l'art. 31 che promette provvidenze in favore della famiglia o l'art. 24, secondo comma, in materia di gratuito patrocinio, ma i settori più importanti, anche da un punto di vista sistematico, sono quelli ora elencati.

Come si diceva, il nostro ordinamento conosce altri istituti in materia di servizi sociali, non menzionati nella Costituzione nemmeno in via di principio. È il caso dell'edilizia residenziale, che rappresenta uno dei più importanti servizi pubblici del nostro tempo, dell'assistenza scolastica, dell'assistenza agli anziani, agli orfani e così via.

Oltre all'*assistenza generica*, si sono andate affermando attività di assistenza di tipo «tecnico»: all'agricoltura, all'industria (si consideri l'istituto delle *zone industriali*), al commercio (vi è l'Istituto per il commercio all'estero), al turismo (e qui gli interventi pubblici sono quanto mai variati). Sono, questi, tutti casi di *servizi pubblici*.

Ecco come da questo quadro, assai velocemente tratteggiato, esce lo *Stato contemporaneo*; «Stato» non nel suo significato restrittivo, ma in quello più ampio e convenzionale di *settore pubblico allargato*. Allo Stato, in senso stretto, sono rimaste le cosiddette *funzioni pubbliche* tradizionali, come la giustizia, la polizia (anche se in questo campo vi sono attività che si profilano come servizi pubblici), oltre ad altre attività che solo impropriamente si possono definire come funzioni pubbliche. Un esempio può essere quello della disciplina delle acque, che si concretizza in provvedimenti amministrativi (concessioni, autorizzazioni), atti cioè ti-

pici di una funzione pubblica; ma è evidente che non ha senso sostenere che la finalità di questi atti è porre in essere una funzione *autoritativa*. Si tratta, in realtà, di un altro esempio di servizio pubblico, che consiste nel consentire alla collettività di fruire delle acque pubbliche nella maniera più razionale, tanto che ruolo preminente vanno poi ad assumere le opere idrauliche. Un altro esempio è quello dei trasporti di linea, tutti in regime di concessione. È vero che esiste un potere di tipo repressivo esercitato dall'autorità competente in materia, che vi è anche un potere di intervento nella gestione del trasporto; ci si è chiesti se si trattasse di una funzione pubblica: la risposta del Consiglio di Stato è positiva; ma gli economisti non sono di eguale parere: è un servizio pubblico.

Insomma, la sola «funzione» in senso pieno che sembra rimasta allo Stato contemporaneo è la *giustizia*. È certamente un sovvertimento delle teorie tradizionali che, solo trent'anni fa, consideravano lo Stato come un ente onnipotente, sovrano, autoritativo. Ora lo Stato è diventato un centro di erogazione di servizi, sulla cui efficienza si può anche discutere; ma quello che importa, ai fini del nostro discorso, è appunto la realtà dello «stato pluriclasse» che distribuisce servizi e che quindi può anche essere chiamato «stato di benessere», o «stato sociale». Basta avvertire che con simili espressioni non *definiamo* un tipo di stato, descriviamo semplicemente quello che fa lo Stato contemporaneo. Alla definizione in termini dogmatici e rigorosi dello «stato pluriclasse» in cui viviamo potranno forse arrivare i nostri nipoti.

IL RAPPORTO SULLA POVERTÀ

Chiara Saraceno, p. 27
Filippo Cavazzuti, p. 38

Il *Rapporto sulla povertà in Italia* è opera di una Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nella primavera del 1984¹, al preciso scopo – diceva la lettera ufficiale di incarico – di indagare i processi per i quali si entra ed esce dalla povertà. Si trattava di una Commissione di «esperti», anche se i criteri di rappresentanza politica e sociale hanno indubbiamente giocato un ruolo nelle designazioni.

L'esperienza di lavoro nella Commissione è stata positiva: ci univa l'interesse per il problema e la volontà di impegnarci su di esso. L'iniziativa aveva certamente scopi politici del tutto legittimi e teneva anche conto degli equilibri politici e dell'esigenza di rappresentare tutte le varie componenti; ma tutti i membri erano comunque positivamente motivati. Il Parlamento ed i vari governi italiani non si erano occupati del problema della povertà fin dai tempi della famosa Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia, negli anni Cinquanta. Quindi, erano passati trent'anni in cui sembrava che la povertà in Italia non esistesse più, o perlomeno che non costituisse più un grave problema di rilevanza politico-sociale; tanto meno era oggetto di analisi economiche o sociologiche.

In questi trent'anni di latenza del problema della povertà, c'era stata l'illusione che quanto più sviluppo ci fosse stato, tanto più l'occupazione sarebbe cresciuta e la povertà sarebbe scomparsa (se non la disuguaglianza, certo la povertà). Si trattava di un'illusione, condivisa anche dal Movimento operaio e dai partiti di sinistra, che affidava l'uscita dalla povertà e la garanzia dal rischio di cadervi – o ricadervi – sostanzialmente ai soli meccanismi redistributivi, pre-

1 La Commissione d'Indagine fu istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 1984, ed era così composta: Ermanno Gorrieri (Presidente); Giovanni Sarpellon, Carmela D'Apice, Gino Faustini, Chiara Saraceno, Daniele Viglione, Paolo Roberti, Giuliano Vecchi, Claudio Calvaruso, Guido Modesti, Nazareno Vori, Carlo Tresoldi (Membri); Giovanni Errera (Segretario); Pasquale Silvestri (Segretario aggiunto). Nel settembre 1984 Nazareno Vori è stato sostituito da Massimo Saraz. In seguito sono entrati a far parte della Commissione Claudio Moriani e Giorgio Zen. Nell'ottobre '86 Ermanno Gorrieri si è dimesso dalla carica di Presidente. Attualmente quest'ultima è ricoperta da Giovanni Sarpellon.

stando minore attenzione ai meccanismi redistributivi, espliciti e impliciti, formali e informali.

Negli ultimi anni, tuttavia, il problema della povertà si è imposto con forza all'attenzione dei paesi sviluppati. Il rallentamento o la stasi dello sviluppo, il blocco o il calo dell'occupazione, la crescita della disoccupazione, infatti, da un lato hanno messo in crisi la fiducia in uno sviluppo continuo cui affidare ogni progetto di riforma sociale, dall'altro hanno costretto a verificare il meccanismo stesso degli apparati redistributivi. Ad esempio, la disoccupazione giovanile, e soprattutto la precarietà economica e sociale dei membri più deboli delle famiglie che si rompono (donne e bambini), hanno indotto a prestare nuova attenzione a quel meccanismo implicito e scontato di redistribuzione che è la famiglia. In ogni caso, la povertà appare sempre meno come un semplice residuo da mancato sviluppo. Al contrario, la povertà nel cuore del benessere è il nuovo problema. Essa sembra crescere e scoppiare proprio là dove ce lo si sarebbe meno aspettato. Chi cammina per New York – ad esempio – prova la sensazione angosciata, anche fisicamente, della povertà non solo nei ghetti dei poveri (neri, portoricani), ma diffusa, visibile ovunque. Accanto alle *bag ladies*, nel cuore della Quinta Strada passano con i loro cartelli – *stranded, homeless* e così via – giovani drogati, ma anche famiglie con i loro averi su un carrozino. E le file sono lunghe davanti ad ogni mensa dei poveri. Nelle grandi città del benessere dell'Occidente la presenza della povertà sembra divenuta più visibile e più diffusa. E quella che si vede è solo la punta dell'*iceberg*, perché chi «non ci è abituato», lotta a lungo da solo, prima di rendersi visibile, per le strade o all'assistenza.

Soprattutto gruppi, che negli ultimi decenni erano stati ritenuti e si erano ritenuti al riparo dal rischio di cadere in povertà, ora hanno perso tale sicurezza. Operai di mezza età che perdono il lavoro, disoccupati tecnologici, famiglie a basso reddito che non possono contare, come speravano, sul lavoro dei figli o della moglie-madre, alcune fasce dei ceti medi: in particolare, le donne e i loro figli, allorché in seguito alla vedovanza, alla separazione, divorzio, abbandono, perdono la garanzia di partecipazione ad un reddito tramite la redistribuzione familiare; anziani cui un'invalidità rende insufficiente la pensione, e così via. Questi sono i nuovi gruppi oggi esposti al rischio di povertà, che vanno ad aggiungersi a coloro che,

per motivi di collocazione razziale, regionale, ecc., vi sono esposti da più tempo, quasi tradizionalmente.

Quando il Presidente del Consiglio insediò la Commissione sembrò sinceramente mosso da un'attenzione e sensibilità per questo fenomeno, anche nei suoi aspetti di complessità e novità, e dall'intenzione di affrontarlo in modo sistematico. Ricordo una frase che, pur nella sua semplificazione, sembrava segnalare appunto la consapevolezza che non ci si trovasse di fronte a fenomeni residuali e circoscritti: «Quando vado a Milano, la domenica, vicino alla Chiesa dei Cappuccini vedo sempre delle file di gente anche ben vestita che aspetta di entrare alla mensa dei poveri. Mi chiedo perché ultimamente queste file si vedano di nuovo e perché si allunghino».

Purtroppo, questo interesse non ha avuto sostanzialmente seguito, né da parte del Presidente del Consiglio, né da parte del Governo, né da parte del Parlamento e delle varie forze politiche e sociali. Lo si è visto anche attraverso l'utilizzo distorto del Rapporto (per legittimare l'introduzione delle fasce sociali nei provvedimenti della «finanziaria '86»), nella sostanziale mancanza di verifica, confronto, dibattito sulle analisi e sulle proposte della Commissione, nella ibernazione e scioglimento di fatto (anche se mai annunciato) della Commissione stessa, che pure non aveva terminato i propri lavori (infatti, quello presentato si chiama «*Primo Rapporto*»).

Ma vediamo meglio quale approccio ha utilizzato la Commissione nel preparare questo suo Primo Rapporto. Il suo scopo non era solo di denuncia dell'esistenza dei poveri e neppure di «contarli» (cosa, peraltro, pressoché impossibile). Era piuttosto quello di indagare sui meccanismi economici e sociali che nella nostra società – tutto sommato, sviluppata – improntata su un modello di stato sociale largamente imperfetto, oscillante tra principi e misure universalistiche e principi e misure particolaristiche ed anche corporative, attraversata da grandi disuguaglianze territoriali, di classe sociale, di sesso, espongono, appunto, taluni gruppi al rischio di cadere in povertà.

Il problema centrale pertanto diveniva: come funziona questa società in cui si dice che abbiamo uno Stato troppo generoso, che distribuisce troppo, e in cui, invece, non solo le disuguaglianze generiche, ma anche quelle socialmente intollerabili, che divengono

«povertà», continuano a rimanere e appaiono anche là dove si pensava che non dovessero più manifestarsi.

In fondo, possiamo pensare alla storia dei paesi occidentali dell'ultimo secolo come alla storia degli sforzi per cui fasce, gruppi sociali sempre più consistenti tentano di garantirsi dai rischi della povertà per malattia, per vecchiaia, per disoccupazione. In questo senso è stata la lotta delle classi lavoratrici nell'ultimo secolo: strappare garanzie contro i rischi dovuti a vicende personali o a vicende di mercato.

Il problema è che dopo lotte di questo genere, le regioni e i gruppi più deboli non hanno migliorato la loro situazione: sono rimasti esclusi in larga misura da questo tipo di garanzie. Per certi versi, si sono aperti divari ancora più vistosi, perché il miglioramento degli altri gruppi sociali più privilegiati è stato più veloce di quello che pure ha toccato i gruppi e le regioni più deboli. Inoltre, come ho già accennato, anche quei gruppi che sembrava ce l'avessero fatta, oggi ripiombano nel rischio; e questo rappresenta un grande problema di «funzionamento sociale». Non può, in altri termini, essere formulato solo come problema di che cosa fare per i poveri. Occorre piuttosto capire che cosa non ha funzionato a livello politico e nelle procedure redistributive. Ed occorre anche iniziare una riflessione su una cultura politica che non è stata in grado di prevedere e accogliere sistematicamente al proprio interno queste questioni.

Per molto tempo, ad esempio, abbiamo parlato di solidarietà, di lotte per l'eguaglianza e ci troviamo in una società in cui la solidarietà è assai più ridotta di quanto non sembri; e l'eguaglianza, anche l'eguaglianza delle opportunità, sembra un concetto, sempre più vago e problematico, che non è più neppure di moda.

È necessario precisare il concetto di povertà anche per sgombrare il campo da alcuni equivoci che emergono spesso nei dibattiti e che sono alimentati anche da studiosi che non dovrebbero indulgere troppo a semplificazioni.

La Commissione non è partita dalla definizione «è povero chi muore di fame» (seppure anche in Italia c'è chi muore di fame: certi anziani, ad esempio, arrivano a livelli di denutrizione notevoli non per insufficienza di reddito, ma piuttosto perché sono privi di aiuto, per cui non sono in grado di soddisfare i propri bisogni). La

Commissione è partita da un concetto relativo di povertà (secondo la definizione di Townsend): relativo in rapporto alla situazione complessiva, agli *standards* di vita di una determinata società.

Secondo questa interpretazione – utilizzata anche in sede CEE in un recente documento – è ritenuto povero un individuo o una famiglia che non hanno i mezzi necessari per condurre quel tenore di vita valutato come «adeguato» nella medesima società. Un tempo, per esempio, non avere l'acqua in casa, non avere la possibilità di mandare i figli a scuola, non mangiare carne tre volte alla settimana, non era di per sé considerato un indice di povertà; era, se mai, indicatore di una condizione modesta: e ciò appunto perché il tenore medio della popolazione era a livelli più bassi di oggi. Attualmente le condizioni innanzi citate rivelerebbero un livello di vita non adeguato. E chi non mantiene un certo *standard* di consumi e non ha determinati comportamenti (ad esempio, è analfabeta o non manda i figli a scuola) è ritenuto un cittadino anche socialmente inadeguato e non solo «deprivato» da un punto di vista soggettivo.

Questa definizione relativa della povertà è anche più aperta al controllo e alla verifica degli *standards* utilizzati nelle varie misure di intervento e, prima ancora, nella determinazione dei soggetti degli interventi stessi. Evita che lo *standard* di sussistenza venga definito in modo aprioristico, basato su criteri parascientifici, che nascondono in realtà criteri di valutazione culturale e politica, quando non morale, e precisi rapporti di potere. Ad esempio, negli Usa, ove si utilizza un concetto assoluto e non relativo di povertà, la sussistenza è stabilita sulla base di quella che viene definita una dieta adeguata, cui viene aggiunta la spesa necessaria per l'abitazione e l'abbigliamento essenziale. Questo criterio, pressoché puramente alimentare, legato ad un concetto quasi solo fisico della sopravvivenza, di fatto considera coloro che si trovano in povertà come separati dal contesto complessivo di risorse, aspirazioni, *standards*, modi di comportamento che definiscono la normalità, decenza, adeguatezza nella società in cui vivono. Ne consegue che ai poveri viene riconosciuto solo il «diritto» alla sopravvivenza e non altro.

Stando invece al criterio *relativo*, utilizzato dalla Commissione, una persona è povera quando non ha accesso ai *diritti di cittadi-*

nanza nel loro complesso, cioè quando non sia di fatto un cittadino a pieno titolo. Nella nostra società, per esempio, non godere dell'assistenza sanitaria, non avere un certo livello di scolarità, non avere una casa, oltre a non avere un lavoro, sono indicatori di povertà.

Questo criterio, inoltre, consente di uscire dalla astratta contrapposizione tra vecchie e nuove povertà, oggi di moda (con il rischio connesso a questa contrapposizione di trascurare i dati permanenti e pesanti della cosiddetta «vecchia» povertà), mentre consente di prestare attenzione, da un lato, alle condizioni che di volta in volta producono povertà, dall'altro, ai gruppi che si trovano più esposti al rischio di cadervi.

In questa prospettiva, le soglie dello *standard* di adeguatezza devono essere di volta in volta ridefinite. Tali soglie ricomprendono anche l'attitudine del soggetto a rispondere a certe esigenze sociali o legali: l'acquisizione di un certo livello di istruzione, la capacità di parlare correttamente la propria lingua, di rivolgersi agli uffici ecc.

La povertà si presenta, pertanto, come uno stato di inadeguatezza rispetto al livello valutato come socialmente accettabile in un determinato momento storico. E chi non rientri in tale *standard* si può ritenere anche più povero del povero di un tempo passato, perché non solo dispone di meno risorse, ma perché non esistono più le condizioni di vita di allora, quando bastavano risorse ridotte: sulle quali si costruiva l'organizzazione dell'intera società, che oggi è organizzata attorno ad un altro livello; e chi non lo raggiunge, non solo è escluso, ma è impoverito in più ampia misura.

A partire da questo approccio, la Commissione si è proposta di stimare quanti sono e chi sono, come figure sociali, coloro che si trovano in povertà in Italia, confidando che la conoscenza di questi dati avrebbe indotto i politici ad una riflessione più accurata e sistematica sulle politiche sociali, sui meccanismi redistributivi ecc. L'ipotesi era infatti che non si tratta di un problema trascurabile, risolvibile mediante qualche sussidio *ad hoc* o con la costruzione di qualche ospizio in più.

Per procedere a una tale stima la Commissione ha utilizzato l'indagine ISTAT sui consumi, che è la più attendibile tra quelle relative al tenore di vita; certamente più attendibile di quelle sul reddito, in

quanto il consumo è un indicatore delle condizioni di vita. Come è noto, l'ISTAT compie ogni anno un'indagine sui consumi considerando un campione molto vasto (32 mila famiglie italiane). Ci si è avvalsi dell'indagine del 1983 e si è valutata come povera quella famiglia di due persone il cui consumo complessivo fosse uguale o minore al reddito pro capite nell'anno preso in esame.

Tale indice è conosciuto come *international standard of poverty line* e rappresenta una misura, appunto internazionale, adottata in molte indagini. Se dai dati sul consumo delle famiglie italiane nell'anno considerato risulta che il consumo medio pro capite è x , due persone che vivono con $x - e$, dunque, ognuno con la metà di $x - e$ sono povere. Nel 1983 la soglia di povertà così definita corrispondeva a 420.500 lire mensili per due persone.

Occorre comunque precisare che – lo sostiene spesso Ermanno Gorrieri, Presidente della Commissione – esistono le «economie di scala», per cui non si può dire che le necessità di due persone sono pari al doppio delle necessità di una, anche se non tutti sono d'accordo su quali tipi di spese (affitto, alimentazione, abbigliamento, ecc.) esattamente si avvantaggino delle economie di scala e quali invece rimangano invariate o anche aumentino in proporzione con l'aumentare della famiglia. È allora indispensabile elaborare una *scala di equivalenza*: trovare cioè dei coefficienti che consentano di calcolare quali siano i consumi/redditi equivalenti di famiglie di ampiezza diversa. Per esemplificare: se la soglia della povertà è collocata a 420.500 lire al mese per due persone, essa lo è a 252.000 per una, a 559.000 per tre, a 685.000 per quattro, a 789.000 per cinque, ecc. Per leggere bene queste cifre, si tenga conto che la somma di 800.000 lire rappresentava lo stipendio minimo di base di un ricercatore universitario o di un metalmeccanico di livello medio.

Ebbene, alla luce di questi parametri, è risultato che in Italia nel 1983 – e non abbiamo elementi per sostenere che successivamente la situazione sia migliorata – era povero l'11,3% delle famiglie: tale percentuale aveva cioè un consumo pari alla metà, o meno della metà, del consumo medio. Considerando che il 5,5% era al di sotto della metà, si ricava che quasi il 50% di questa fascia di famiglie ed individui non è solo in situazione di povertà, ma di grave povertà, disponendo dell'equivalente del 40%, o meno, del consumo me-

dio pro capite. A questi dati si può aggiungere che un altro 7% raggiunge solo poco più della metà dei consumi medi (il 60%). Ciò significa che versano in situazione di povertà oltre 2 milioni di famiglie, pari a circa 6.200.000 persone. Queste sono tuttavia distribuite diversamente sotto il profilo territoriale.

L'incidenza della povertà nel Mezzogiorno è infatti notevole: la distanza tra Nord e Sud ha ripreso ad aumentare o, comunque, si è interrotto negli ultimi anni il processo di tendenziale avvicinamento tra le due zone. I dati nazionali medi, valutati per regione, risultano, infatti, più drammatici al Sud. Sono, infatti, emersi due grandi gruppi sociali a rischio rispetto alla povertà: gli anziani (soprattutto ultrasettantenni) che vivono da soli o in coppia e le famiglie cosiddette numerose.

La condizione degli anziani si spiega anche in termini storici, perché essi provengono da vicende lavorative spesso precarie, prive di garanzie quali la previdenza, l'assicurazione contro le malattie, la disoccupazione ecc. Ciò vale soprattutto per le donne, che costituiscono il gruppo più numeroso, degli anziani in generale, e degli anziani in condizione di povertà, in particolare. Esse spesso hanno avuto una carriera occupazionale più interrotta; oppure godono di una pensione di reversibilità che è inferiore a quella di anzianità o fruiscono della pensione al minimo o di quella sociale, non avendo maturato il diritto ad una pensione contributiva.

Le famiglie numerose sono – stando agli attuali *standards* italiani, dato che il numero medio di figli è 2,1 per famiglia – quelle con tre figli. Si tratta di un segnale di rischio molto grave, sia per i costi complessivi, sia perché è più facile trovare in queste famiglie la disponibilità di un solo reddito. All'aumento del numero dei figli corrisponde infatti una diminuzione del numero dei redditi, in particolare del reddito guadagnato dalla moglie-madre, almeno per una fase della vita (prima che i figli acquisiscano la possibilità di lavorare). È meno facile, infatti, che questa abbia un lavoro remunerato: non solo perché le donne trovano maggiore difficoltà ad avere un lavoro a livelli remunerativi pari a quelli degli uomini, ma perché è quasi impossibile conciliare l'attività domestica con un'attività lavorativa, in presenza di più figli, data la quantità di lavoro e di cure familiari che questi richiedono.

L'aspetto paradossale è quindi che quanto più aumentano i biso-

gni della famiglia, tanto meno sono le risorse per farvi fronte, in termini di offerta sul mercato del lavoro e, dunque, in termini di reddito da lavoro.

Questo è un prezioso elemento di riflessione in tema di politica sociale. Quando si afferma – come spesso avviene – che la famiglia deve essere al centro della società e – si suggerisce – che se le donne rimanessero in famiglia si otterrebbe una diminuzione della disoccupazione (oltre che giovani più sorvegliati e meno devianti), bisognerebbe comunque avere presente che senza il lavoro delle donne, pur in condizioni assai sfavorevoli, il numero delle famiglie povere sarebbe ancora maggiore. Si tratta di un dato rilevato anche a livello internazionale: il tenore di vita dei ceti medi o medio-bassi si mantiene e si è mantenuto a livelli accettabili proprio grazie alla percezione di un secondo reddito familiare da parte delle mogli; senza il quale molte famiglie sarebbero cadute sotto la linea della povertà.

Accanto a questa stima, il *Rapporto* presenta un'analisi del complesso sistema di trasferimenti monetari in Italia, individuando l'esistenza di criteri tanto numerosi quanto eterogenei, con effetti spesso ingiusti oltre che inefficaci. Esistono, infatti, nelle varie misure di trasferimento – esenzione dai *tickets*, diritto alla pensione sociale, alla integrazione al minimo, all'assegno di accompagnamento, ecc. – diversi criteri e definizioni implicite di povertà. A seconda della categoria cui un individuo appartiene, del tipo di bisogno o *handicap* che presenta, la linea di povertà che viene applicata si alza o si abbassa, il reddito di riferimento è individuale o familiare, per lo più non per motivi che si riferiscono a qualche fondamento di analisi, o valutazione oggettiva, ma solo alla forma di una corporazione, o al periodo storico in cui quella misura è stata elaborata.

Rispetto a questo settore la Commissione, nel *Rapporto*, ha avanzato la sua prima proposta, nella direzione di una razionalizzazione degli interventi di tipo monetario. In particolare, viene proposta l'istituzione di un «assegno sociale», che dovrebbe ricomprendere gli assegni familiari e le pensioni sociali (sulle quali personalmente nutro dei dubbi, in quanto ritengo che gli anziani debbano comunque avere diritto alla pensione indipendentemente dal loro stato di bisogno e debbano conservare una loro autonomia dalle rispettive famiglie d'origine).

La Commissione ha tuttavia sostenuto che una pura e semplice politica di assistenza, di redistribuzione assistenziale del reddito, pur necessaria, non è sufficiente. L'obiettivo principale deve essere infatti impedire che le persone cadano in povertà. Se per gli anziani il rimedio non può essere che il riconoscimento del diritto di vivere decentemente, per gli altri individui occorre bloccare la catena della povertà. È indispensabile intervenire soprattutto nei confronti delle famiglie numerose: consentendo alle persone che le compongono e che abbiano capacità lavorativa di trovare una occupazione tale da fornire loro un reddito sufficiente alla soddisfazione dei loro bisogni. Il che significa intervenire sia nel sistema della formazione, sia in quello degli orari, sia in quello dei servizi. Si deve però trattare di un «buon lavoro» e non di un lavoro *assistito*. (Riconosco però che su questo punto la Commissione non è stata sufficientemente chiara). Servono inoltre buoni servizi, perché il tenore di vita di ciascuno non dipende solo dal reddito monetario di cui dispone, ma, appunto, dal sistema, più o meno efficiente, di infrastrutture e di servizi in cui è inserito.

Occorre pertanto immaginare una politica sociale e occupazionale capace di aggredire alla base il fenomeno della povertà. Intendo dire che non si può risolvere il problema della povertà soltanto con provvedimenti congiunturali nei confronti della povertà (anche se, ovviamente, occorre intervenire anche nell'immediato perché il problema dei poveri è attuale e non riguarda soltanto le future generazioni). È assolutamente indispensabile un'accurata revisione dell'intero sistema distributivo e redistributivo nel nostro paese, una profonda revisione dello «stato sociale», non per smantellarlo, ma per renderlo più equo e più efficiente.

Se queste sono le linee su cui si è mossa la Commissione, occorre però purtroppo sottolineare che il suo *Rapporto* è stato *usato* in modo, per così dire, deprimente. Da un lato non è stato oggetto di grandi dibattiti; dall'altro si è voluto da esso estrapolare con approssimazioni e manipolazioni la «proposta» dell'introduzione delle *fasce sociali* per scopi eminentemente politici, per poter disporre di un *pass par tout* ai fini dell'approvazione della Legge finanziaria per il 1986. In realtà la Commissione aveva elaborato le cosiddette «fasce di povertà», ipotizzando criteri di redistribuzione del reddito alle famiglie in termini di assistenza. Le «fasce sociali»,

invece, sono state individuate dal Governo per scopi assai differenti, tali che, a mio avviso, il sistema universalistico del *welfare* ne risulterebbe gravemente compromesso; si verrebbe infatti a creare una selettività non in termini positivi, se è vero che il risultato sarebbe che chi è più debole (e pertanto avrebbe bisogno di servizi ulteriori e migliori) verrebbe semplicemente esonerato dal pagamento dei servizi mediocri o cattivi di cui oggi disponiamo tutti.

Una posizione del genere conduce a sostenere una *politica dei poveri* e lascia intendere che il *welfare state* riguarda soltanto i poveri. Cosicché si passa dal concetto di *welfare state*, quale – in linea di principio, almeno – sistema di diritti sociali connessi con lo stato di cittadinanza, ad un concetto del *welfare* come sistema residuale: una sorta di rete di protezione per chi non ce la fa da solo. Una tale alterazione è deleteria anche, e forse soprattutto, per i poveri, perché l'esperienza dimostra che una politica sociale rivolta soltanto ad essi non solo si è rivelata assai poco garantista, ma anche assai poco efficace e senza possibilità di controllo da parte dei suoi fruitori; e, in definitiva, tale da aggravare sul lungo periodo il problema invece si risolverlo.

Filippo Cavazzuti

Per il lettore del *Rapporto sulla povertà* non è sempre facile capire il contesto in cui questo documento si colloca e, così pure, l'uso di alcune *affermazioni forti* in esso contenute che talora possono anche sorprendere. Mi soffermerò su entrambi gli aspetti.

Il *Rapporto* si pone manifestamente nella prospettiva di riforma del *welfare*. Con questo termine si indica lo «stato del benessere», lo «stato sociale», ma tali definizioni non connotano un unico modello. Vi sono infatti esperienze che si riconducono a una concezione cattolico-solidaristica ed esperienze che si ispirano a una concezione calvinista-protestante (come in Svezia, in Francia, negli Stati Uniti, dove essa ha avuto origine: eppure si tratta di situazioni con caratteri alquanto diversi).

Il modello presupposto dal *Rapporto* considera uno Stato che è presente nell'economia essenzialmente attraverso un'offerta di servizi e un'offerta di trasferimenti. Lo Stato può intervenire a titolo prevalentemente solidaristico e organizzando servizi cui il cittadino accede quando ne faccia domanda o quando versi in condizioni di bisogno (come nel caso del Servizio sanitario, che dipende direttamente dallo Stato e il cui fine è appunto la tutela della salute del cittadino, quando ne abbia bisogno), oppure lo Stato interviene anche mediante trasferimenti monetari alle famiglie o agli individui (e, in questo caso, non si assume l'onere di organizzare un determinato servizio, ma, più semplicemente, distribuisce assegni, che i percettori possono spendere come meglio credono).

Questi sono i due piloni portanti dello «stato sociale», come è nato e come si è sviluppato, sia pure in maniera distorta, in Italia, e come è accaduto altrove (in Inghilterra o nei Paesi scandinavi). Il *Rapporto* parte da una premessa, forse non esplicita: gli strumenti appena citati di intervento dello Stato non sono riusciti a risolvere il problema della *povertà*. E questa è appunto una parola, a mio avviso, molto *forte*: si tratta infatti di una espressione, per così dire, familiare, cui siamo abituati da secoli: è un dato culturale più che una parola. E il *Rapporto*, tuttavia, se ne avvale in modo improprio, anche se l'accompagna con l'aggettivo «relativa». Eppure essa risulta egualmente ingombrante, perché suscita soprattutto emozioni in luogo di ragionamenti: quando in Parlamento si evoca il tema della

«povertà» e si propongono provvedimenti «contro la povertà» si tenta di comprimere il dibattito, di forzarlo, in quanto è evidente che nessuno può dirsi contrario all'eliminazione della povertà. La parola, dunque, rischia di far perdere capacità di analisi e di distinzione:

Inoltre, il *Rapporto* opera un'altra semplificazione, anch'essa piuttosto *forte*, quando identifica la povertà con la *manca*za di reddito; si riferisce, pertanto, alla situazione soggettiva del povero, che è appunto colui che è privo di un reddito *sufficiente*. Ma tale concetto è evidentemente relativo, non assoluto, e per renderlo significativo occorre individuare un termine di paragone (un altro reddito, ritenuto *sufficiente*). Ecco perché, a un certo punto, nel *Rapporto* troviamo l'espressione «povertà relativa»: alla fine di un lungo ragionamento che si propone di dimostrare come l'insufficienza di reddito equivalga alla metà di un consumo, valutato come necessario.

Secondo il documento Gorrieri, poi, nella società attuale la povertà si trova in rapporto immediato con lo stato di disoccupazione. Anche questa mi pare un'affermazione *forte*. Si sostiene che tale relazione è legittima considerando che nelle società moderne, tranne che per pochi fortunati, la possibilità di ottenere un reddito è diretta conseguenza della possibilità di essere occupati. Da qui la sequenza: povertà–reddito–consumo– disoccupazione.

Quale keynesiano non pentito, anch'io ritengo che una politica economica tesa a ridurre il tasso di disoccupazione di un paese sia la via principale per affrontare una questione rilevante, come quella della povertà. Ma nel *Rapporto* vi è un primo salto quando si sottolinea che la disoccupazione dipende da una *pluralità* di fattori e non ci si preoccupa poi di indicare quale debba essere la politica economica per l'occupazione.

C'è anche un secondo salto, che non deriva dall'affermazione appena ricordata, bensì da un'osservazione empirica. In un paese come l'Italia, con una particolare tradizione di aggregazione sociale, la disoccupazione – causa principale della povertà – è considerata rispetto al nucleo familiare nella sua evoluzione (figli che crescono, non trovano lavoro e rimangono a carico della famiglia). Ed è rispetto a questa entità che si determina l'insufficienza di reddito e, dunque, la carenza di consumo comparato a quello medio delle

famiglie italiane. Pertanto si individua nella famiglia la situazione su cui si deve intervenire per rimediare al fenomeno della povertà ed è in questo contesto che nasce la proposta dell'«assegno sociale»: un trasferimento monetario a carico del bilancio statale e a beneficio delle famiglie «povere», sulla base di *scale di equivalenza* che il *Rapporto* si premura di precisare.

A mio parere, con questa impostazione si riduce la definizione di «povertà», e con essa le stesse motivazioni dell'intervento dello Stato a fini di benessere, attorno a un parametro troppo rigido, quale è *la disponibilità o meno di reddito*; nè la graduazione delle famiglie per numero di componenti introduce altri elementi di valutazione. In altri termini, non si tiene conto di altri fattori territoriali e soggettivi che pesano sulla situazione economica dell'individuo e delle famiglie: ad esempio, la differenza nella fruizione dei servizi nelle città e nelle campagne, al Nord e al Sud, la diversa età, il sesso, ecc. Se si ragiona soltanto in termini di reddito e si prospetta il rimedio dell'assegno familiare, si delinea in modo abbastanza preciso il tipo di riforma dello «stato del benessere» verso cui ci si intende avviare: la crescita dei trasferimenti monetari, piuttosto che una migliore organizzazione dei servizi sociali.

Queste soluzioni, peraltro, non sono alternative: per lo «stato del benessere», sia pure riformato, si tratta di pervenire a un giusto equilibrio. La mia preferenza in favore di interventi sui servizi è frutto di valutazioni culturali e ideologiche e, nello stesso tempo, analitiche. Nessuno «stato del benessere» funziona se alla base non vi è affermato il principio (e il fatto) della solidarietà tra i cittadini. I quali si devono trovare in una situazione di tendenziale eguaglianza, da cui nasce la *coesione sociale*, che giustifica misure come un'imposta progressiva o provvedimenti di finanziamento della sicurezza sociale. Intendo dire che i servizi sociali nel loro funzionamento quotidiano rivelano questa eguaglianza, questa solidarietà: il ricco e il povero dispongono della stessa scuola, della stessa assistenza sanitaria. E, in questa prospettiva, c'è anche disponibilità di *tutti* i cittadini, in quanto contribuenti, a comprendere perché le imposte vengono pagate secondo criteri progressivi: per avere servizi *eguali*, che, appunto, dimostrano l'esigenza di solidarietà all'interno della comunità. È ovviamente indispensabile, perché una tale concezione si affermi, che i servizi sociali siano efficienti; altrimenti

le classi medie, sulle quali gravano in misura maggiore gli oneri per il finanziamento dei medesimi, cominciano a lamentarsi, a fare il confronto tra quanto pagano a titolo di imposta e quanto ricevono a titolo di servizi. Quando questi non rispondono alle attese dei ceti maggiormente contribuenti, ecco che si verifica la richiesta dell'uscita dal servizio uguale e, in suo luogo, si propone l'istituto dell'«assegno», lasciato alla libera disponibilità di ciascuno. Le domande dei cittadini verrebbero indirizzate a strutture private che potranno soddisfarle, come avviene in una normale situazione di mercato.

Personalmente guardo con molta preoccupazione a una simile tendenza che rinuncia all'obiettivo di una riorganizzazione efficiente dei servizi sociali garantiti dai pubblici poteri; anche se mi rendo conto che la soluzione della distribuzione di assegni può essere attraente, perché consente alle famiglie che li percepiscono di selezionare i propri bisogni e di dare flessibilità alle proprie opzioni, che ora spesso si scontrano con una eccessiva uniformità dei servizi erogati.

In effetti, sarebbe necessario rendere più «elastici» i servizi, in qualche misura personalizzarli, non con riguardo al reddito degli utenti, ma ad altre loro condizioni individuali (come dicevo sopra, considerandone il luogo di dimora, l'età, il sesso, ecc.) che li pongano sempre davanti allo Stato in una situazione di *eguaglianza*. Viceversa, ciò non accade con l'elargizione dell'assegno, perché in questo caso, gli individui vengono considerati come persone con una ridotta capacità di spesa e, *solo in quanto tali*, destinatari dell'intervento pubblico. In questo modo si vengono a creare discriminazioni su quei «diritti di cittadinanza» che dovrebbero essere comuni a tutti. Nel *Rapporto* si giustifica la soluzione prefigurata (conseguenza «logica» – come si è visto – di affermazioni forti e approssimative) adducendo la necessità di interventi immediati e di facile attuazione, come avverrebbe nel caso dei trasferimenti monetari alle famiglie.

Pur essendo, a mio avviso, opinabile una scelta in tale direzione, occorre riconoscere che il *Rapporto* offre comunque un contributo critico importante circa l'attuale organizzazione dei trasferimenti monetari nel nostro paese.

Come è noto, gli assegni a diverso titolo (pensioni, assegni fami-

liari, contributi imputati alla Cassa d'integrazione, ecc.), vengono oggi corrisposti sulla base di criteri, per così dire, «burocratici-anagrafici». Infatti, secondo la legislazione vigente, il diritto del percettore è individuato sostanzialmente in virtù della sua appartenenza a un elenco che ne certifica la posizione relativamente all'attività lavorativa *svolta* o *non svolta*. Ma una tale distinzione per categorie non comporta affatto l'individuazione di situazioni eguali, perché assai diverse possono essere le condizioni effettive di ciascun iscritto nei vari elenchi (ad esempio: il coltivatore diretto povero si può trovare accanto a quello ricco). Insomma, il sistema attuale non dimostra alcuna capacità selettiva.

Al contrario, il *Rapporto* intende introdurre innovazioni non marginali, proprio per consentire da parte dello Stato interventi più ponderati. In effetti, se si adotta quale parametro per i trasferimenti monetari la posizione dell'individuo nella scala di distribuzione del reddito, cioè secondo «fasce», gli inconvenienti sopra segnalati scompaiono. In particolare, si suggerisce di *sommare*, unificandoli, i vari tipi esistenti di erogazioni finanziarie, a titolo previdenziale (pensioni sociali, assegni familiari, detrazioni fiscali, contributi per invalidità), al fine di mutare i destinatari delle medesime: piuttosto che a quei soggetti che sono *inclusi in determinati elenchi categoriali*, a quelli che appartengono a *famiglie il cui reddito complessivo rientri in una determinata fascia*.

Indubbiamente è un modo più razionale e più equo per definire la questione dei trasferimenti monetari e, come ho già detto, ribalta la prassi e il metodo oggi seguiti. Se, ad esempio, consideriamo l'istituto dell'«integrazione al minimo» della pensione, così come ora è congegnato, rileviamo che l'intervento sussidiario dello Stato si fonda sulla *storia contributiva* dei singoli percettori, a prescindere dalla loro *situazione di reddito*, cessate le contribuzioni. Ebbene, la Commissione Gorrieri propone di ridisegnare l'intero sistema al fine di tener conto della *reale e attuale* posizione dell'individuo in rapporto al reddito: solo da questa potrebbe sorgere il diritto all'integrazione.

In verità, però, il *Rapporto* in queste sue conclusioni è stato stravolto dagli autori della Legge finanziaria per il 1986, nella parte in cui si è voluto introdurre le cosiddette «fasce» allo scopo di discriminare, nella fruizione dei servizi sociali, i cittadini in base al loro

stato economico. Si verrebbe a ledere, pertanto, proprio uno dei postulati dello «stato sociale»: l'erogazione dei servizi in maniera eguale e il loro finanziamento soprattutto mediante il prelievo obbligatorio e generalizzato. Con ciò – lo ribadisco – non viene meno soltanto un principio di «ingegneria finanziaria», bensì tutta una concezione di solidarietà sociale. I servizi, infatti, in questa prospettiva verrebbero organizzati soltanto in funzione delle domande dei poveri, cioè da coloro che non sono in grado di rivolgersi al settore privato.

Un tale uso scorretto del *Rapporto* rende ragione delle mie critiche, proprio perché si è facilmente approfittato di un'espressione forte e troppo approssimativa: quella di *povertà*.

L'INCOMPLETEZZA DEL WELFARE STATE IN ITALIA

Sabino Cassese, p. 47
Alessandro Petretto, p. 56

Come il *best-seller* di quei giorni, *Gone with the Wind*, le 300 pagine del *Beveridge Report* (1942) si interessavano di tutta la vita dei cittadini, *from the cradle to the grave*: istruzione, sanità, lavoro, pensione. L'idea di assicurare a tutti un *national minimum*, in modo che ci fosse pane per tutti, invece che dolce solo per alcuni, fu tacciata di utopia e fu criticata perché assicurava l'Eldorado (Winston Churchill fu tra i critici più aspri).

Beveridge – si sa – preferiva definire l'ambizioso disegno da lui prospettato *Social Service State*. Le circostanze hanno voluto che il suo disegno abbia avuto fortuna e si sia diffuso col termine di *welfare state*, termine probabilmente coniato da uno studioso oxfordiano, Alfred Zimmern, il quale usava opporre con questo termine paesi come il Regno Unito al *power state* fascista.

Nel prospettare quelle che sarebbero divenute le linee portanti dei poteri pubblici della seconda metà del secolo, Beveridge si collegava a un passato anche lontano, che risaliva alle *poor laws* elisabettiane e vittoriane inglesi e al *Wohlfabrtstaat* tedesco, che aveva trovato nella legislazione bismarckiana degli anni Ottanta dello scorso secolo i suoi primi consistenti sviluppi, con l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, gli infortuni, la vecchiaia e l'invalidità.

Per altro verso, Beveridge andava oltre, perché prevedeva un intervento generalizzato, non limitato ad alcuni cittadini (i lavoratori che avevano contribuito allo schema assicurativo), ma diretto a tutti. E perché voleva assicurare prestazioni eguali per tutti, in modo da assicurare un eguale punto di partenza.

Le novità del disegno di Beveridge erano, dunque, due. La prima consisteva nel considerare unitariamente capitoli legislativi che precedentemente erano stati regolati separatamente. La seconda consisteva nella proposta di superare il regime delle assicurazioni sociali obbligatorie, per arrivare a un regime di sicurezza sociale.

Secondo Beveridge, il grado di istruzione, la possibilità di lavorare, le condizioni fisiche e la disponibilità di una pensione al termine dell'attività lavorativa o in caso di invalidità, costituivano fattori limitanti della eguaglianza effettiva dei cittadini, perché incide-

vano sulla parità dei punti di partenza. Per questo motivo, andavano considerati unitariamente. Ma, proprio perché la disciplina di questi fattori incidenti sull'eguaglianza non producesse disparità, occorreva abbandonare lo schema assicurativo e adottare quello della sicurezza sociale. Ne conseguiva che tutti e non solo i lavoratori dovessero potersi valere di interventi pubblici in quei campi. Che gli interventi fossero in larga misura a carico dell'intera collettività, che vi doveva contribuire con il pagamento delle imposte. Che, infine, i trattamenti previsti fossero uniformi.

Detto del punto di svolta dello Stato che si definisce «sociale», va ricordato per quali motivi e sotto la spinta di quali interessi esso si affacci, fino a trovare in Beveridge la formulazione più alta e coerente, che troverà attuazione, a sua volta, nel quarantennio successivo.

Le spinte che producono lo sviluppo dello Stato cosiddetto del «benessere» sono sostanzialmente due, collegate tra di loro. La prima fa parte dell'ordine degli svolgimenti reali o materiali ed è costituita dall'affermarsi dello «stato pluriclasse» a seguito dell'abbandono dei reggimenti censitari o classisti e dell'allargamento del suffragio. Con l'accesso ai poteri pubblici delle classi fino allora escluse, questi cambiano direzione di azione, mutandosi da poteri con funzioni prevalenti di ordine, in apparati con funzioni prevalenti di erogazione di servizi.

La seconda spinta è di carattere ideale e risale alla critica marxiana (e socialista in genere) del carattere limitato e insoddisfacente delle garanzie costituzionali della eguaglianza formale. Questa nasconde profonde diseguaglianze di fatto, provenienti da fattori sociali diversi, incidenti sul grado di istruzione, sulla scelta del lavoro, sulla salute, sulla disponibilità di un reddito minimo, ecc. Dei dieci punti programmatici indicati nel *Manifesto*, nel 1848, da Carlo Marx e da Federico Engels, due (lavoro per tutti ed educazione pubblica e gratuita di tutti i fanciulli) troveranno posto tra le indicazioni di Beveridge ed almeno altri cinque (tra cui quello relativo alla progressività delle imposte e quello attinente allo sviluppo delle imprese pubbliche) troveranno attuazione negli anni successivi, come parte integrante o condizione necessaria dello Stato «del benessere». È questo il capitolo più importante della vicenda paradossale dell'ultimo secolo, che ha visto affermarsi gli ideali sociali-

stici nei poteri pubblici, mentre i partiti socialisti, che di tali ideali erano portatori, restavano fuori dei governi.

Quali cambiamenti ha prodotto l'affermarsi del nuovo disegno dei poteri pubblici nella compagine dello Stato? In primo luogo, vi è stato un cambiamento nei rapporti tra Costituzioni formali e Costituzioni materiali. Per parecchi decenni, dalle prime rivoluzioni borghesi, le Costituzioni formali sono state programmi di azione frequentemente disattesi dalla concreta legislazione amministrativa. La tensione tra prescrizioni programmatiche e realtà, tra Costituzione e legislazione, ha costituito, quasi dovunque, una delle preoccupazioni dominanti delle classi dirigenti e dei partiti di opposizione in questo e nel precedente secolo, oltre a dare molti grattacapi a giuristi chiamati a spiegare come norme di grado superiore potessero essere disapplicate da semplici leggi o, addirittura, da prassi amministrative.

Dall'affermarsi del disegno di Beveridge, il rapporto si inverte. Le Costituzioni formali restano indietro, rapidamente sopravanzate dalla legislazione amministrativa, che crea nuovi diritti, amplia quelli esistenti, rende effettiva la tutela di altri, ecc. In poche parole, si potrebbe, parafrasando Tocqueville, dire che la costituzione amministrativa sopravanza la costituzione politica. Basti pensare, per riferirci all'Italia, all'obsolescenza delle norme della Costituzione formale sul diritto alla salute.

Il secondo cambiamento prodotto dall'affermarsi e dal diffondersi del disegno di Beveridge riguarda le dimensioni dei poteri pubblici, che crescono rapidamente, sia in termini di personale, sia in termini di spesa, sia in termini di entrata. Chiamati ad erogare tanti nuovi servizi, i poteri pubblici debbono dotarsi di personale e raccogliere risorse per poter pagare il personale e i servizi. Tutto ciò produce anche uno squilibrio tra i diversi poteri, perché provoca una crescita a dismisura di quello amministrativo, mentre quello legislativo e quello giudiziario conservano le antiche dimensioni e caratteristiche.

Gli apparati amministrativi, a loro volta, non cambiano soltanto nelle dimensioni, ma anche nel tipo di personale e di attività svolta. Al burocrate di vecchio stampo, si affianca il medico che lavora per la sanità pubblica e l'insegnante delle scuole statali. Due delle più antiche arti o professioni liberali vengono incluse nell'area pubbli-

ca, perdendo molte delle caratteristiche che prima avevano. All'attività di regolazione si affianca quella di erogazione, a compiti come quello del mantenimento dell'ordine pubblico, servizi come le prestazioni sanitarie.

Cambiano, infine, i rapporti tra i cittadini ed i poteri pubblici. Accanto ai diritti ed alle libertà, come quella personale e quella di manifestazione del pensiero, che comportano astensione o non interferenza del potere pubblico, vi sono diritti che richiedono prestazioni, organizzazioni complesse, risorse enormi, e che sono condizionati per l'effettività e l'efficienza dei poteri pubblici. A loro volta, questi diritti occupano uno spazio tanto grande nella vita dei cittadini da assumere l'importanza che nell'Ottocento aveva la proprietà rispetto alla libertà e all'autonomia dei privati (di qui la tendenza a parlare della «nuova proprietà»).

Si è parlato, finora, dello sviluppo delle istituzioni correntemente dette del benessere come se questo fosse omogeneo nei diversi paesi. Invece, pur se la linea vettoriale è comune, gli sviluppi sono diversi e fortemente asimmetrici. Diversi sono i servizi resi, diversa la data di introduzione, diverso il numero degli utenti, diverse le condizioni di prestazione (e, in particolare, il carattere universale delle prestazioni e le opportunità di accesso). In particolare, vi sono paesi, come il Regno Unito, dove servizi come quello sanitario sono ampiamente sviluppati e offrono prestazioni gratuite a tutti, e paesi come gli Stati Uniti, dove non esiste un servizio sanitario gratuito e la relativa assistenza è prevalentemente fornita da privati sulla base di assicurazioni. In alcuni paesi, inoltre, i servizi sono resi senza che sia necessario un provvedimento amministrativo discrezionale di ammissione (cosiddetti *entitlement programs*), mentre altrove questo è necessario e condiziona e limita l'accesso ai servizi (ad esempio, regola l'offerta dei servizi sulla base delle disponibilità finanziarie). Infine, vi sono paesi dove si preferisce assicurare il servizio o i servizi a cura direttamente dei poteri pubblici, mentre in altri si è scelta la strada di assicurare la erogazione di denaro a privati, perché questi si valgano di esso per procurarsi liberamente il servizio (scuola, sanità, ecc.).

Come si sono sviluppati i servizi propri dello «stato del benessere» in Italia? Si può dire che essi si affacciano nello stesso periodo degli altri paesi, ma restano largamente incompleti. Solo quando

viene completato il fondamento costituzionale dello Stato, all'inizio della seconda metà del Secolo, comincia la realizzazione dello «stato del benessere», che prosegue poi a ritmo accelerato.

L'istruzione diventa presto obbligatoria (1877), ma limitatamente al grado iniziale, salvo l'estensione successiva (1906). Ma l'offerta del servizio scolastico è lasciata ai comuni fino al 1911 e solo nel 1962 l'obbligo scolastico si estende alla scuola media e vengono stabiliti *standards* di offerta del servizio, in modo da poter dire che all'obbligo scolastico si accompagna l'obbligo dello Stato di istituire e gestire scuole.

La materia sanitaria è oggetto di frequenti interventi legislativi, ma diretti, fino alla metà del Secolo, prevalentemente, a fini di polizia sanitaria, specialmente per quanto attiene agli aspetti diffusivi delle malattie, il resto essendo di interesse esclusivamente privato. A questa disciplina si affianca quella diretta a rendere obbligatoria l'assicurazione per gli infortuni e le malattie (con successiva concentrazione per rischi omogenei in un unico soggetto, in modo da assicurare la solidarietà tra categorie e tra rischi). Solo nel 1978 si afferma il principio che tutti abbiano diritto alla salute e che un apposito servizio nazionale debba assicurare tale diritto, prevenendo e curando le malattie.

Anche nella materia del lavoro si registrano interventi che risalgono alla fase giolittiana, quando si afferma il principio della non neutralità dei poteri pubblici nella materia. Poi si affermerà il principio della protezione pubblica della parte più debole. Ma solo in epoca più vicina a noi sarà affermato il diritto ad una occupazione. Al diritto al lavoro, sancito costituzionalmente, non farà seguito, come vedremo più avanti, una compiuta attuazione.

Infine, la materia delle pensioni di vecchiaia passa dal periodo della mutualità (primo quarantennio unitario) a quello dominato dalle assicurazioni obbligatorie, per arrivare solo nel 1974 alla affermazione della pensione detta sociale, perché assicurata dai poteri pubblici anche a chi, ultrasessantacinquenne, non abbia contribuito, purché al di sotto di un livello di reddito indicato dalla legge.

Dunque, può dirsi che, in Italia, le istituzioni del benessere abbiano trovato piena cittadinanza solo in anni recenti e che solo in questi anni esse si siano sviluppate, portando il paese allo stesso livello di altri. Ma – come si è già accennato – esse non hanno trovato

piena attuazione, essendo rimasta incompleta l'attuazione di quella parte che è diretta ad assicurare un lavoro o, in assenza di esso, un reddito sostitutivo.

Vediamo quali istituti esistono in materia. Sono diretti al fine indicato tre gruppi di strumenti, l'assicurazione per la disoccupazione, le prestazioni straordinarie di disoccupazione e la Cassa Integrazione Guadagni. Ma l'assicurazione contro la disoccupazione, oltre ad avere ancora una base assicurativa, tutela contro la disoccupazione involontaria i lavoratori appartenenti alla forza di lavoro stabilmente occupata, non gli inoccupati, né chi non ha mai lavorato e, quindi, non è stato assicurato, né i lavoratori dei servizi pubblici, quelli stagionali, quelli domestici, quelli che svolgono lavori a domicilio. Inoltre, l'assicurazione offre una copertura solo per un tempo limitato (180 giorni) e a partire da una settimana dopo l'inizio della disoccupazione involontaria (cosiddetto periodo di carenza). Infine, l'assicurazione è di ammontare tale da essere del tutto irrilevante: nel 1984, ammontava a 800 lire al giorno.

Le prestazioni straordinarie di disoccupazione sono limitate ad alcuni settori economici e riguardano anch'esse solo chi sia stato già occupato. Inoltre, dipendono da un provvedimento discrezionale dei poteri pubblici, per cui non vi è un «automatismo» che conferisca un diritto.

La Cassa Integrazione Guadagni, introdotta, per la parte ordinaria, nel 1941, poi sviluppatasi anche in una parte straordinaria, oggi regolata da norme del 1975-77, è anch'essa strumento limitato ai soli cittadini già precedentemente occupati. Essa è ulteriormente limitata alla sola industria, con esclusione di dirigenti, apprendisti, lavoratori stagionali e a domicilio, nonché, naturalmente, del credito, delle assicurazioni, degli altri servizi, ecc. Infine, alle prestazioni della Cassa (che consistono nell'80% dello stipendio, entro un limite prefissato, per la durata di due anni, che – però – risulta frequentemente prorogata) non si accede automaticamente al verificarsi della disoccupazione, ma a seguito di una complessa procedura di ammissione, nella quale sono coinvolte rappresentanze sindacali e che si conclude con la deliberazione di un collegio interministeriale.

Manca, dunque, un intervento generale e non discrezionale diretto ad assicurare l'occupazione o il reddito. I cosiddetti interventi

adottati per alleviare la disoccupazione sono modesti palliativi. Tanto modesti da costringere i poteri pubblici ad usare se stessi come surrogati, aprendo i propri ruoli. È il caso della sovrabbondanza di personale amministrativo che si riscontra negli uffici pubblici di alcune zone, specialmente nel Mezzogiorno. Altro esempio istruttivo è quello offerto dalla Legge, molto sostenuta dai sindacati, del 22 agosto 1985 n. 444, intitolata «Provvedimenti intesi al sostegno dell'occupazione mediante copertura dei posti disponibili nelle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e negli enti locali». Infine, va ricordato il sostegno dato ad imprese private in difficoltà, con il loro assorbimento nel settore industriale pubblico, nonché l'uso delle stesse imprese pubbliche quale strumento di garanzia dell'occupazione.

Come si spiega che lo Stato detto del «benessere» sia rimasto zoppo in Italia? E come si spiega che ad esso manchi proprio quella gamba che gli economisti individuano negli interventi diretti alla garanzia del reddito?

Le spiegazioni principali di questa anomalia vanno ricercate, da una parte, nella fase o periodo nel quale le istituzioni del benessere trovano il loro maggiore sviluppo; dall'altra, nel modo in cui i gruppi e le categorie interessate hanno percepito e fatto valere i propri interessi e nella costellazione di forze che si sono prodotte intorno alle singole istituzioni.

In primo luogo, come si è già detto, le istituzioni di cui si parla, decollate anche in periodi lontani, si sono sviluppate negli anni terminali del maggior sviluppo economico (alla fine degli anni Sessanta e negli anni Settanta). Quelle che erano riuscite a vedere la luce, sono state subito colpite dalla scarsità seguita all'affluenza, imponendo un difficile lavoro di erosione, ridefinizione e razionalizzazione, che costituisce il principale problema tecnico e politico degli anni Ottanta. Quelle che non avevano visto la luce allora, sono state bloccate prima del nascere dalla situazione di crisi iniziata con il primo aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi, nel 1973.

Più complessa la seconda spiegazione. Perché sia comprensibile, bisogna ricordare che la crescita dello Stato dei servizi stabilisce nuovi rapporti tra poteri pubblici e cittadini. Questi non sono più soltanto del tipo puntuale e diffuso, ma divengono anche rapporti di gruppi. È per questo motivo che si parla di clientele dello «stato

del benessere». Tali clientele sono di due tipi. Vi sono le clientele dei percettori, costituite da coloro che si valgono dei benefici. E vi sono quelle degli erogatori, che si valgono dei benefici in modo diverso, in quanto, cioè, l'esistenza di un servizio sanitario o di un sistema scolastico dà occupazione a medici e ad insegnanti. Definiamo esterne le prime e interne le seconde. Ora, si può formulare l'ipotesi che la fame di posti pubblici abbia avuto in Italia un peso eguale alla fame di servizi pubblici e che, quindi, abbiano trovato realizzazione quelle istituzioni del *welfare state* che soddisfacevano, nello stesso tempo, una clientela esterna ed una interna. Questo spiega la crescita dei due sistemi a rete, quello sanitario e quello scolastico. L'uno e l'altro sono funzione di una crescente domanda di servizi che soddisfa anche, nello stesso tempo, aspettative di occupazione e di sicurezza di due categorie numerose quali quelle dei medici e degli insegnanti. E vi sono prove sicure che le due domande, quella interna e quella esterna, si appoggino reciprocamente, sostenendo il servizio secondo la tecnica per cui, quando esso non è tirato dalla domanda, è spinto dall'offerta.

Ci sarebbe da chiedersi perché si sia sviluppato il sistema pensionistico che non è certamente *labour intensive* e, quindi, non ha una vera e propria clientela interna. La spiegazione va, probabilmente, cercata nella circostanza che l'organizzazione rappresentativa della clientela esterna (i sindacati dei lavoratori) si è impadronita del servizio, acquisendo il controllo dell'Istituto della previdenza sociale.

Le prospettive che si aprono non sono rosee. Da una parte, la domanda di servizi è crescente. All'assistenza sanitaria ospedaliera si aggiunge l'*home care*. Non basta la scuola: occorre assicurare anche il trasporto e la fornitura gratuita dei testi scolastici. Gli studenti universitari non vogliono solo aver accesso senza selezione al grado finale di istruzione; vogliono anche che non vi siano tasse, o che queste rimangano irrisorie, come sono oggi. Un gruppo di filosofi e pedagogisti sta da tempo sostenendo che non basta affermare il diritto al lavoro; occorre assicurare il diritto ad un lavoro gradevole.

Dall'altro lato, vi sono difficoltà finanziarie che consentono con gravi sacrifici di pagare i servizi già introdotti. Sperequazioni soggettive e organizzative che fanno diventare diseguali gli interventi introdotti per assicurare maggiore eguaglianza. Sprechi e distor-

sioni che fanno diventare più costosa la macchina (a New York il numero dei bambini iscritti nei programmi di assistenza è superiore a quello che risulta dai registri di stato civile). I diritti garantiti, nel momento dell'affluenza, ai cittadini, si ritorcono contro i poteri pubblici, ingabbiandone l'azione in una serie di automatismi. Le amministrazioni finanziarie prendono il sopravvento su quelle chiamate ad erogare i servizi e stabiliscono i livelli di prestazioni non sulla base della domanda sociale, ma sulla base delle risorse disponibili. Ciò che provoca liti a tre, tra utenti, amministratori e finanziatori. E rende necessarie continue mediazioni parlamentari.

Alessandro Petretto

Mi propongo di illustrare l'origine teorica e storica dello «stato del benessere», quali sono le ragioni della sua nascita e perché, poi, entra in crisi, con riferimento soprattutto alla situazione italiana. Cercherò anche di valutare quali prospettive si aprono in questa fase di rinnovamento del *welfare* e quale può essere il ruolo degli economisti, tenuto conto del fatto che un loro compito è quello di fornire le categorie necessarie per un'operazione essenziale: la *misurazione* e il *controllo* dei due concetti su cui poggia lo «stato del benessere»; e cioè: *l'efficienza* e *l'equità*. Proprio dal loro uso, più o meno rigoroso dipende il giudizio sui risultati dello «stato del benessere».

I riferimenti degli economisti ad esso – senza dover risalire troppo indietro nel tempo – li troviamo in Adam Smith e in J. Bentham.

Il primo perseguiva l'idea alquanto ambiziosa di dimostrare l'esistenza di un fenomeno abbastanza straordinario: la società composta di individui che, pur tesi al raggiungimento del proprio egoistico interesse, riescono egualmente a pervenire a una condizione di coerenza, di armonia; tale che il sistema economico funziona «in equilibrio», in modo da procurare anche vantaggi generali per quanto concerne l'allocazione delle risorse. E questo risultato si ottiene con il minimo costo: si delinea dunque il concetto di *efficienza*.

Da parte sua J. Bentham sosteneva che le società dovevano perseguire il massimo benessere per il maggior numero di individui.

Pare difficile, in un primo momento, conciliare queste due esigenze. E' Vilfredo Pareto che cerca di provare come l'armonia del sistema economico, evocata da Smith, poteva consentire anche situazioni di benessere qualora lo Stato si fosse limitato ad intervenire per redistribuire la ricchezza.

L'idea che emerge a fine Secolo, sulla base di queste impostazioni, era quindi che il sistema economico fosse da solo perfettamente in grado di pervenire a una equilibrata allocazione delle risorse in termini quantitativi, dovendo lo Stato occuparsi semplicemente della redistribuzione dei redditi, ma senza alterare il funzionamento del sistema economico. Questa scissione tra momento

dell'utilizzazione, spontanea, delle risorse e momento della loro redistribuzione, che, invece, deve essere orientata, costituisce il fulcro della dottrina dei moderni utilitaristi inglesi, tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, i quali individuano forme di intervento pubblico in senso redistributivo alquanto decise (pur rimanendo sempre fedeli alla concezione che tali ingerenze non dovessero danneggiare troppo il sistema economico nel suo funzionamento così perfetto). Esponenti di questa scuola – dagli anni Venti alla seconda metà degli anni Trenta – sono Pigou – che è sicuramente l'autore cui fanno riferimento gli studiosi dell'*economia del benessere* – ed Edgeworth: entrambi sono allievi di Marshall e lavorano nello stesso centro di John M. Keynes (cioè dell'economista che per la prima volta ha posto il problema della «gamba mancante» del sistema dello «stato del benessere», sottolineando il dato della disoccupazione strutturale, cioè della disoccupazione involontaria).

Le prime difficoltà concettuali si rivelano con l'affermarsi della teoria molto sofisticata e complessa sul «fallimento del mercato». Alcuni economisti, infatti, accertano che, in realtà, il sistema economico, lasciato a se stesso, non dà luogo agli esiti positivi innanzi segnalati, in quanto non esiste quel mercato concorrenziale, descritto da Smith, Walras e da Pareto; esiste, viceversa, una situazione caratterizzata da presenze monopolistiche e da beni e servizi che non sono affatto regolati dal mercato. Viene pertanto messa in crisi l'idea del conseguimento dell'*efficienza da parte del mercato*, giacché il prezzo non è più lo strumento che permette la formazione della domanda e lo scambio di siffatti beni e servizi. E questi sono i cosiddetti «beni pubblici», quali l'istruzione, la sanità, ecc.

Quanto alla questione della redistribuzione del reddito, ci si chiede se un tale compito da parte dello Stato potesse essere assolto davvero in maniera indolore, senza influenzare minimamente il comportamento dei soggetti economici. La risposta è negativa, tanto che uno dei nodi della crisi dello «stato del benessere» concerne proprio il meccanismo redistributivo, nella misura in cui agisce in senso *disincentivante* rispetto alle «naturali» predisposizioni degli individui.

Ecco perché si parla di «fallimento del mercato»: anche per la sua inettitudine a conseguire condizioni di *equità*, secondo la pro-

spettiva della filosofia utilitarista, cioè come tendenza all'egualianza (dei redditi). Il concetto di «equità» che comunque ha attratto di recente gli economisti è quello elaborato dal filosofo americano J. Rawls, secondo cui essa si raggiunge quando la società procura benessere a coloro che al *punto di partenza* si trovano nella situazione relativamente più svantaggiata, quali i poveri, i disadattati, gli emarginati, ecc.

Lo «stato del benessere» nasce dunque, concettualmente, con la convinzione della necessità di un operatore *pubblico* che possa intervenire direttamente nella produzione, distribuzione di quei beni che non transitano nel mercato. Ciò può comportare evidentemente una redistribuzione dei redditi anche massiccia, che incide sul sistema economico, sulla sua *efficienza*, nel senso tradizionale prima considerato.

Si potrebbe anche dire che con queste operazioni si colmano le insufficienze del meccanismo del mercato, sicché, dal punto di vista degli economisti, non è esatto parlare di *incompletezza del welfare* (e questo è proprio il titolo di questo incontro). Esso, più che incompleto, può essere inadeguato, se non riesce a realizzare gli obiettivi dell'efficienza e dell'equità; e, in tal caso, ribaltando la formula sopra ricordata, si potrebbe rilevare il fallimento del «non-mercato». Quali sono allora i fattori di debolezza dello «stato del benessere»? Sintetizzando si possono individuare quattro punti.

L'allontanamento dalla logica dei diritti di proprietà: nel settore pubblico, infatti, la proprietà di quelle imprese che producono servizi *pubblici* non è dei normali soggetti che agiscono nel mercato (individui, in quanto titolari di imprese o, magari, in quanto azionisti), ma della collettività nel suo complesso, cioè, al limite, degli elettori. I quali, diversamente dagli azionisti, non possono cedere la loro quota o partecipare ai consigli di amministrazione per esprimere il loro eventuale dissenso. In altri termini, non hanno la possibilità di uscire liberamente da una situazione di disagio; possono, al più, reagire attraverso il voto ogni cinque anni, per cercare di mutare la composizione delle istituzioni rappresentative da cui dipende la formazione degli organi di gestione degli enti pubblici (come nel caso delle aziende municipalizzate, i cui consigli d'amministrazione sono eletti dai consigli comunali). E una tale forma di proprietà così «coatta» dà luogo a una società rigida, per così

dire «ossificata», giacché i dirigenti di enti pubblici, non sottoposti a controlli interni – da parte di azionisti –, possono agire non tenendo in alcun conto l'obiettivo dell'efficienza.

La nascita della figura del burocrate: il quale si interpone tra coloro cui dovrebbe spettare di esprimere le preferenze della collettività (cioè i cittadini-elettori) e i loro rappresentanti. Egli è in grado di far prevalere il suo orientamento, gli stessi suoi interessi, in quanto dispone, tra l'altro, di maggiori informazioni rispetto ai centri che dovrebbero istituzionalmente indirizzare la sua azione. E, anche in questo caso, possono essere disattesi i fini di efficienza e di equità.

Il fenomeno del «decoupling»: ciò si verifica quando la domanda di certi beni viene sostenuta, sovra-alimentata, come accade specificamente nella realtà del nostro paese. Uno dei nodi della crisi del *welfare* è proprio la dissociazione temporale e fisica tra chi paga per i servizi sociali e chi ne beneficia. Non del tutto propriamente si sostiene il loro carattere gratuito, in quanto per la loro fruizione non si deve corrispondere immediatamente un prezzo; ma, in verità, il loro costo è ripartito tra *determinate* categorie, secondo criteri di redistribuzione non sempre accettabili. Una tale scissione, l'imprecisa e miope convinzione che certi servizi non debbano essere pagati, ne dilatano enormemente la domanda sociale, al di là delle effettive necessità e preferenze della comunità. E ciò avviene anche per la già segnalata mancanza di responsabilità *diretta* (verso gli utenti) di coloro che dirigono il settore pubblico.

I disincentivi: ricerche empiriche hanno dimostrato che quando il settore pubblico raggiunge dimensioni ragguardevoli, come è avvenuto in tutti i paesi dell'area del *welfare*, elementi di disincentivazione alla produzione, al risparmio, alla creazione di imprese possono provocare una riduzione delle attività economiche. Per comprendere le conseguenze negative di un tale fenomeno, si riconsideri la concezione in tema di equità di Rawls, quando sostiene la necessità di assicurare il maggior benessere a quanti si trovano nelle condizioni di partenza relativamente peggiori, cioè ai più poveri. Se si accoglie questa impostazione, una situazione di disincentivi, che induca i «ricchi», perché gravati in misura eccessiva da imposte, a rallentare la loro attività produttiva, può non convenire ai «poveri» nel momento in cui determina una diminuzione delle ri-

sorse complessive, che dovrebbero essere redistribuite dall'intervento pubblico.

Dopo queste valutazioni di ordine generale, mi soffermo brevemente sulla situazione dello «stato del benessere» in Italia, per sottolinearne alcuni aspetti che lo differenziano rispetto ad altre esperienze. In particolare si potrebbe subito rilevare come esso si sia sviluppato in ritardo: l'espansione della spesa pubblica, in rapporto al prodotto interno lordo, ha raggiunto i livelli degli altri paesi solo alla fine degli anni Settanta; mentre alla fine degli anni Sessanta si può constatare ancora un sensibile ritardo sia nella spesa pubblica, sia nella pressione fiscale, pur verificandosi un'improvvisa accelerazione nei primi anni del decennio successivo. Questo andamento così a sbalzo non è indifferente, in quanto determina poi ricadute altrettanto violente.

Prendendo in esame alcuni elementi della finanza pubblica nello stesso periodo, appare come siano state approvate leggi di spesa fondamentali, di grande portata sociale (in materia pensionistica, sanitaria, di occupazione nella Pubblica Amministrazione, ecc.); ma la copertura dei costi di questi provvedimenti è stata sostanzialmente differita di un quinquennio, in seguito all'attuazione della riforma tributaria, i cui effetti iniziano a prodursi dopo il 1975. Proprio questa divaricazione tra i due momenti – come hanno messo in luce anche alcuni autorevoli osservatori, tra cui Roberto Artoni – è forse la causa principale delle condizioni drammatiche del nostro attuale bilancio statale, perché è in quei cinque anni di «vuoto» che si accumulano disavanzi impressionanti.

Ciò spiega anche quel fenomeno di *decoupling*, cui ho accennato sopra, frutto di evidenti scelte della classe politica, che, accortasi delle carenze del nostro «stato sociale» rispetto agli altri paesi, ha optato per una scorciatoia, assai vantaggiosa in termini di acquisizione del consenso: attuare, appunto, riforme per certi versi indilazionabili e considerare successivamente il problema del loro costo, di come farvi fronte. Da qui anche, e inevitabilmente, l'uso distorto dello strumento del bilancio, per inserirvi una massa enorme di attività pubbliche assolutamente incontrollabili nel momento in cui le loro fonti di finanziamento non sono affatto sezionabili, settore per settore.

In un simile contesto si è affermata, quasi conseguentemente, l'i-

dea che un'espansione indiscriminata della spesa pubblica possa essere in qualche misura controllata tramite operazioni di politica *macroeconomica*, cioè mediante interventi di tipo quantitativo sull'intera struttura del bilancio (i vari «tetti», «tagli», che contraddistinguono la Legge finanziaria). Viene pertanto a perdersi il presupposto su cui si è formato lo «stato del benessere»: l'esigenza di regolare la distribuzione di quei beni e servizi che, per loro natura, non possono essere allocati attraverso il mercato.

Per superare le presenti difficoltà, a mio avviso, occorre recuperare proprio l'idea e i meccanismi del mercato, non però nel senso di rendere «privato» quello che deve rimanere pubblico, illudendosi che i beni e i servizi sociali possano trovare nel prezzo lo strumento della loro allocazione. Intendo dire, piuttosto, che è indispensabile convincersi che l'attività pubblica in tutti i suoi settori ha potenzialmente una domanda, più o meno manovrabile a seconda degli effettivi bisogni, che proviene dalla collettività e che si confronta con un'offerta, cioè con una determinata produzione dei beni e servizi appena menzionati.

Ove si recepisce questo criterio di «vivisezione» in termini economici del bilancio dello Stato, appunto per verificare la dinamica delle singole aree di spesa, sarebbe possibile anche procedere a una valutazione dei rendimenti della presenza pubblica, settore per settore: la loro adeguatezza sotto il profilo quantitativo e qualitativo rispetto alla domanda della collettività. Insomma, si recupererebbe quell'idea di efficienza, da cui ci si è allontanati; tale da imporre finalmente una considerazione dell'uso razionale delle risorse disponibili e l'attribuzione di precise responsabilità a coloro che istituzionalmente devono provvedere alla loro gestione. Questo modo di disarticolare lo «stato del benessere» nei suoi singoli interventi e nelle sue singole grandezze mi sembra la giusta via per tentare di risolvere con gradualità la sua crisi.

Faint, illegible text covering the page, possibly bleed-through from the reverse side. A small dark mark is visible near the center.

**RISORSE PUBBLICHE, PIENA OCCUPAZIONE,
SISTEMA POLITICO**

Michele Salvati, p. 65
Giuliano Urbani, p. 74

È assai difficile affrontare il tema della «crisi economica» in termini generali, spiegare la sua origine e magari fare delle previsioni sulla sua durata. In effetti, le idee che circolano tra gli economisti sono molto diverse.

Secondo una prima opinione – che risale alla fine degli anni Settanta – tale fenomeno era rappresentato quale un semplice episodio «di disturbo» causato da una carenza di domanda effettiva, come era avvenuto in tempi passati. Attualmente gran parte degli economisti è convinta che il problema sia più complesso e più profondo, anche se non vi è coincidenza di vedute su quel che si è «rotto» nel funzionamento del sistema economico.

Questa mancanza di uniformità nelle analisi dimostra come la scienza economica – al pari di altre discipline sociali – si applichi preferibilmente alle situazioni di normalità, quando non vi sono grandi turbolenze e non si profilano grandi svolte, le quali non si prestano ad essere interpretate sulla base di «leggi» elaborate precedentemente. In ogni caso vi è perlomeno consapevolezza che si sta vivendo un'importante fase di transizione da moduli di sviluppo che hanno caratterizzato il periodo dalla fine della Seconda guerra mondiale ai giorni nostri (ed ai quali ci siamo anche concettualmente abituati) a una nuova fase sociale, economica e politica sicuramente diversa, seppure ancora abbastanza indeterminata nelle sue linee.

Vi sono idee consolidate anche sul tipo di crescita che si era affermato prima della crisi e sui singoli elementi di questo «modello» ormai andati in frantumi e, quindi, inservibili. Proviamo a considerarli.

Una prima componente, di natura internazionale, era la volontà degli Stati Uniti di fungere da «direttore d'orchestra» di un commercio internazionale liberato dagli impacci prebellici, e solidamente impiantato su basi multilaterali. Sempre a livello internazionale va ricordata l'abbondanza e il basso prezzo delle materie prime, che condussero, fino ai primi anni Settanta, a ragioni di scambio sempre più favorevoli ai paesi industrializzati.

Una seconda componente è il «fordismo», termine che sta a connotare i processi di produzione – di massa o su grandi serie, me-

dianche tecniche tayloristiche – e di utilizzazione dei beni fabbricati. Occorre infatti ricordare che in Europa, nel dopoguerra, per la prima volta, i produttori diventano in massa anche consumatori dei loro prodotti (in precedenza buona parte del consumo dei ceti operai era indirizzato verso beni provenienti dal ciclo agrario o di piccola manifattura). Ne è derivata una spirale continua di crescita, quale si era verificata nell'America degli anni Venti e Trenta (che si può pertanto considerare il «laboratorio» di quello straordinario fenomeno di sviluppo «esportato» in Europa vent'anni dopo).

Una terza componente del modello entrato in crisi è lo «stato del benessere», che si qualifica attraverso una politica di trasferimenti finanziari e di consumi pubblici, i quali per un non breve periodo non interferirono con l'espansione dei consumi privati. Ciò comportava che i singoli consumatori – di beni privati e di beni pubblici – non percepissero la necessità e l'inevitabilità di sacrifici per disporre di maggiori e più soddisfacenti servizi sociali (scuola, sanità, pensioni, ecc.); non si rendessero, cioè, conto del costo della solidarietà.

Infine, bisogna sottolineare l'elemento della «piena occupazione», fondamentale per un sistema economico, politico e sociale che deve essere valutato nel suo complesso, anche per comprenderne il funzionamento sotto il profilo dell'acquisizione del consenso di massa. Infatti, lo «stato democratico», impegnandosi in misure di benessere, creava domanda e, nel contempo, le tecniche produttive «fordiste» consentivano un'offerta di beni di consumo durevoli a prezzi talmente bassi da essere accessibili ai salari dei ceti operai che, dunque, venivano ad avere un potere d'acquisto innanzi nemmeno immaginato.

Ma ora – come si diceva sopra – questo «meccanismo» si è rotto in tutte le sue parti: gli economisti, anche i più tradizionalisti, ne sono coscienti, pur non avendone ancora compreso le ragioni.

È venuta innanzitutto meno la grande regia espansiva da parte degli Stati Uniti nell'arena internazionale, anche se essi non hanno del tutto rinunciato a tale politica, come dimostrato dalla dilatazione enorme della loro domanda interna (che ha determinato un grosso disavanzo nella loro bilancia dei pagamenti: disavanzo provvisoriamente sopportabile, per loro, in quanto il dollaro è la moneta di riserva internazionale). È comunque evidente che le fasi

espansive, anche negli Stati Uniti, si fanno più brevi ed è sempre più difficile riuscire a prostrarle (e infatti, assistiamo a tentativi di marcia indietro nella politica economica americana). Inoltre, è da rilevare che all'espansione interna americana non corrisponde più, come in passato, un processo analogo su scala mondiale. E, infatti, l'Europa si trova relativamente arretrata rispetto all'espansione dell'oltreoceano e i paesi del Terzo Mondo sono rimasti praticamente immobili, paralizzati dall'ammontare dei debiti da cui sono gravati e dalla severità delle istituzioni finanziarie internazionali nella concessione di agevolazioni o nuovi prestiti. Più in generale, è maturata la convinzione delle limitate possibilità della crescita, anche sulla base dell'esperienza traumatica del *boom* del prezzo del petrolio, la quale ha insegnato che i prezzi delle materie prime possono subire delle fluttuazioni (smentendo la «sicurezza» precedente che le materie prime potessero affluire sul mercato a ritmi costanti e a prezzi bassi, senza particolari tensioni).

Insomma, un'altra *certezza* nei rapporti di scambio è entrata concettualmente in crisi, anche se adesso ci troviamo in una congiuntura più favorevole.

Per quanto riguarda il sistema produttivo e di consumo, che ho definito sinteticamente come «fordismo», i problemi sono sorti appena si è inceppata l'organizzazione produttiva *di grandi serie*. E ciò è accaduto quando si è entrati in una fase di saturazione crescente di un insieme di beni di consumo di massa (l'automobile è l'esempio più tipico, ma si possono considerare anche gli elettrodomestici, la cui comparsa sul mercato aveva determinato il massiccio sviluppo degli anni Cinquanta e Sessanta). Con ciò non intendo sostenere che si sia esaurito il fenomeno dei consumi di massa (simili prognosi sarebbero davvero rischiose); ma è comunque difficile immaginare per l'avvenire un'altra serie di beni di massa, tale da esigere per la loro produzione un'organizzazione e una occupazione quali quelle che abbiamo conosciuto in passato, con i loro meccanismi di *induzione e moltiplicazione* (ad esempio: l'esplosione del mercato degli autoveicoli ha generato le linee di trasporto, la costruzione di autostrade, l'esigenza di nuovi moduli di urbanizzazione; lo stesso discorso si può fare per i prodotti durevoli per la casa). Si confida molto, attualmente, sullo sviluppo del settore dell'elettronica, ma esso, in verità, non sembra richiedere un nu-

mero di addetti paragonabile a quello dell'industria meccanica degli anni Sessanta.

Lo «stato del benessere», con i suoi massicci trasferimenti, con i suoi consumi pubblici, da parte sua, entra in crisi appena si ferma lo sviluppo generale e, quindi, l'espansione degli stessi consumi privati; e su di questi incomincia a incidere l'intervento pubblico in favore dei cittadini meno fortunati, meno abbienti. Cosicché si palesano nella collettività in modo chiaro, e forse per la prima volta, conflitti di interesse che mettono in difficoltà le istituzioni, i partiti, i movimenti sociali che si battono per l'affermazione dei principi di solidarietà. E le difficoltà aumentano con la riduzione delle basi fiscali, con l'incremento della disoccupazione, conseguenza – come già sottolineato – della diminuita produttività.

Una situazione di disoccupazione insolitamente elevata, che fino a qualche anno prima sarebbe stata ritenuta insopportabile, caratterizza gran parte dei paesi del capitalismo occidentale, con l'eccezione degli Stati Uniti, del Giappone e di alcuni singolari paesi europei (come la Svezia e l'Austria). Ma si tratta di casi affatto particolari. Gli Stati Uniti possono consentirsi lo sviluppo occupazionale di questi ultimi cinque anni grazie a quel colossale disavanzo di bilancio già ricordato e con l'assorbimento di risparmio dal resto del mondo (garantito dalla fiducia nel dollaro, moneta di «riserva», nonostante i suoi alti e bassi sui mercati finanziari). Il Giappone, invece, ottiene un tale risultato per la sua maggiore efficienza produttiva e capacità competitiva, che gli permettono di erodere i pur limitati spazi di mercato degli altri paesi, restringendo pertanto la loro stessa possibilità di sviluppo.

Queste due esperienze, però, non possono costituire un punto di riferimento per economisti seri, perché sono espressione di due sistemi sociali e politici profondamente diversi da quelli europei e, dunque, non sono modelli importabili.

Per quanto concerne i due paesi europei sopra menzionati, il discorso è molto diverso, perché sulla loro situazione ha inciso in maniera determinante l'assetto sociale e politico che li contraddistingue, al punto che proprio con riguardo ad essi i politologi hanno coniato la categoria degli «stati neocorporativisti». Si tratta di paesi governati da lungo tempo da partiti socialdemocratici, ove il ruolo dei sindacati – molto omogenei, non spaccati al loro in-

terno da divergenze ideologiche e molto radicati nel tessuto sociale – è imprescindibile. Ciò ha reso possibile un efficace compromesso di politica economica che è riuscito a frenare l'ascesa della disoccupazione, mantenendola entro i limiti del 3-4% (rispetto alla forza lavoro), quando negli altri paesi essa ha raggiunto livelli prossimi o superiori al 10%. Ovviamente, i costi di questa politica non sono stati indifferenti, come rivela il dato di fortissimi disavanzi nel commercio internazionale e il notevole «sbilancio» del settore pubblico.

A parte l'eccezione dei paesi considerati, in tutti gli altri del cosiddetto «mondo industriale avanzato» il fenomeno di una massiccia e impreveduta disoccupazione si è manifestato in tutta la sua crudeltà ed ha posto problemi non solo di ristrutturazione del sistema economico, ma di complessiva riorganizzazione del sistema politico. È infatti entrato in crisi l'assetto liberaldemocratico, nell'ambito del quale era maturato il grande sviluppo degli anni Cinquanta e Sessanta, all'ombra di quel compromesso keynesiano che aveva permesso la composizione tra istanze liberiste di gestione dell'economia e istanze socialiste, e che trova il suo referente nel famoso *Rapporto di Beveridge* e in altri «sacri» testi del laburismo inglese. Proprio su questo terreno si crea nel dopoguerra quel consenso *lib-lab*, in senso lato, con una relativamente facile convivenza tra le forze imprenditoriali del libero mercato e le forze del Movimento operaio.

Tale sostanziale intesa, in presenza di una diminuzione delle risorse disponibili, oggi però vacilla. E questo – lo ripeto – è un fatto comune a tutti i paesi dell'area industrializzata occidentale, sia pure con caratteristiche diverse, più o meno preoccupanti.

L'Italia, ovviamente, partecipa a questa situazione di crisi con punte di maggiore gravità rispetto agli altri stati. (Di solito noi consideriamo i dati della Gran Bretagna, della Germania e della Francia e meno quelli della Spagna o della Grecia, a cui, per certi aspetti, siamo più vicini). In Italia sono più serie le tensioni inflazionistiche e lo squilibrio del bilancio dello Stato (per una maggiore incapacità della nostra classe dirigente di impostare in maniera non inflazionistica una politica di bilanciamento tra costi e ricavi). Da noi si verifica anche una maggiore difficoltà ad alzare il livello dell'imposizione in rapporto all'entità delle spese correnti (da qui le dimen-

sioni eccessive della nostra inflazione, in assenza di strumenti che impongano alle rivendicazioni settoriali una disciplina che tenga conto dell'andamento produttivo nazionale). Un'altra differenza rispetto alla situazione degli altri paesi è in Italia la grande disomogeneità regionale (tra Nord e Sud, per considerare il caso più macroscopico ed evidente a tutti), tale da esigere interventi molto differenziati tra di loro: è noto, ad esempio, che la disoccupazione si concentra soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno. Il nostro paese si caratterizza, poi, per la tradizionale inefficienza della Pubblica Amministrazione e del sistema d'istruzione (superiore perfino a quella spagnola): e questo è un fatto, forse, più grave del disavanzo pubblico e dell'inflazione, perché paralizza le stesse possibilità di intervento.

La «rottura» del precedente modello pone il problema di ricercarne uno nuovo. Un problema davvero difficile, perché economisti, scienziati della politica, politici intravedono con fatica i lineamenti della società verso cui ci si sta avviando e, comunque, si avvalgono sempre delle vecchie categorie: sia che recuperino approcci del pensiero liberale e liberista (ridurre il peso dello Stato, riattivare i vincoli e il regime dei mercati), sia che si ispirino alle tradizionali, seppure più recenti, formule di interventismo keynesiano (gestione del bilancio pubblico, creazione di nuove «isole» di «stato del benessere», ecc.).

In questa grande fase di transizione, quasi nessuno è in grado di intravedere la formazione di un nuovo patto sociale e politico, presupposto di un nuovo modello di sviluppo; ed allora si provvede con misure congiunturali, *ad hoc*, che si rifanno ora all'una ora all'altra scuola o, non di rado, sono un ibrido tra le medesime. E questi tentativi di conciliazione tra i due indirizzi, quello liberista e quello riformista, talora ribaltano le posizioni classiche di «destra» e «sinistra» (quando, ad esempio, esponenti socialisti propongono soluzioni di marca liberista in tema di organizzazione scolastica).

Sulla stessa questione della disoccupazione si assiste a un siffatto cambiamento di prospettiva: pensatori socialisti, non solo in Italia, perseguono indirizzi liberisti e si affidano alla capacità, alla grinta dei singoli in un mercato sciolto da vecchi impacci, nello sforzo di uscire da una situazione di *empasse*. Ma anche nell'ambito del pensiero «moderato» si registrano atteggiamenti che, al contrario, si

muovono in una direzione interventista, statalista, figlia, per così dire, del «compromesso keynesiano». In proposito si può citare Giorgio La Malfa che, assieme ad altri autori, ha scritto un libro, *L'Italia al bivio. Ristagno o sviluppo* (Laterza, Bari 1985), che è un inno alla programmazione; e ciò quando si riconosce che questo strumento, tipico cavallo di battaglia dei riformisti, in Italia non ha funzionato. Alla stessa stregua, nel nostro e in altri paesi i partiti democristiani si affidano alla proprietà pubblica dei mezzi di produzione, all'intervento pubblico, al fine di mantenere quelle gigantesche reti di controllo politico create nel passato. Insomma, è sempre più arduo ragionare con le vecchie etichette.

Un esempio assai significativo della crescente difficoltà di trovare una linea coerente in questo momento di transizione è, per l'Italia, il cosiddetto «Piano per il lavoro», elaborato dal Ministro socialista Gianni De Michelis. Si tratta, in verità, di un documento frutto della convergenza di diverse volontà politiche nell'ambito del governo e che esprime, quindi, un complesso disegno di politica economica, che va al di là dello specifico obiettivo della lotta alla disoccupazione.

Rispetto all'impostazione seguita in passato (con il Piano Vanoni, a metà degli anni Cinquanta; con la programmazione del centro-sinistra, che cercava di risolvere soprattutto il problema della disoccupazione nel meridione), il «Piano De Michelis» muove dalla «constatazione», incredibilmente rassegnata, che nel nostro paese lo sviluppo economico è fundamentalmente controllato da *forze esterne*. La sua crescita non può pertanto essere superiore al tasso che si registra in media nel mondo industrializzato e questo dato viene assunto come un vincolo insuperabile. Cosicché, ad esempio, se si valuta che esso si manterrà a un livello pari al 2% annuo, se ne potrà dedurre che la percentuale dei posti di lavoro aggiuntivi in un anno sarà di 0,3-0,4 punti, al massimo. Questo irrisorio incremento, di fronte all'enorme offerta di lavoro (conseguenza dell'esplosione demografica degli anni Sessanta e dell'entrata massiccia delle donne nel mercato del lavoro) porterà nei primi anni Novanta ad una disoccupazione di massa dell'ordine di 3-3 milioni e mezzo di persone.

Con una simile prospettiva, il «Piano De Michelis» propone sostanzialmente tre aree di intervento: flessibilità nel rapporto di la-

voro, riduzione del tempo di lavoro, innalzamento del livello dell'obbligo scolastico (non solo fino all'età di 16 anni, ma addirittura portandola ai 18 con la previsione di appositi corsi di formazione-lavoro; in tal modo la disoccupazione giovanile viene in parte occultata).

Il documento, tuttavia, tace sulla questione della disoccupazione meridionale o di alcune zone dell'Italia Centrosettentrionale, dove il fenomeno richiederebbe la creazione di almeno 800.000 nuovi posti di lavoro.

La parola d'ordine è quella della *flessibilità*. Con una tale formula sostanzialmente si segnala l'esigenza di rendere elastica verso l'alto o verso il basso, a seconda dei casi, la remunerazione reale del lavoro. Oppure, ed è forse il significato prevalente tra non economisti, una elevata discrezionalità aziendale in tutti i momenti del rapporto di lavoro: nell'assunzione, nelle relazioni industriali, nell'estinzione del rapporto. Per quanto concerne il mercato del lavoro dei giovani, ad esempio, si vorrebbe stabilire una sorta di *salario di ingresso* sufficientemente modesto, tale da indurre le imprese ad assumerli. In effetti, attualmente i differenziali retributivi tra lavoratori anziani e lavoratori giovani sono troppo ristretti, ma la soluzione prospettata in favore dei giovani potrebbe provocare la tendenza al licenziamento degli anziani. Come abbiamo già ricordato, rientrano nell'ipotesi della «flessibilità» anche altre condizioni, come i modi di assunzione, la regolamentazione dei rapporti di lavoro, per quanto riguarda soprattutto le forme della loro cessazione. Le deroghe rispetto alla rigida situazione normativa vigente sarebbero notevoli: si avrebbe un uso più generalizzato della «chiamata nominativa» in luogo di quella «numerica»; sarebbero introdotti i «contratti a termine» o il cosiddetto «lavoro interinale»; si diffonderebbero le agenzie private in grado di fornire prestazioni d'opera specifiche, attraverso la gestione di forza lavoro precaria. Una tale serie di misure allenterebbe le garanzie disposte con lo «Statuto dei lavoratori».

In proposito il «Piano De Michelis» si muove con prudenza, in quanto la sua ambizione è quella di coinvolgere in questo processo di cambiamento delle regole del lavoro gli stessi sindacati, il cui consenso è ritenuto essenziale.

Il problema più cruciale è forse quello della revisione dei mec-

canismi della Cassa Integrazione Guadagni, il ricorso alla quale dovrebbe ritornare ad essere eccezionale, come del resto era stato pensato originariamente. In tale direzione si ipotizza l'istituzione di «liste di mobilità» – in realtà vere e proprie liste di licenziamento. A coloro che vi sono inseriti dovrebbe essere inizialmente corrisposta un'indennità di mobilità, pari alla somma ora erogata dalla vigente Cassa Integrazione (cioè il 92% del salario); ma tale somma con il protrarsi del tempo diminuirebbe progressivamente, fino ad estinguersi dopo tre anni di permanenza nelle sopramenzionate liste. Inoltre, con la soppressione della chiamata numerica, i licenziati perderebbero il diritto di precedenza nell'iscrizione ad esse.

Da tale insieme di proposte – illustrate troppo parzialmente e sinteticamente – emerge comunque abbastanza bene il senso del disegno di De Michelis (e degli altri autori del Piano): favorire l'instaurarsi di condizioni più favorevoli per le imprese, incentivare l'iniziativa *autonoma* dei singoli. Così procedendo, si confida che l'attuale crisi possa essere, se non superata, quantomeno fortemente alleviata.

Si tratta, evidentemente, di una prospettiva nettamente liberista, anche se non così deregolatrice come le misure del Primo ministro inglese, signora Margaret Thatcher. Non a caso – come ricordavo innanzi – si ricerca la collaborazione del sindacato, che dovrebbe comprendere i vantaggi di questo nuovo corso, che si affida alle energie degli individui, affrancati dalla dipendenza della manna statale.

Ancora una volta, concludendo, vorrei sottolineare l'ideologia di teorizzazioni di tal genere che potrebbero rappresentare una nuova versione di *liberalismo socialista* e che circolano non solo in Italia, ma anche in altri paesi. È il caso dei rocardiani in Francia, dei socialdemocratici in Gran Bretagna, di una parte dei «verdi» tedeschi. Questo ibridismo di concezioni una volta antagoniste è un segnale dello stato di smarrimento ideologico e teorico di questa fase di transizione, di cui non è ancora possibile cogliere con certezza la direzione. In tale contesto il compito di uno scienziato sociale non può essere che quello apparentemente modesto, eppure decisivo, di considerare senza preconcetti ciascuno di questi frammenti così ibridi, di sottoporli a una critica serrata e di segnalare le analisi e le proposte senza senso.

Ci si potrebbe chiedere se è proprio vero che la questione della povertà-disoccupazione è diventata importante, dal punto di vista politico, nel nostro paese. La risposta è negativa, se è vero che un problema diventa politicamente rilevante quando mette in discussione equilibri, ruoli decisionali, soggetti all'interno del sistema politico.

È stato pubblicato il *Rapporto sulla povertà*, ma non mi pare che su di esso ci sia stato un grande dibattito e nemmeno che esso sia stato portato all'attenzione dell'opinione pubblica. Io stesso, che pur faccio di mestiere l'osservatore politico, non ho avvertito la necessità di approfondirlo. Intendo con questo sottolineare semplicemente un dato di fatto e non certo esprimere valutazioni sul contenuto sicuramente utile e scientificamente ragguardevole del documento elaborato dalla Commissione Gorrieri.

Se poi consideriamo più specificamente il tema della disoccupazione giovanile (tante volte evocato!), ebbene il discorso è il medesimo: la questione non produce alcun impatto sul sistema politico. Se ne parla, e questo Seminario ne è una testimonianza, ma non è un argomento discriminante, tale da distinguere e dividere la destra dalla sinistra. Insomma, i vari esponenti politici lo affrontano, in termini retorici e con una mediocre intensità, come un problema di dimensioni nazionali, lontane, consapevoli comunque che esso non produce conseguenze sugli assetti partitici: non determina – almeno per ora – spostamenti di voti e neppure provoca particolari situazioni conflittuali all'interno delle coalizioni di governo.

Ragionando, sia pure approssimativamente, in termini di scienza politica, potremmo allora dire che tale questione manca di una *domanda politicamente rilevante*. E, in effetti, non induce nemmeno ad assumere *decisioni* politiche, come l'approvazione di leggi o di «grandi» programmi di riforma; nonostante la presenza del «Piano De Michelis».

Per spiegare un tale stato di cose, apparentemente paradossale, potremmo richiamare la teoria «dei sottoprodotti», elaborata da Schumpeter, secondo cui le decisioni politiche in un sistema democratico e pluralista sono un «derivato» della competizione politica e, dunque, della forza dei singoli attori, i quali si contendono

delle risorse e si avvalgono degli strumenti del «gioco» politico. E la questione della disoccupazione giovanile non rientra affatto in questa arena; o, se si preferisce, ci rientra frantumata, come somma di tanti problemi corporativi o particolari, non nelle sue dimensioni nazionali.

Occorre allora indagare sul perché il nostro sistema politico dia luogo ad esiti di questo genere; sollecitato da economisti e scienziati sociali a rispondere in modo razionale e globale, produce decisioni opposte: risponde, cioè, con una serie disorganica di provvedimenti minutissimi, congiunturali, sezionali, a rilevanza talvolta microterritoriale. Ciò è consentito anche perché nel nostro sistema politico-costituzionale vi è, non a caso, una dispersione di *centri potestativi* non coordinati tra di loro, ciascuno responsabile e «padrone» quasi esclusivo del proprio settore, della propria competenza. Basterebbe considerare la suddivisione dei nostri ministeri, dei rapporti tra centro e periferia nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, in senso lato.

In un simile contesto, vi è pochissimo spazio a livello decisionale per i «beni collettivi» (intendendo con questa locuzione, mutuata dal lessico della scienza delle finanze, le leggi di grande portata, molto coerenti nella loro struttura e nei loro fini); mentre vi è notevole udienza o, meglio, interesse per i «beni selettivi», tra i quali potremmo ricomprendere le cosiddette «leggine» o addirittura «leggi-fotografia», provvedimenti i cui destinatari sono gruppi sociali o categorie particolari, ben individuate.

Un esempio indicativo può essere rappresentato proprio dal Piano De Michelis, per come è stato criticato da Michele Salvati: appunto come una somma di «beni selettivi». Ed anche se lo si volesse valutare come un tentativo di produrre un qualche «bene collettivo», ebbene sono sicuro che non farà molta strada. Del resto, ciò è accaduto nel nostro paese per moltissimi altri progetti che non sono riusciti a decollare: la nostra storia parlamentare ne è piena. Talora essi hanno mantenuto, a ricordo degli intenti «complessivi» originari, soltanto il titolo e, lungo l'*iter* di approvazione da parte delle Camere, sono stati radicalmente trasformati, diventando altrettante «leggi Arlecchino», come sono state definite, proprio perché difettano di coerenza e cercano di esaudire interessi non di rado contrapposti o, quantomeno, divergenti. Anche per

questo, in Italia è sempre più difficile esercitare alcuni mestieri, come quello di giudice o, anche, di pubblico amministratore: perché molto spesso si devono applicare norme incredibilmente contraddittorie.

Se la situazione è quella descritta, ecco che, inevitabilmente, si pone un problema, per così dire, «a monte»: quello della correzione del nostro sistema politico, tale da indurre la competizione che si svolge nel suo ambito a favorire la produzione di «beni collettivi», piuttosto che di beni selettivi.

In proposito si può proporre come esempio (più che come modello) di un sistema politico che, tendenzialmente, riesce a raggiungere gli esiti auspicati, il caso degli Stati Uniti. Qui la «gara» avviene tra due partiti, anche in virtù del sistema elettorale maggioritario vigente; entrambi i partiti sono in pratica costretti a «rincorrere» il cosiddetto elettore *mediano*, dal punto di vista politico. Infatti per diventare Presidente negli Usa è indispensabile conseguire almeno il 51% dei voti; e i candidati, normalmente, partono con un pacchetto di consensi sicuri non oltre il 45%. Si tratta allora di catturare almeno quel 6% dell'elettorato che fa la differenza. Ma questo elettorato ha una caratteristica: manifesta le preferenze politiche che sono tra loro meno distanti, rispetto a quelle degli altri votanti. È, questo, un fatto elementare di geometria, che produce effetti politici di enorme rilevanza. Infatti, nel nostro paese – dove i partiti rilevanti sono nove – il contesto della competizione è tale che tutti gli attori politici finiscono per rincorrere gli elettori confinanti, alla propria destra e alla propria sinistra. La conseguenza è che nell'arena dove si svolge in Italia il gioco politico, finiscono per enuclearsi ben sedici diverse aree di udienza o, si potrebbe altrimenti dire, ben sedici tipi di *domande politiche* differenziate, che non possono non spingere i partiti verso il privilegiamento di atteggiamenti settoriali, microcorporativi, strutturalmente ambigui.

Il sistema che offre le maggiori garanzie sotto il profilo della rappresentatività delle domande sociali e politiche è quindi quello americano, non quello italiano: in quanto nelle società complesse, come le nostre, è proprio l'elettore mediano ad essere il più rappresentativo e il meno conflittuale; e che finisce per incentivare lo stesso sistema decisionale a produrre non pochi «beni collettivi» accanto agli inevitabili «beni selettivi».

**PUBBLICO E PRIVATO
NELL'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI SOCIALI**

Dian Schefold, p. 79
Giovanni Bognetti, p. 95

Dian Schefold

Anche se lo sviluppo economico – sia a livello nazionale, sia a livello internazionale – pare oggi in ripresa, soprattutto grazie alla caduta del prezzo del petrolio, il problema della «povertà» è sempre attuale e drammatico.

Posso limitarmi a citare alcuni dati assai indicativi che si riferiscono alla situazione della Germania: dal 1969 al 1982 il numero di individui – non protetti da altre forme di assistenza sociale – beneficiari di interventi pubblici per garantire loro il mantenimento di uno *standard* minimo delle condizioni di vita, è raddoppiato (passando da 759.000 a 1.560.000 unità)¹. Di converso, l'incremento annuale di tali prestazioni *di base* dal 1978 – con l'eccezione del 1981 – ha oscillato tra l'1 e il 2%, al di sotto della soglia di inflazione².

Ciò è sufficiente a dimostrare come l'assistenza sociale – nel suo complesso – non possa più essere finanziata integralmente dallo Stato. E proprio da questa constatazione hanno origine il tema di discussione e le domande che esso inevitabilmente pone: si può e si deve restringere l'area dei servizi sociali? Esistono le condizioni non solo per la (ri)privatizzazione delle imprese, ma anche dei servizi sociali istituiti ed organizzati fino ad ora dai pubblici poteri?

Intendo rispondere a questi quesiti di politica sociale, così essenziali, nella parte centrale del mio intervento e, alla fine, cercherò di individuare gli istituti e le prestazioni sociali che, eventualmente, sono suscettibili di privatizzazione. Prima, però, mi sembra indispensabile soffermarmi sulle nozioni di «pubblico» e di «privato» riferite all'organizzazione della sicurezza sociale. Farò riferimento soprattutto all'ordinamento tedesco, anche se molte conclusioni, almeno sui punti fondamentali, possono essere comuni all'ordinamento italiano.

Se muoviamo dalle tradizionali definizioni del «diritto pubblico» e del «diritto privato», l'organizzazione dei servizi sociali sembra appartenere al dominio del primo, proprio perché tutto ciò che è sociale rientra nei fini dello Stato³. Da un punto di vista astratto si potrebbe anche discutere se talune forme pur generalizzate di assicurazione sociale, ma legate a rapporti di lavoro o ad altri rapporti di natura privatistica, non possano essere classificate in un *tertium genus*: il cosiddetto «diritto sociale», a metà strada tra il diritto ci-

vile e il diritto pubblico⁴. Tale soluzione (pur suggerita dalla creazione e diffusione delle istituzioni di sicurezza sociale) sembra, tuttavia, non tener conto del fatto che la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato rileva soprattutto a fini processuali; e, in questo contesto, i servizi sociali necessariamente ricadono nel settore pubblico⁵. In una simile prospettiva si potrebbe già rispondere con formula gesuitica alla questione della natura dei servizi sociali: *sint ut sunt, aut non sint*.

Indubbiamente questa conclusione sarebbe troppo semplicistica, anche perché è opportuno considerare come in effetti l'organizzazione dei servizi sociali si avvalga talora non solo del diritto pubblico, ma anche del diritto privato.

È infatti abbastanza frequente che *la Pubblica Amministrazione utilizzi istituti di diritto privato* sia per lo svolgimento di determinate attività, sia per l'organizzazione degli enti che se ne devono occupare, come nel caso di taluni servizi pubblici essenziali, organizzati sotto forma di impresa (produzione e distribuzione di energia, trasporti a livello locale, ecc.). In Germania un tale tipo di organizzazione – che consente un decentramento di competenze dallo Stato centrale (*Bund*) ai *Länder* e ad altri enti locali – è molto diffuso anche nel settore culturale (ad esempio per l'organizzazione e promozione della ricerca o per altre iniziative nel campo dell'istruzione)⁶.

Sembrerebbe quindi naturale incontrare forme siffatte di organizzazione anche nell'ambito dei servizi sociali propriamente detti; e, in effetti, esistono fondazioni istituite dallo Stato per la distribuzione di borse di studio, enti ospedalieri statali in regime di diritto privato e così via. Ma si tratta di casi abbastanza eccezionali e occorre avvertire che a tali moduli organizzativi comunque non si ricorre per le assicurazioni sociali e per altri istituti di sicurezza sociale, dove prevale una struttura chiaramente pubblicistica. Una tale opzione si spiega considerando come l'assicurazione sociale rappresenti la risposta dello Stato monarchico liberale ai tentativi dei lavoratori e delle loro associazioni di realizzare un'assistenza mutualistica *in modo autonomo*. Lo Stato accentratore non poteva tollerare la costituzione di un simile «potere» operaio indipendente (il quale, peraltro, sarebbe stato troppo debole per affrontare e risolvere la questione sociale). Sotto questo aspetto l'appa-

rato pubblicistico degli istituti di sicurezza sociale può essere interpretato come un momento di lotta dello «stato liberale» contro la socialdemocrazia⁷.

Da un punto di vista giuridico l'organizzazione pubblicistica dei servizi sociali si giustifica per la loro importanza politica. Parte della dottrina italiana annovera gli enti di assicurazione sociale nella categoria delle imprese pubbliche⁸; ma tutto l'assetto del controllo sui medesimi, il particolare ordinamento previsto per la loro gestione (sia pure come *autogestione* o *cogestione*) richiedono comunque un'organizzazione di diritto pubblico, come nella Repubblica Federale Tedesca è previsto dalla Legge Fondamentale (art. 87, secondo comma) e puntualmente confermato nel Libro IV del Codice civile (*Sozialgesetzbuch*) del 1976 (par. 29, primo comma).

Per altro verso, i servizi sociali non esauriscono la loro funzione esclusivamente entro i confini del «pubblico», ma *cooperano con soggetti ed enti di diritto privato*, fino al punto di avvalersi strumentalmente della loro opera. Ad esempio, per alcune prestazioni sanitarie è indispensabile ricorrere a medici, farmacie, istituti ospedalieri *privati*. Un tale sistema indubbiamente pone dei problemi⁹: come determinare in maniera equa il prezzo da pagare a questi soggetti per l'opera da essi resa; prezzo immediatamente a carico dei servizi sociali, ma che alla fine è ripartito tra tutti gli assicurati e, in ultima analisi, tra tutti i cittadini.

Ma, nonostante la presenza di tali problemi, nessuno ipotizza un servizio sanitario nazionale *totale*, nel senso che comporti una nazionalizzazione di tutte queste attività attualmente esercitate da privati. Se mai si discute sull'ampiezza dei servizi che devono essere garantiti dai soggetti pubblici (come gli ospedali). Come esempio di tale indirizzo, si può menzionare una sentenza del Bundesgerichtshof *che ha vietato agli enti mutualistici la distribuzione immediata di occhiali da vista*¹⁰.

Lo stesso discorso si può fare per quanto concerne l'assistenza sociale (*Sozialhilfe*), che *concretamente* viene praticata soprattutto da enti di beneficenza (o altrimenti denominati) confessionali o comunque privati. L'ordinamento (cfr: il par. 10 del *Bundessozialhilfsgesetz* – B.S.H.G. – il cui contenuto è simile a quanto dispone l'art. 38, quinto comma, della Costituzione italiana) garantisce a tali organizzazioni ampia libertà nell'assolvimento dei loro fini istituzio-

nali ed impone agli stessi enti di assistenza pubblici (diffusi a livello comunale) di cooperare e di coordinarsi con gli enti privati, fino al punto di non sovrapporre propri interventi a quelli già posti in essere da questi. Va comunque precisato che le sovvenzioni in denaro – volte ad assicurare ai bisognosi il *minimo vitale* – sono riservate agli enti pubblici.

Occorre inoltre segnalare che tutte le organizzazioni di assistenza privata fruiscono in larga misura, direttamente o indirettamente (mediante sgravi fiscali o rimborsi spese), dei finanziamenti pubblici. La Corte costituzionale tedesca ha valutato come costituzionalmente legittimo questo sistema, nonostante esso comporti una riduzione dell'autonomia comunale¹¹.

Ha pertanto ritenuto che lo «stato sociale» può avvalersi per il perseguimento dei propri obiettivi di organizzazioni *libere*; ma – volendo contemperare le garanzie costituzionali dell'autonomia municipale, della libertà di associazione, della libertà religiosa – ha anche escluso l'esistenza di un principio di sussidiarietà, tale che certe forme di assistenza sociale possano considerarsi privilegiate.

L'insieme di queste esigenze contrapposte (o, si potrebbe dire, contraddizioni) dimostra anche come nell'ambito del *regime pubblicistico* vi siano delle situazioni *differenziate*, tali da rendere evanescente una concezione, astratta, dello Stato, come omogeneo e unitario nella sua organizzazione.

In verità, il settore pubblico dei servizi sociali è costituito da una varietà di forme organizzatorie. Così in Germania Federale lo Stato – o, con maggiore esattezza, il *Bund* e i *Länder* – ha articolato il sistema dei servizi sociali secondo varie direttrici.

A *livello territoriale* la competenza di organizzare con una certa autonomia gran parte dei servizi sociali spetta ai comuni (normalmente ai *Kreise*): l'assistenza sociale in senso lato, l'assistenza alla gioventù e, sia pure limitatamente, l'assistenza ospedaliera, partecipano anche al servizio sanitario tramite le casse mutue locali (*Ortskrankenkassen*).

A *livello funzionale* gli enti che si occupano di sicurezza sociale godono di autonomia amministrativa, che si realizza con la partecipazione (in forma di cogestione) delle forze sociali in ambito locale e regionale. Anche agli organismi confessionali (che fanno capo alle varie chiese), che si impegnano con varie iniziative in

campo sociale, è riconosciuta la qualità di soggetti pubblici e, come tali, partecipano alla gestione di altri enti sovraordinati, a cui sono affidati compiti di coordinamento e di distribuzione delle risorse economiche necessarie per lo svolgimento delle attività sopra menzionate. A questi soggetti si affiancano, poi, altre associazioni di diritto privato, finanziate e, per certi versi, indirizzate dallo Stato.

Ecco come si presenta in Germania Federale l'intreccio tra pubblico e privato, tale da vanificare in buona misura qualsiasi esigenza di genere meramente definitorio. Insomma, la nozione di «pubblico» nel settore dei servizi sociali esprime davvero poco. La questione rilevante è piuttosto un'altra: quale forma di organizzazione pubblica adottare nell'eventualità di una riforma dei servizi sociali.

Il problema principale e pratico (in quanto interferisce con decisioni di politica economica) è se questo complesso di organizzazioni di diversa natura (pubbliche o a rilevanza pubblicistica) debba essere conservato e, quindi, continuare ad essere finanziato (e in quale misura) dai pubblici poteri. Un tale dilemma ridimensiona brutalmente i profili teorici del discorso fin qui svolto, anche se la risposta economica rimane concettualmente distinta da quella costituzionalistica. Ad entrambe dedicherò qualche cenno successivamente.

L'incremento delle spese per la sicurezza sociale pone il legislatore e lo stesso potere esecutivo davanti a scelte molto difficili. Si tratta, infatti, non tanto di disporre stanziamenti *una tantum*, avulsi da qualsiasi esigenza di programmazione, ma occorre tener conto dello sviluppo economico, sociale, demografico verso cui è avviato il paese. E in quest'ottica il tema «povertà e Stato», forse, significa soprattutto riconsiderare i molteplici problemi della sicurezza sociale. Si può iniziare con i problemi che gravano sul sistema sanitario.

Innanzitutto – a causa delle variazioni intervenute nella composizione della popolazione (con l'aumento macroscopico delle fasce anziane) – è cresciuta enormemente la domanda di prestazioni mediche e, così pure, il loro costo, anche in conseguenza della progressiva evoluzione e sofisticazione dei mezzi terapeutici. E una siffatta tendenza non pare destinata ad arrestarsi. In Germania Federale il legislatore cerca di far fronte alla situazione con continui provvedimenti di «limatura» dei costi (*Kostendaempfungsgeset-*

ze)¹². Ad esempio, dispone l'esclusione dal prontuario garantito dal Servizio sanitario di determinate medicine (per la cura di malattie lievi, come i raffreddori); introduce condizioni più severe (attraverso la cosiddetta «lista negativa») per la fruizione gratuita di altre prestazioni (occhiali da vista, protesi, ecc.); impone un *ticket* sui prodotti farmaceutici. Tenta, inoltre, attraverso convenzioni, di contenere gli onorari dei medici, le tariffe ospedaliere o gli stessi prezzi dei farmaci. I successi di questa politica sono però apparenti e, in ogni caso, di breve periodo; gli effetti negativi sono invece evidenti.

Per quanto concerne l'esperienza italiana, l'osservatore straniero rimane impressionato dall'audacia della Riforma sanitaria (di cui alla Legge n. 833 del 1978). In particolare desta interesse la soluzione adottata per l'amministrazione dei prezzi delle specialità farmaceutiche, che sono incluse nel prontuario terapeutico secondo un ordine di priorità.

C'è da chiedersi se simili espedienti sono sufficienti a risolvere i problemi di fondo che il Servizio sanitario riformato (e per sua natura assai oneroso) pone. L'attuale dibattito sull'opportunità di «liberalizzare» i prezzi dei farmaci, di ridurre sempre di più il prontuario farmaceutico e di aumentare il *ticket* a carico dell'utente fa temere circa la volontà di assicurare finanziamenti adeguati al Servizio sanitario.

Anche per gli altri servizi sociali i problemi sono simili. È il caso, in particolare, del sistema previdenziale in favore degli anziani. In Germania Federale – in seguito alla Riforma del 1957 – le prestazioni sono andate crescendo in concomitanza con l'aumento delle retribuzioni lorde. Ma le già segnalate variazioni intervenute nella composizione della popolazione hanno messo in crisi questo *trend*. Infatti, dopo molti aumenti dei contributi a carico dei lavoratori, si è anche giunti ad una riduzione delle prestazioni in rapporto all'evoluzione dei salari netti. Si deve tener conto, nell'analisi di questa situazione, anche di fattori sociali: molti lavoratori stranieri, che hanno contribuito notevolmente a finanziare la previdenza tedesca, sono ritornati nei loro paesi d'origine. Il problema è, dunque, assai serio: se oggi occorrono tre contribuenti per pagare una pensione, nel 2030, probabilmente, saranno indispensabili cinque contribuenti per pagare tre o addirittura quattro pensio-

ni!¹³. E' chiaro che bisogna provvedere a una risistemazione delle prestazioni assicurative: ma in quale direzione?

Anche il fenomeno della disoccupazione incide sul sistema previdenziale, sia pure con risvolti affatto peculiari¹⁴. In effetti, in Germania Federale l'assicurazione contro la disoccupazione non era stata prevista per far fronte a quasi 2.500.000 persone senza lavoro. Inevitabilmente, si è dovuto provvedere con una riduzione delle prestazioni, tale che ha migliorato il bilancio dell'Ente federale del lavoro. Ma – occorre ribadirlo – questo riequilibrio non è avvenuto per un decremento della disoccupazione (per la quale non sembrano esserci prospettive a lungo termine), bensì perché si è stabilito di circoscrivere il periodo di tempo delle prestazioni in favore dei disoccupati. In sostanza un numero sempre maggiore di persone senza lavoro ottiene contributi sempre più decurtati (ad opera di una cassa speciale dell'Ente federale del lavoro, finanziata a tal fine dallo Stato), fino a trovarsi nella condizione di perdere il diritto a tale assistenza appena se ne è fruito per il tempo massimo prescritto.

Il settore più basso di assistenza sociale – come ho già ricordato all'inizio del mio intervento – deve garantire condizioni di vita minimali a ciascuno. Il *diritto* a questa forma di sicurezza sociale di base nasce con l'accertamento dello stato di bisogno, che deve avvenire senza la predisposizione di formalità discriminatorie, come è stato affermato anche in sede giurisprudenziale¹⁵. Ma vi è egualmente il pericolo che i potenziali destinatari di simili prestazioni perdano la capacità di reintegrarsi nel mondo del lavoro e, quindi, nel loro stesso ambiente sociale, con il risultato di autoescludersi da questa stessa assistenza minimale; insomma: di uscire dal sistema. E infatti alcune ricerche indicano proprio che il numero degli aventi diritto ad essa, ma che non la richiedono, è notevole; e ciò nonostante essi stiano aumentando sensibilmente, in coincidenza con l'incremento dei rifugiati in Germania¹⁶.

L'assistenza sociale di cui si discorre è a carico di enti municipali, e questo fatto crea gravi inconvenienti nel sistema politico-amministrativo tedesco. Infatti, date le ristrettezze dei bilanci comunali, accade che altri interventi, pur necessari, nei settori culturale, pedagogico e infrastrutturale siano accantonati¹⁷. Una tale situazione, inevitabilmente, genera, soprattutto a livello periferico, conflitti so-

ciali e produce intolleranza nei confronti di stranieri, rifugiati, giovani disoccupati, invalidi, ecc. Si comprende allora perché negli ultimi anni anche gli stanziamenti per la sicurezza sociale siano stati progressivamente ridotti.

Questa esposizione, pur non completa, conferma che l'attuale ingovernabilità del sistema di sicurezza sociale rivela anche la sua imperfezione; giacché nel momento in cui ci si accorge che i servizi sociali sono troppo costosi, si sottolinea anche la loro insufficienza.

E, infatti, rimangono scoperte per motivi finanziari non poche situazioni: molte libere professioni non fruiscono dell'assicurazione contro la vecchiaia, le borse di studio scarseggiano, così come le provvidenze in favore degli invalidi, delle madri che lavorano, delle donne maltrattate; e ancora: sono carenti gli stanziamenti per garantire l'aborto legale o per assicurare cure più adeguate e continue agli anziani.

Si è cioè innescato un meccanismo a spirale: aumentano i bisogni e, contestualmente, le spese per farvi fronte. Se queste, in rapporto al Prodotto nazionale lordo, sono aumentate, nel periodo 1973-1975, dal 27,1 al 32,1% e se tale misura è stata – sia pure leggermente – ridotta negli anni seguenti per esigenze di bilancio¹⁸, è facile immaginare quale avrebbe dovuto essere l'ammontare delle risorse necessarie.

Si può certamente obiettare che vi sono delle spese che possono essere contenute o evitate, in quanto danno luogo a sprechi o a rendite irragionevoli. Gli esempi non mancano: pensioni più elevate dell'ultima retribuzione goduta, rimborsi per spese mediche superiori a quanto indicato nelle fatture esibite (come talora accade nel sistema previdenziale relativo al pubblico impiego) e si potrebbe continuare. Si criticano alcune incongruenze; così l'assistenza agli invalidi, affidata al Servizio sanitario, viene ritenuta fonte di abusi e irrazionale¹⁹. Ma, in ogni caso, occorre ribadire che la fruizione dei servizi sociali comporta necessariamente una ripartizione di oneri e che la questione centrale della tendenza alla «privatizzazione dei rischi» – a cui devono presiedere i servizi sociali – deve essere affrontata in un contesto meno angusto di quello della mera denuncia dell'abusivismo.

Un approccio più serio deve muovere dagli elementi strutturali già richiamati: lo sviluppo economico, caratterizzato da una pro-

gressiva riduzione degli occupati, la mutazione dell'equilibrio demografico con l'incremento degli anziani, le trasformazioni sociali con l'aumento delle persone povere. Tutti questi fenomeni rendono difficile la realizzazione di un soddisfacente sistema di sicurezza sociale e determinano l'insufficienza dei servizi sociali.

In questa situazione si prospettano due indirizzi, per così dire, alternativi: lo Stato può decidere di non intervenire più direttamente per coprire determinati rischi, tra i più gravi, che riguardano alcune fasce della popolazione (gli stranieri, i rifugiati, i disoccupati nel lungo periodo, gli invalidi, gli anziani bisognosi di assistenza medica). Conseguentemente, alla prevenzione di tali rischi dovrebbe provvedere l'iniziativa (e la fortuna!) dei singoli; e si dovrebbe fare affidamento al soccorso della beneficenza privata. Ma, anche ove prevalesse un simile orientamento, l'astensione dello Stato non potrebbe essere assoluta: necessariamente aumenterebbero gli interventi di ordine pubblico per far fronte a probabili conflitti sociali, all'espansione della criminalità di vario genere (anche terroristica). Insomma, ritornerebbe d'attualità quella «polizia della povertà» in auge nello «stato liberale» ottocentesco.

L'altra via, in direzione opposta, che lo Stato potrebbe seguire è quella di coprire anche i rischi più pesanti. In questo caso si tratterà di ridurre *alcune* prestazioni e di aumentare i contributi sociali a carico di alcune categorie. Le opposizioni a questa linea sarebbero certamente vivaci e le difficoltà di ordine economico notevoli, perché – nonostante il contenimento di certi servizi – la percentuale dei contributi, in rapporto al Prodotto nazionale lordo, inevitabilmente lieviterebbe: oltre a ciò, ci si troverebbe nella necessità di accentrare – o, quanto meno, razionalizzare – l'organizzazione dei servizi sociali, per impostare e attuare una politica imparziale e non discriminatoria di trasferimenti finanziari.

Nessuno dei due percorsi è privo di problemi; ed è anche difficile immaginare una strada intermedia in grado di risolvere la questione fondamentale. E, in proposito, vi è ormai una consapevolezza abbastanza diffusa, come dimostrano studi recenti che descrivono con chiarezza l'alternativa in discussione. Mi riferisco soprattutto al libro presentato da S. LEIBFRIED e F. TENNSTEDT, *Politik der Armut*, che ha un sottotitolo assai significativo: *Die Spaltung des Sozialstaats (La spaccatura dello stato sociale)*²⁰.

Per comprendere i problemi e le dimensioni dello «stato sociale», può essere utile un riferimento alla Costituzione italiana, che, in proposito, è assai più precisa della Legge Fondamentale tedesca. In particolare, la Carta italiana – prescindendo dalle enunciazioni generali, di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma – contempla, all'art. 32, il diritto alla salute e promette cure gratuite agli indigenti; all'art. 38, primo comma, proclama la garanzia della sicurezza sociale in favore di ogni cittadino, dei lavoratori e tutela specificamente gli inabili e i minorati. E si potrebbe ricordare la presenza di altri diritti sociali, tale da rendere giuridicamente impraticabile una rottura dello «stato sociale»: la quale segnerebbe il passaggio ad altra forma di Stato.

Esistono in proposito casi giurisprudenziali anche recenti. Un esempio: un ammalato di psoriasi aveva chiesto, senza esito, al Servizio sanitario il rimborso delle spese sostenute per l'acquisto di alcuni farmaci indispensabili per la cura della sua affezione, nonostante essi non fossero inclusi nel prontuario terapeutico. Pronunciandosi in sede di regolamento di giurisdizione, la Corte di Cassazione – pur richiamando l'orientamento della Corte costituzionale circa la *relativizzazione* dei diritti agli infermi (per cui la loro situazione personale «va assicurata solo nei limiti oggettivi dell'organizzazione dei servizi sanitari») – ha anche affermato che «del tutto diversa è la posizione soggettiva dei cittadini i quali – avendo necessità di disporre, per la cura di determinate affezioni morbose, di prodotti farmaceutici esclusi dal prontuario terapeutico nazionale e non sostituibili con altri di pari efficacia inseriti nel prontuario – debbano provvedersi direttamente dei farmaci che sono loro indispensabili.

Di fronte ad una eventuale insopprimibile esigenza, rispetto alla quale le strutture organizzative del Servizio sanitario nazionale non offrono rimedi alternativi, il diritto fondamentale dell'individuo alla salute si impone nella sua integrità ed absolutezza senza limiti e condizionamenti di sorta; e, in realtà, alla totale assenza di una tutela predisposta dal Servizio sanitario nazionale corrisponde il pregiudizio diretto e attuale al bene della salute del cittadino e, in ultima analisi, si profila la lesione di una posizione avente consistenza di diritto soggettivo»²¹.

Un tale atteggiamento sembra, in effetti, precludere la possibilità

di giungere in Italia a una privatizzazione dei rischi gravi in tema di previdenza sociale.

Viceversa, la mancanza di enunciazioni specifiche di diritti sociali nella Legge Fondamentale tedesca potrebbe consentire al legislatore di procedere discrezionalmente in tale direzione. L'unico ostacolo cui si troverebbe innanzi è il rispetto del principio, sancito negli artt. 20, primo comma, e 28, primo comma, dello *stato sociale e democratico di diritto*. Ma si tratta di una garanzia forse troppo generica, seppure con radici storiche assai precise. HERMANN HELLER – che studiò il fascismo in Italia e che nel 1929 pubblicò un libro su *L'Europa e il fascismo* – affrontò la questione nel 1930, in un breve scritto intitolato *Stato di diritto o dittatura?*, con riferimento alla scelta dilemmatica cui si trovava di fronte, all'epoca, la Repubblica di Weimar²²: o recuperare la concezione propria dello «stato di diritto» borghese – che poneva limiti all'iniziativa dei pubblici poteri in campo sociale e, nel contempo, si preoccupava di salvaguardare l'autorità dello Stato; o assegnare allo Stato il compito di ingerirsi nei conflitti sociali, al fine di mantenere l'omogeneità del corpo sociale, nonostante la crisi economica.

E mi pare proprio che questa via sia quella che la Legge Fondamentale – nonostante la generalità delle sue affermazioni – ha voluto indicare al legislatore tedesco: per evitare – come temeva Heller – che una rottura dell'omogeneità della collettività, garantita dallo «stato sociale», apra la strada al fascismo²³.

In questa parte del mio intervento mi propongo di rispondere alla domanda se e quali servizi sociali possano essere suscettibili di una privatizzazione, pur nell'ottica di uno «stato sociale» preso sul serio. Devo convenire, infatti, che la conservazione del complesso dei servizi sociali richiede nella presente congiuntura un approccio problematico e aperto. Se a tal fine diviene indispensabile una diversa e più equa ripartizione degli oneri, occorre anche che si proceda a una razionalizzazione degli stessi servizi, in direzione opposta al sistema articolato e decentrato oggi vigente e di cui ho parlato innanzi.

Occorre cercare di conciliare i vari interessi in gioco e questo obiettivo potrebbe essere perseguito con un'organizzazione fondata su criteri di autonomia, autogestione, decentramento territoriale e funzionale, cooperazione tra soggetti pubblici e privati (su

cui mi sono soffermato sopra). Tale tipo di organizzazione pare incompatibile con la formazione di grandi apparati burocratici e istituzionali (ad esempio nel settore ospedaliero)²⁴. Certamente l'autonomia dei grandi enti, soprattutto di previdenza sociale, deve essere temperata dall'esigenza di garantire le prestazioni essenziali a tutti, attraverso una politica di redistribuzione degli oneri sociali più egualitaria, che dovrebbe maggiormente coinvolgere quelli che potrebbero definirsi i *beati possidentes*, proprio per consentire la realizzazione e il funzionamento degli altri servizi. Questa impostazione, ovviamente, incontra forti resistenze che si fondano anche su argomentazioni giuridico-costituzionali, come il richiamo alla garanzia della proprietà privata e all'autonomia degli organismi che presiedono ai servizi sociali. Insomma, già si profilano conflitti che rendono difficile la salvaguardia dello «stato sociale». Eppure, occorre procedere proprio in tal senso. E diviene indispensabile insistere sui criteri del decentramento e del pluralismo in quei settori dove il problema della redistribuzione degli oneri sociali è meno pressante.

Propongo tre questioni a titolo esemplificativo: è razionale l'accentramento indiscriminato della struttura ospedaliera, quale si è avuto sia in Italia, sia in Germania, al di là di quei casi molto particolari che si giustificano in rapporto all'alta specializzazione delle prestazioni erogate? È razionale e opportuno il sistema accentrato che vige in Germania per la concessione delle borse di studio, tale che prescinde dall'autonomia e dalla capacità di autogoverno delle università²⁵? È davvero conforme ai criteri del decentramento l'istituzione in Italia di nuovi enti periferici, quali le Unità sanitarie locali, in luogo di un'estensione della autonoma presenza dei comuni nel settore sanitario²⁶?

Ecco, la risposta a questi interrogativi può essere un modo per incominciare a discutere seriamente sulla «riforma» dei servizi sociali.

In un sistema di sicurezza sociale che accoglie elementi di privatizzazione si pone il problema della misura e della sopportabilità dei rischi per i destinatari di servizi sociali, appunto *parziali* (pur considerando che tali elementi sono già ora presenti nel sistema: una pensione sociale non esclude la possibilità di una assicurazione privata addizionale). Per rendere più chiaro il mio di-

scorso mi avvalgo ancora una volta di (due) esemplificazioni.

Per la *concessione di borse di studio*, in Germania Federale il legislatore nel 1983 ha disposto che esse debbano essere considerate come prestiti *integralmente* da rimborsare da parte dei beneficiari, nel lungo periodo; mentre, in precedenza, soltanto una quota delle borse doveva essere restituita. La natura di «prestito» che contraddistingue le borse di studio tedesche si giustifica considerando che, in astratto, chi studia acquisisce in prospettiva vantaggi economici nei confronti di chi non continua gli studi. Ma, nell'attuale congiuntura di disoccupazione diffusa e, in ogni caso, di incertezza sul lavoro futuro, la privatizzazione del rischio del(l'integrale) rimborso può apparire sproporzionata. Cosicché potrà accadere che un giovane coscienzioso rinunci a fruire di una borsa (e quindi allo studio universitario), essendo pessimista sulla sua futura capacità di restituire la somma ottenuta; e potrà anche accadere che un altro giovane, meno coscienzioso, si assuma invece tale rischio, valutando che, nell'eventualità di rimanere disoccupato, non potrà essere certo costretto al rimborso. La conseguenza più generale di questo irrigidimento nella elargizione delle borse di studio sarà una diminuzione del numero degli studenti e la degenerazione dei criteri di selezione. Davanti alla constatazione che gli stanziamenti per la concessione di borse di studio (e i vantaggi per i fruitori) sono diventati socialmente ed economicamente insopportabili, sarebbe stato preferibile provvedere a un inasprimento dei criteri di selezione dei beneficiari, sulla base delle loro condizioni economiche e di merito, piuttosto che privatizzare e generalizzare il rischio del rimborso.

Nel settore dell'*assistenza sanitaria*, sia in Germania Federale, sia in Italia, le prestazioni farmaceutiche e mediche sono, in via tendenziale, pagate direttamente dal servizio. Ma, per ridurre l'enorme dilatazione della spesa, è stato in taluni casi previsto un contributo parziale (*ticket*) o addirittura totale (per farmaci non necessari) a carico degli assicurati. Un simile espediente può essere ritenuto ragionevole fintanto che non crea pregiudizi alla cura di malattie serie. Il problema è pertanto quello di una oculata individuazione delle diverse situazioni. La soluzione adottata in Germania di non comprendere nell'assicurazione l'acquisto delle cosiddette «specialità minute» (ad esempio: quelle per la cura dei raffreddori)

non pare un efficace rimedio. Più positiva e avanzata sembra l'idea del *prontuario farmaceutico* accolta in Italia, in quanto incentiva a un consumo moderato, e solo quando se ne prospetta l'indispensabilità, delle medicine. Ma, anche qui, possono presentarsi degli inconvenienti, perché – come si è constatato esaminando il caso giurisprudenziale su cui è intervenuta la Cassazione – un prontuario troppo ristretto può pregiudicare il diritto alla salute. In ogni caso, in Germania l'industria farmaceutica si oppone radicalmente all'idea del prontuario²⁷: ecco che l'esigenza della privatizzazione dei rischi passa in secondo piano quando sono in gioco i grandi interessi economici della produzione!

Prima di concludere la mia esposizione, vorrei ancora considerare quegli interventi di carattere sociale per i quali risulta determinante l'impegno e la responsabilità personale di chi ad esse provvede, prima ancora delle sue competenze tecnico-professionali. A tali servizi – a causa dei forti aumenti delle retribuzioni del personale addetto – si può in larga misura imputare l'esplosione dei costi del sistema previdenziale. Al fine di migliorare la situazione finanziaria complessiva, ci si potrebbe in effetti interrogare sull'opportunità di trasferire almeno parzialmente la responsabilità di garantire talune forme di assistenza al volontariato: a formazioni sociali costituite *ad hoc*, a soggetti ecclesiali, alle stesse famiglie, pur aiutate dagli istituti di beneficenza.

Potrebbe essere il caso dell'assistenza – non psicologica in senso tecnico, ma, per così dire, *spirituale* – prestata anche in via telefonica a quanti abbiano momenti di sconforto, dei vari istituti di accoglienza per l'infanzia, per le donne maltrattate, per alcune categorie di infermi di mente che, in passato – secondo alcuni indirizzi psichiatrici – avrebbero dovuto essere internati nei manicomi (e in proposito in Italia le polemiche sono tuttora aperte).

Per poter immaginare di percorrere un simile itinerario di distribuzione sociale dei compiti assistenziali menzionati, occorre però affrontare il tema politico del tipo di società verso cui intendiamo muoverci, prima ancora di valutare gli aspetti tecnici, economici ed organizzativi di tale prospettiva. È oggi possibile fare affidamento su un assetto comunitario fondato sull'integrazione, in cui le famiglie possano effettivamente assolvere alla loro funzione, in cui i vari gruppi sociali e confessionali agiscano con spirito di reciproca col-

laborazione? O abbiamo bisogno di un'organizzazione previdenziale burocratica, sempre più complessa e costosa che, a un certo punto, irrimediabilmente, diventa del tutto inefficiente e, per forza di cose, insufficiente, con conseguente progressiva (e solo teorica) privatizzazione dei rischi sociali, tale da creare insopportabili pregiudizi ai ceti meno abbienti?

In verità, dobbiamo fare un salto di cultura per poter acquisire nuove capacità progettuali, che ci consentano di far fronte alla forse inevitabile riduzione di prestazioni sociali da parte dello Stato, senza con ciò scivolare sulla strada di una indiscriminata privatizzazione dei rischi. Il sistema previdenziale dovrà certamente essere nel suo complesso ristrutturato per consentire una più equa redistribuzione e copertura dei grandi rischi, di natura generale ed economica, piuttosto che espandersi per far fronte ad altri bisogni di carattere più particolare. E, a tale scopo, dobbiamo impegnarci nello sforzo di imparare, di educare e di aiutare. È proprio questo il fine dello «stato sociale»: rendere tutti più consapevoli e informati e, dunque, provocare processi di integrazione sociale.

Note

1 Cfr. INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (ed.), *Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*, 1986, tab. 38; altre cifre da St. LEIBFRIED - F. TENNSTEDT (ed.), *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Edition Suhrkamp, vol. 1233, 1985, p. 104.

2 St. LEIBFRIED - F. TENNSTEDT, *Op.cit.*, p. 116.

3 Riferiscono sul dibattito in atto: D. SCHMIDT, *Die Unterscheidung von privatem und oeffentlichem Recht*, 1985; I. VON MUENCH, in ERICHSEN - MARTENS (ed.), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7a ed., 1986, p. 14 ss.; G. WANNAGAT, *Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts*, vol. I, 1965, p. 193 ss.

4 Ad esempio si può constatare una certa sovrapposizione organizzativa tra le amministrazioni e giurisdizioni del lavoro e dell'ordine sociale (tale la designazione del ministero federale competente).

5 Così espressamente il par. 51 del *Sozialgerichtsgesetz*.

6 Mi sono occupato di queste forme di organizzazione in *Verwaltungsfuehrung - Organisation - Personal*, 1985, p. 28 ss. e 101 ss. e in B. CROUSSE - M. TH. GREVEN (ed.), *Political Science and Science Policy in an Age of Uncertainty*, 1985, p. 145 ss.

7 L'opera *Seit ueber einem Jahrhundert...: Verschuettelte Alternativen in der Sozialpolitik* (edita dal Wirtschafts und Sozialwissenschaftliches Institut des Deut-

schen Gewerkschaftsbundes-WSI, 1981) mette ben in rilievo questa problematica. Si consideri anche E.R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, vol. IV, 1969-1982, p. 1125 ss.

8 Cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Diritto della sicurezza sociale*, 1979, p. 3 ss. e 38 ss.

9 Cfr. B. SCHULIN, *Der oeffentlich-rechtliche Vertrag vor einer Bewaehrungsprobe*, in «Juristenzeitung», 1986, p. 476 ss., con commento alla sentenza del *Bundessozialgericht*, a p. 501; recentissima la sentenza del *Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshoeefe*, in «Neue Juristische Wochenschrift», 1986, p. 2359 ss. Cfr. inoltre *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 70, p. 1 ss.

10 *Entscheidungen des Bundesgerichtshof*, in «Zivilsachen», 82, p. 375 ss.

11 *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 22, p. 180 ss.

12 Per quanto concerne l'attuale bilancio cfr. il «Sachverstaendigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung», *Auf dem Weg zu mehr Beschaeftigung*, in «Jahresgutachten 1985-86», p. 166 ss., con l'elenco delle misure adottate a partire dal 1977, p. 175 ss.; nonché PH. HERDER - DORNEICH, *Gesetzliche Krankenversicherung heute*, 1983.

13 Cfr. D. MERTEN, *Sozialrecht, Sozialpolitik*, in *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1983, p. 765 ss. e a p. 803 con altri riferimenti.

14 Cfr. in proposito HAURES - FISCHER - KLEIN, nell'*op.cit.* di LEIBFRIED - TENNSTEDT, a p. 213 ss.; G. STAHLMANN, «*Neue*» *Armut und Sozialpolitische Perspektiven*, in «*Kritische Justiz*», 1985, p. 171 ss.

15 *Fondamentali le Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts*, 1, p. 159 ss. 23, p. 149 ss.: oggi precisate nel par. 28 del *Sozialgesetzbuch I - Allgemeiner Teil* e nel par. 4 del *Bundessozialhilfegesetz*.

16 Cfr. HARTMANN nell'*op.cit.* di LEIBFRIED - TENNSTEDT, p. 169 ss.

17 Cfr. G. BANNER, *Haushaltspolitik und Haushaltskonsolidierung*, in *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, 2a. ed., vol. 6, 1985, p. 423 ss.

18 Cfr. E. BENDA, *Der soziale Rechtsstaat in Handbuch der Verfassungsrechts*, 1983, p. 477 ss. Cifre più complete in *Zahlen zur Wirtschaftlichen Entwicklung*, *cit.*, tab. 32.

19 In tal senso MERTEN, *op. cit.*, p. 794 ss. e 797.

20 Già citato alla nota 1.

21 *Cassazione, sez.un.civ.*, sentenza 20 febbraio 1985 n. 1504 in «*Foro Italiano*», 1985, I, pp. 672-675.

22 H. HELLER, *Rechtsstaat oder Diktatur?*, 1930, ora ripubblicato nei suoi *Gesammelte Schriften*, vol. 2, p. 449 ss.

23 Sull'importanza di questo concetto di Heller si vedano contributi vari in C. MUELLER - I. STAFF (ed.), *Der Soziale Rechtsstaat*, 1984, nonché il mio commento in «*Kritische Justiz*», 1984, p. 95 ss.

24 Cfr. BENDA, *op. cit.*, p. 539 ss.

25 Da una parte il ruolo ed i compiti delle università sono garantiti nel par. 2, quinto comma, del *Hochschulrahmengesetz*; ma la loro organizzazione accentrata è prevista dai parr. 39 e ss. del *Bundesausbildungsfoerderungsgesetz*.

26 Cfr. U. POTOTSCHNIG, *L'organizzazione amministrativa della sicurezza sociale* in S. CASSESE (a cura di), *L'Amministrazione pubblica in Italia*. Il Mulino, Bologna 1974, p. 353 ss. e 362 ss.

27 Cfr. per esempio R.F. SCHMIDT, *Zulassung von Arzneimitteln fuer die Kassenrueckstattung*, in «*Die Pharmazeutische Industrie*», 46, 1984, p. 121 ss.

Desidero preliminarmente chiarire in che senso userò l'espressione «servizi sociali» il cui significato è controverso. Si tratta di concetto distinto da quello di «servizi pubblici». Con quest'ultima espressione ci si riferisce ad attività che non possono essere abbandonate alle forze autoregolatrici del mercato perché, secondo la logica dello Stato contemporaneo «sociale», ragioni vuoi economiche, vuoi politiche, vuoi genericamente sociali richiedono che quantità, qualità e prezzi dei beni e delle prestazioni da esse fornite siano stabiliti, almeno in certa misura, autoritativamente. I «servizi pubblici» possono essere gestiti direttamente dalla mano pubblica oppure da quella privata, ma in tal caso sotto un regime di strette regole e di controlli statali (si pensi, per esempio, ai servizi dei trasporti pubblici, del gas, della luce). Queste caratteristiche si riscontrano, grosso modo, anche nei «servizi sociali»: ma questi si distinguono dai servizi pubblici perché si tratta di attività che sono rivolte *direttamente e immediatamente* a migliorare la condizione della *persona umana* come tale in seno alla collettività. Si pensi – in contrapposizione all'esempio dei trasporti, del gas, della luce – alle attività di assistenza e di previdenza, di cui parlano gli artt. 32 e 38 della Costituzione italiana. Tra i servizi sociali includo senz'altro il servizio dell'istruzione, la scuola: in quanto si tratta di un servizio che direttamente e immediatamente eleva le condizioni umane di chi ne usufruisce (art. 34 della Costituzione). Altri vorrà includervi il cosiddetto «diritto all'abitazione», che però non è previsto, almeno in modo espresso, dalla Costituzione. E via dicendo.

Come i servizi pubblici, i servizi sociali consistono in attività che, in astratto, potrebbero essere fornite dal mercato: non sono ad esse coesenziali e non vi si ritrovano – se non marginalmente, e per motivi speciali – manifestazioni di funzioni autoritative. Ma, come nel caso dei servizi pubblici, così nel caso dei servizi sociali la nostra coscienza etico-politica ritiene che il mercato non li fornisca, o possa non fornirli, ai livelli desiderabili. Di qui le disposizioni costituzionali che, riguardandoli dal lato di chi ne fruisce, li definiscono oggetto – almeno alcuni di essi – di «diritti», appunto, «sociali». Di qui la possibilità o che la mano pubblica gestisca direttamente i servizi sociali o che questi siano affidati alla gestione della

mano privata, ma allora sotto l'imperio di norme che assicurino la fornitura dei servizi al livello desiderato.

Dirò di passaggio che, a mio avviso, la Costituzione italiana stabilisce su un punto importante una disciplina differenziata tra servizi pubblici e servizi sociali. Il legislatore può riservare interamente i primi al monopolio della mano pubblica (art. 43 Costituzione). Non può fare lo stesso, almeno di massima, con i secondi. Proprio perché essi toccano più nel vivo i bisogni essenziali della persona (la salute, la formazione culturale della personalità, ecc.), gli interessati devono poter attingere la soddisfazione di quei bisogni anche fuori dal quadro delle attività predisposte dallo Stato. Per quanto riguarda i servizi sociali, la libertà dell'iniziativa privata di fornire servizi – in aggiunta a quelli che, con gestione pubblica o con affidamento controllato ai privati, lo Stato assicura – è garantita dalla Costituzione (argomenti ex artt. 33 e 38 Cost.).

Per rispondere dunque al suo dovere costituzionale di provvedere a che servizi sociali siano offerti in misura adeguata, lo Stato, ho detto, può avvalersi della mano pubblica o della mano privata (regolandola, controllandola, finanziandola quanto è necessario). Quale via scegliere? Prima di accennare alla soluzione che a me pare preferibile, debbo spendere due parole su una questione che l'intervento del professor Schefold rende necessario affrontare.

Spetta al legislatore stabilire la quantità e qualità – gli *standards* – dei servizi sociali che debbono in concreto, per una via o per l'altra, essere offerti ai cittadini. I servizi offerti nel quadro predisposto dallo Stato sono di regola offerti o gratuitamente o a prezzi politici. Ciò comporta costi, che vanno coperti o con fondi statali o con prelievi obbligatori a carico di soggetti privati: costi che significano, in definitiva, spese pubbliche.

Il professor Schefold ritiene che gli *standards* dei servizi sociali, così offerti e così pagati, debbano essere «alti». Chi, in astratto, seguendo gli istinti del cuore, non vorrebbe essere d'accordo con lui? Ma ci sono, innanzitutto, delle difficoltà gravi d'ordine, per così dire, biologico-sociale, che del resto egli stesso segnala. Le spese pubbliche per servizi sociali, già vertiginosamente cresciute un po' dappertutto in Occidente negli ultimi decenni, sono destinate a crescere a livelli molto maggiori da qui al Duemila se venissero anche solo mantenuti gli *standards* dei servizi oggi in vigore, dati i

mutamenti nella composizione demografica delle collettività. Non è francamente immaginabile – in linea di pura previsione – che la popolazione attiva di un paese del mondo occidentale sia disposta a sopportare, per pagare servizi sociali, fra qualche anno, prelievi tributari che assorbano la gran parte del reddito prodotto dal suo lavoro. Al di là delle previsioni, e sul terreno del giudizio etico-politico, vi sono poi solidi argomenti per contrastare la tesi del professor Schefold.

Egli ha lasciato intendere che uno Stato il quale non fissasse quegli *standards* a livelli ben «alti» sarebbe uno Stato pressapoco «fascista». E' una valutazione che desta – per usare parole moderate – formidabili perplessità.

Intanto, una osservazione. In Italia lo Stato preleva oltre il 55% del reddito nazionale per destinarlo a spese pubbliche, delle quali quelle concernenti i servizi sociali sono una quota assai cospicua (ben oltre la metà). Cifre più o meno simili valgono per altri paesi europei; mentre il tasso di prelievo di nessun paese dell'area occidentale – inclusi Stati Uniti, Svizzera e Giappone – scende al di sotto del 27-30% (negli Stati Uniti di Reagan è il 35%). Se, nel prossimo futuro, per mantenere o addirittura elevare gli *standards* dei servizi sociali pagati con danaro pubblico si dovesse incrementare cospicuamente il prelievo sulla ricchezza nazionale, ebbene: in Italia e nei paesi europei si uscirebbe fuori dal campo degli Stati che accolgono il modello «sociale» per entrare in quello degli Stati *lato sensu* socialisti. Il primo modello presuppone un sistema di *economia mista* in cui la presenza dell'elemento «pubblico» non può sovrastare e schiacciare quella dell'elemento «privato»: e uno dei confini posti all'espansione del «pubblico» riguarda la quota del reddito della collettività riciclabile dallo Stato.

Si può preferire un modello socialista che quei confini non conosce, sbilanciato com'è a favore di tutto ciò che è «collettivo»: ma occorre esser consapevoli che un modello socialista comporta la compressione di molti valori individualisti che pur ci sono cari e che forse pochi, riflettendo, sarebbero pronti a sacrificare.

Ma restiamo al nostro tema specifico. Il modello dello Stato occidentale contemporaneo richiede che un livello minimo assoluto di servizi sociali sia assicurato dallo Stato. Al di sopra di quel livello, perché volere che il volume dei servizi sociali sia stabilito d'auto-

rità dallo Stato? Quei servizi si possono ottenere dal mercato pagandoli a prezzi di costo. Perché non permettere ai cittadini, sollevati dal peso del prelievo tributario necessario per pagare l'alto volume di servizi stabilito dallo Stato, di decidere loro quali e quanti servizi procurarsi col danaro che lo Stato non ha loro tolto?

Prendiamo il caso del sistema pensionistico in Italia. Oggi le pensioni di anzianità, la cui misura è determinata per legge, si avvicinano spesso all'entità del reddito mensile dell'ultimo periodo in cui il lavoratore era attivo. Perché non si dovrebbe adottare in Italia un sistema come quello svizzero o americano, in cui lo Stato assicura una pensione minima vitale e lascia al lavoratore il compito di procurarsi attraverso assicurazioni volontarie il tanto in più che desidera per la sua vecchiaia, investendo i risparmi che lo Stato non gli ha sottratto? Dopotutto, vi può esser chi, padrone dei soldi che lo Stato non gli toglie durante la sua vita di lavoro per dargli in vecchiaia una pensione stabilita d'autorità, preferisca, quei soldi, spenderli subito; e vi può esser chi, invece, goda di pensare a una vecchiaia più provveduta. Il sistema svizzero-americano permette di soddisfare entrambe le diverse preferenze e proprio per questo a me appare superiore: superiore, perché sollecita il cittadino a fare da sé decisioni responsabili e perché ritiene che egli sia capace di farle. Il discorso potrebbe ripetersi, sia pur coi necessari adattamenti, con riguardo ad altri servizi sociali: per esempio, quello sanitario.

Il professor Schefold teme che un abbassamento degli attuali volumi di servizi sociali imposti dallo Stato condurrebbe ad uno scindersi della società in due frazioni, l'una contro l'altra armata: i «poveri» e i «ricchi»; i provveduti del solo livello minimo garantito e quelli che i livelli più alti avrebbero avuto modo di procurarsi grazie ai maggiori mezzi di cui si dispone. È un timore a mio avviso sotto ogni rispetto esagerato; un timore sotto il quale cova in realtà un sentimento inconscio di avversione profonda nei confronti di una società che appena appena si differenzi al suo interno. In ogni caso, nessuna scelta etico-politica va esente da costi. Ed io personalmente temo di più la scelta del professor Schefold, che mi proietta dinnanzi, col suo auspicio di *standards* anche più elevati degli attuali per i servizi sociali pagati dallo Stato, l'immagine di una società in cui il governo decide paternalisticamente quali e quanti

sono i bisogni dei cittadini da soddisfare e i cittadini si abituanano a ricevere come un fatto scontato i servizi stabiliti dallo Stato (apparentemente gratuiti). Nel lungo corso, gli effetti depressivi sulla capacità di autodeterminazione degli individui e sul loro senso di autonomia mi appaiono così gravi da sorpassare, sui piatti della bilancia, tutti i pesi negativi di una scelta opposta. È del tutto improbabile che negli anni immediatamente prossimi lo Stato italiano riduca le spese pubbliche destinate a servizi sociali. Ma, se lo facesse, farebbe cosa contraria alla Costituzione repubblicana? Gli *standards* dei nostri servizi sociali voluti dallo Stato sono oggi, a mio avviso, assai alti (assai alti in termini di prescrizioni legislative e di correlativa spesa; in termini di effettive prestazioni sono talvolta miserevolmente bassi per difetto di efficienza: e questa è una ragione in più per restituire parte dei servizi al mercato o per lo meno per adottare la soluzione che suggerirò più innanzi). Se lo Stato abbassasse nelle sue leggi questi *standards*, agirebbe in modo costituzionalmente illegittimo?

Direi proprio di no. In proposito, converrà intanto sottolineare il fatto che nell'attuare i «diritti» ai servizi sociali previsti dalla Costituzione lo Stato è andato assai al di là, in vari casi, del dettato costituzionale. È il caso, ad esempio, delle prestazioni sanitarie; all'art. 32 la Costituzione garantisce cure gratuite ai soli «*indigenti*», mentre il nostro attuale sistema sanitario le assicura a tutti i cittadini indipendentemente dal loro reddito, con la prospettiva di porne l'intero carico (per ora è solo in parte così) sulle spalle del contribuente. È anche il caso del servizio scolastico: l'art. 34 promette la gratuità solo per la scuola d'obbligo (primi otto anni); mentre il sistema scolastico pubblico è praticamente gratuito fino ai livelli superiori. Se il legislatore s'è spinto più innanzi di quanto richiedesse la Costituzione nel disegnare il sistema dei servizi sociali, esso può anche, allora, «tornare indietro».

A parte gli argomenti che si possono trarre dalla lettera del dettato costituzionale, il potere dello Stato di ridimensionare gli *standards* e le spese che sostiene per i servizi sociali può ricavarsi più in generale dalla natura delle norme che, in Costituzione, prevedono quei diritti. Si tratta di norme programmatiche che sembrano voler assicurare un livello minimo di servizio ai cittadini e lasciano al legislatore, al di sopra di quel livello, il potere discrezionale di

ampliare il volume dei servizi in rapporto alle disponibilità finanziarie dello Stato, misurate da un bilancio redatto a termini dell'art. 81 e in rapporto ad altri valori il cui rispetto è richiesto dalla Costituzione. Il potere del legislatore, come include la facoltà di ampliare (secondo quanto è in auspici), così include anche quella di diminuire (quando le circostanze e il rispetto dovuto ai valori sopradetti lo esigono o lo consigliano).

So bene che questa non è l'interpretazione dottrinale prevalente delle norme in questione. E so bene che non è soprattutto il punto di vista che traspare dal linguaggio dei politici: dai quali l'ipotesi di una qualsiasi riduzione di spese per servizi sociali, anche piccolissima, viene presentata come un attacco allo «stato sociale» voluto dalla Costituzione.

È però l'interpretazione che a me sembra la più corretta. Ed è anche quella più vicina, almeno per vari aspetti, alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Vengo adesso alla domanda che ho posta all'inizio. Si assuma che il legislatore abbia determinato gli *standards* dei servizi sociali che debbono esser presenti nella comunità e la correlativa spesa pubblica da sopportare (quale che sia il livello degli *standards* e della spesa). Resta a vedere se sia meglio che la gestione dei servizi sociali predeterminati debba avvenire per mano di enti pubblici o per mano di privati, cui lo Stato, a certe condizioni, li affidi.

Ho già detto che lo Stato non può di massima, per Costituzione, escludere i privati dal campo. Può però lasciarli operare da sé, nella società e sul mercato, non cercando contatti con loro e non immettendoli nel circuito dei servizi sociali che esso predispone e finanzia. Oppure può avvalersene come strumenti per l'attuazione dei suoi piani (sempreché essi accettino di collaborare – cosa che certamente di regola faranno).

È mia opinione che allo Stato italiano convenga utilizzare al massimo, fin là dove è tecnicamente fattibile e fin là dove non esistono (se esistono) preclusioni costituzionali, la collaborazione della mano privata nella fornitura al pubblico dei servizi sociali predisposti dallo Stato. Ci sono almeno tre buone ragioni per far ciò.

La prima ragione ha a che fare con l'efficienza. In Germania, la patria del professor Schefold, non sarà, anzi non è, così. Ma in Italia le strutture pubbliche – lo sappiamo per lunga esperienza – sono

molto meno efficienti, in genere, delle private. Vediamo di spendere bene il danaro pubblico, soprattutto se è molto.

La seconda ragione riguarda l'irresistibile tentazione e la facilissima occasione che le strutture pubbliche offrono a partiti politici e sindacati per collocare in esse i loro aderenti competenti o incompetenti che siano nel settore. Ciò è già accaduto in vari rami dei servizi pubblici (e delle Partecipazioni Statali). Nel campo dei servizi sociali, vi sono per fortuna rami apparentemente non ancora infetti da questa tabe (la scuola). Ma in altri rami il cancro si è enormemente diffuso, stando a voci del tutto credibili. Nei servizi sanitari, per esempio, così come al presente organizzati, il fenomeno è estesissimo e non concerne solo posti dirigenziali. A Milano, mi dicono, in un certo istituto per l'assistenza agli anziani si diventa infermieri solo se si è «di area». Qui siamo arrivati, su per giù, alla tessera politica per procurarsi il pane. E questo sì che è fascismo della più bell'acqua, anche se, per effetto della «lottizzazione» spartitoria, si tratta di un fascismo «pluralistico» (ma anche il fascismo aveva al suo interno delle fazioni).

L'invadenza di partiti politici e sindacati nel campo dei servizi, pubblici o sociali, quando la loro gestione ne è in mano pubblica, è giustamente lamentata come una delle cause del degrado di efficienza dei servizi. Ma qui la mia ragione per preferire, quando è possibile, la gestione per mano privata (con controllo pubblico sui risultati) guarda a un altro aspetto del fenomeno: all'inquinamento gravissimo che ne viene alla genuinità della stessa vita politica. Bisogna che chi difende l'attuale organizzazione legislativa dello «stato sociale», che è cosa diversa dallo «stato sociale» voluto dalla Costituzione, si renda conto che difende di fatto, lo voglia o non lo voglia, anche quell'inquinamento: uno scandalo, mi sia permesso dirlo, per la vita democratica del paese.

La terza ragione deriva dalle possibilità di utile concorrenza che, almeno in certi rami dei servizi sociali, potrebbero farsi le strutture private tra di loro e con le compresenti strutture pubbliche, se alla mano privata venisse fatto spazio nei piani di strutturazione del servizio predisposti dallo Stato. La concorrenza sarebbe benefica agli effetti dell'efficienza complessiva del servizio e della sua capacità di venir incontro ai bisogni, anche differenziati, dei fruitori.

Sono consapevole del fatto che ciascun ramo dei servizi sociali

presenta problemi suoi distinti, non riducibili semplicisticamente sotto un denominatore comune a quelli degli altri; e che l'utilizzazione in ciascun ramo della mano privata solleva questioni complicatissime, con possibilità di ragionevoli, diverse soluzioni. Nella discussione di tutto questo non posso addentrarmi (a parte la mia insufficiente competenza a trattare di questioni che, ramo per ramo, esigono conoscenze specializzate). Resto però del parere che, come direttiva di massima, l'idea di utilizzare per quanto possibile l'iniziativa privata nel quadro dei servizi sociali finanziati dallo Stato sia valida.

Mi sia solo lecito accennare (non più che un cenno) alla applicazione che la direttiva potrebbe avere nel campo della scuola. I nostri antenati liberali, scostandosi dai principi più puri della formula politica a cui si rifacevano, non trattarono troppo bene, sotto il profilo della libertà che le lasciavano, la scuola privata (meglio comunque dei loro cugini francesi, almeno fino alla Legge Falloux). La Costituzione repubblicana, sotto questo rispetto, mise le cose a posto. Statuì che dovessero esserci scuole statali per tutti gli ordini e i gradi; al contempo garantì ai privati la libertà di istituire scuole loro a tutti i livelli, e prevede anche che esse potessero ottenere, a certe condizioni, la parificazione con le scuole statali.

L'applicazione della direttiva significherebbe, in campo scolastico, l'estensione del finanziamento pubblico alle scuole private parificate nel quadro di una generale ristrutturazione del servizio deliberata dallo Stato. I modi per attuare quel finanziamento (in copia con l'introduzione di un prezzo un po' meno irrisorio da pagarsi da chi fruisce del servizio anche nelle scuole pubbliche al di là di quella dell'obbligo) sono svariati. Forse il più semplice e il più efficace sarebbe l'adozione del «buono-scuola»: una ipotesi di cui si è molto discusso, fin da tempi andati, fuori d'Italia, e che in Italia è stata di recente rispolverata dal Vicesegretario del Partito socialista, onorevole Claudio Martelli.

Con l'introduzione del «buono-scuola» si aprirebbe il settore dell'istruzione secondaria e superiore alla logica della concorrenza tra strutture pubbliche e strutture private, messe tutte su un piano di effettiva parità; si verrebbe incontro ai diversi bisogni sentiti dalle famiglie in fatto di formazione culturale, anche ideologicamente connotata, dei giovani. Il favorire il pluralismo culturale, at-

traverso una istruzione impartita muovendo da *Weltanschauungen* coerenti e unificanti, in un contesto di libera scelta degli utenti, è operazione giovevole, a mio avviso, alla società dei nostri tempi: società in cui sempre meno si danno persone capaci a orientare la loro vita secondo precise scale di valori, interiorizzate e intimamente assimilate (stiamo diventando una società di disorientati, di incapaci di decidere se non nella scia delle fluttuanti mode del momento).

Una prima obiezione che si solleva contro il finanziamento pubblico delle scuole private ha natura costituzionale. Vi osterebbe il noto inciso dell'art. 33 relativo alla istituzione libera di scuole private: «*senza oneri per lo Stato*». L'obiezione non è insuperabile. Lo strumento dei «buoni-scuola» potrebbe già di per sé aggirarla. Se questo non bastasse, si potrebbe argomentare, come fa Costantino Mortati, che l'inciso non riguarda le scuole private che chiedono e ottengono la parità, sibbene solo le altre. Più in generale, poi, a me sembra dovrebbe essere decisiva una lettura dell'intero articolo 33 fatta alla luce dell'art. 3, secondo comma, e dell'art. 9. Proprio quel comma dell'art. 3 è il punto fermo su cui solo si può far leva per giustificare l'impostazione di fondo del nostro presente sistema sanitario, il quale altrimenti dovrebbe giudicarsi, stando a una lettura rigorosa e letterale degli artt. 32 e 28, incostituzionale. Quello stesso comma può, anzi deve, servire a superare qualsiasi lettura, irrigidente e preclusiva, dell'inciso dell'art. 33.

Una seconda obiezione scaturisce da considerazioni politiche. Favorire formazioni culturali a diverso indirizzo ideologico sarebbe follia in una società già così ideologicamente divisa in materie politiche come l'italiana. Questa considerazione è in fondo la stessa che spinse i nostri antenati liberali a puntare tutto sulla scuola pubblica, a differenza di quanto fecero le nazioni anglosassoni nell'Ottocento; il lasciar più che un piccolo spazio alla scuola privata rischiava di far nascere due gioventù, l'una leale ai valori dell'ordinamento liberale, l'altra avversa. Fino ad un certo punto, i liberali del continente europeo, potevano aver ragione, nella loro situazione particolare. Sento tutta la forza della considerazione quando rivolgo gli occhi alla situazione attuale e vedo le fragili basi del nostro ordinamento democratico. Ma mi domando se, nel valutare la consistenza del pericolo, non stiamo anche in questo caso,

oggi, nel 1986, esagerando; se non gioca anche qui in noi una sottile repugnanza per l'immagine di una società differenziata e, per converso, l'attrazione irresistibile, e mortifera, per l'eguale e l'uniforme (mortifera, quando si siano fatte salve le condizioni minime di sussistenza di un ordinamento democratico e «sociale»).

Amici, anche di parte cattolica, molto più esperti di me nei problemi della scuola, mi avvertono che l'introdurre lo strumento dei «buoni» produrrebbe complicazioni e guai notevoli nel sistema scolastico e che in genere favorire un pluralismo scolastico accentuato non è cosa oggi raccomandabile anche sotto profili diversi da quello che ho menzionato. Posso arrendermi alla loro esperienza, per il presente. Ma perché non lavorare almeno a preparare per il futuro – vicino o lontano che sia – una soluzione che è così conforme all'ideale di una società fondata sull'individuo come persona?

SI PUÒ RINUNCIARE ALLO «STATO SOCIALE»?



Il tema che in forma provocatoria mi è stato assegnato è: «Si può rinunciare allo stato sociale?». Lo affronterò; ma mi propongo anche di aggiungere qualche riflessione sulla mia esperienza alla Corte costituzionale, la quale, se nella sua giurisprudenza non ha considerato specificamente la nozione di «stato sociale», ha però preso in esame taluni diritti sociali previsti dalla Costituzione.

Il quesito che mi è stato proposto, in verità, è provocatorio fino ad un certo punto, perché – come peraltro è noto – la stessa definizione di «stato sociale» è stata contestata. Proprio Giannini – che è stato il primo relatore in questo ciclo di incontri – nel 1977 ha pubblicato un saggio molto stimolante, intitolato: *Stato sociale, una nozione inutile* («Il Politico», 1977, p. 205 ss., ed in *Scritti Mortati*, 1977, I). Al di là dell'apparenza, lo scritto di Giannini ha un'impronta tutt'altro che formalistica, in quanto entra in profondità e, denunciando i limiti della formula menzionata, rileva come, a prescindere dal loro accoglimento in una costituzione, certi obiettivi di carattere sociale possano essere (e sono stati) egualmente raggiunti. Il caso più evidente è quello dell'Inghilterra che, pur priva di una costituzione scritta, è stata all'avanguardia nella realizzazione dello «stato sociale». Ciò detto non può essere ritenuto casuale il fatto che certi ordinamenti a costituzione scritta, direttamente o indirettamente, si rifacciano al concetto di «stato sociale», che, pertanto, non è affatto «inutile». Si tratta, in effetti, di una definizione di diritto positivo con tutte le implicazioni di carattere ermeneutico e sistematico che questo comporta. E il metodo giuridico impone la ricerca del significato più congruo di tale definizione, traendone poi delle conseguenze coerenti.

La nozione di «stato sociale», naturalmente, non è univoca e risente delle differenti condizioni storiche. Così, si può risalire alla famosa impostazione di Sieyes, quando – nel periodo iniziale della Rivoluzione francese – affermava che scopo della *unione sociale* è il *bene comune* e che i benefici della vita associata non consistono solo nella protezione delle libertà individuali, ma anche nell'acquisizione di *altri* vantaggi, inclusi quelli materiali (cfr. ora M. MAZZIOTTI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 1985, II, p. 65 ss.). Fin da allora si faceva pertanto strada la previsione (poi confermata da discus-

sioni molto importanti in seno alla «Convenzione», protrattesi fino al 1793) che si dovesse passare da una situazione in cui la funzione del diritto appare soprattutto *protettiva e repressiva* (per usare le parole di Norberto Bobbio) a una situazione in cui il diritto assume un ruolo sempre più *promozionale*, tale appunto da aumentare la convenienza dello stare in una comunità organizzata.

Una visione dunque positiva, recepita in gran parte della letteratura francese posteriore fino ai contributi del noto civilista Ripert, a cui si deve una formula molto indicativa: «assicurare l'eguaglianza delle situazioni, malgrado la differenza delle fortune».

Talune definizioni si limitano ad un rinvio al contenuto di diritti sociali fondamentali: diritto al lavoro, diritto all'assistenza, diritto a disporre dei mezzi necessari per manifestare la propria personalità, sviluppandone tutte le potenzialità. Eppure esse sono molto pregnanti, perché accolgono l'idea che debbano essere garantite a tutti quantomeno delle opportunità di vita minime di partenza; e ciò richiede che si debba comunque intervenire per consentirne l'acquisizione anche alle categorie sottoprotette di cittadini deboli, emarginati. È quanto prescrive il secondo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione, che riflette un'esigenza di *effettività*.

Una definizione *esplicita* di «stato sociale» la si ritrova nella Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca. L'art. 20 di tale Carta afferma infatti che «la RFT è uno stato federale, democratico e *sociale*» e l'art. 28 ribadisce che l'ordinamento costituzionale dei *Länder* deve uniformarsi ai principi dello «stato di diritto», repubblicano, democratico e *sociale*.

In questa definizione risalta immediatamente – come ha osservato Costantino Mortati – l'integrazione, e non la contrapposizione, tra «stato di diritto» e «stato sociale», tale da comprendere in una felice sintesi il meglio dell'esperienza dello «stato di diritto» in epoca liberale e il suo successivo passaggio alla fase dello «stato sociale».

Se in Germania prevale la preferenza per le definizioni generali di «stato sociale» e, di converso, la presenza di enunciati sui singoli diritti sociali è rara (se ne fa riferimento solo negli artt. 6 e 7 della Legge Fondamentale, e, più diffusamente, nelle costituzioni dei singoli *Länder*, con riguardo soprattutto al diritto al lavoro), in altri paesi, come la Francia e l'Italia, si è optato per una soluzione for-

male differente. Ma le conseguenze sono a mio avviso equipollenti.

L'esperienza francese è importante perché i nostri costituenti prestarono certamente attenzione alla Costituzione d'oltralpe dell'ottobre del 1946 e, prima ancora, al progetto di costituzione respinto con il Referendum che si svolse nella primavera del 1946. In entrambi i documenti si affermava il dovere di lavorare e, nel contempo, il diritto ad un impiego. Si trattava, in verità, di una dichiarazione di principio, tale che la «giustiziabilità» del diritto sembrava del tutto ipotetica. E, in effetti, nel «preambolo» di questa Costituzione si proclamava in via generale l'impegno per lo Stato di realizzare i *principi* politici e sociali, tra cui appunto il diritto all'*emploi*.

Nella Costituzione italiana non compare una definizione di «stato sociale di diritto»; ma essa contiene la più ricca elencazione di diritti sociali fra le carte del nostro tempo. Così il *diritto al lavoro* è compreso tra i *Principi fondamentali*, all'art. 4. E questa sistemazione sembra seguire l'impostazione francese, piuttosto che quella della Costituzione sovietica (che il costituente non ignorò), ove il lavoro è proclamato come un vero e proprio diritto soggettivo. Occorre comunque sottolineare che la nostra Costituzione non si limita all'affermazione del diritto al lavoro in via di principio, ma impegna la Repubblica a promuovere le condizioni indispensabili a renderlo *effettivo*.

Nella sostanza, però, come dicevo innanzi, la concezione alla base dei documenti costituzionali considerati è comune.

Negli ultimi anni è accaduto che i diritti sociali siano, per così dire, entrati in crisi e questo è in particolare il caso proprio del diritto al lavoro. Questo fenomeno è stato ed è oggetto di numerosi saggi, nei quali molto spesso si procede a un confronto tra la situazione dei diritti classici di libertà e la situazione dei diritti sociali. È vero che anche i primi nella loro attuazione hanno subito talora una battuta d'arresto a causa di vicende non ancora perfettamente assorbite, come il terrorismo; ma è facile immaginare che si rientri dall'emergenza fino al punto di consentire un ulteriore sviluppo e progresso nell'affermazione concreta di tali diritti. Per i diritti sociali, invece, la prospettiva pare meno ottimistica, se è vero che un'economia risanata potrebbe non comportare il ritorno ad una condizione di piena occupazione e non assicurare più, per esempio, che il diritto al lavoro possa essere effettivamente garantito.

Inevitabilmente ciò rischia di provocare sfiducia non solo nel precepto costituzionale che lo proclama, ma nei confronti delle stesse istituzioni democratiche, proprio perché si può fare strada la convinzione dell'inadeguatezza del sistema di economia *mista* previsto dalla Costituzione e, pertanto, dell'irrealizzabilità degli obiettivi sociali dalla medesima indicati, dal momento che è nella natura di uno «stato di prestazioni» (*Leistungsstaat* lo definiscono i tedeschi) tendere a trasformare l'indirizzo promozionale nell'*effettività* di una serie di prestazioni.

La crisi dello «stato sociale», tuttavia, non dipende a mio parere soltanto dalle reazioni negative di carattere psicologico determinate da fenomeni di questo tipo (si pensi in particolare alla disoccupazione giovanile) e inerenti alla dinamica economica del nostro e di altri paesi di democrazia occidentale, ma pure da errori di impostazione compiuti dalla dottrina. Anche negli autori più cauti, in effetti, vi è stata un'assimilazione eccessiva tra diritti di libertà *classici* e diritti sociali (si veda, ad esempio, la voce «Diritti sociali» di M. MAZZOTTI nell'*Enciclopedia del diritto*). Nell'intento di valorizzarli al massimo si sono trascurate alcune circostanze che rendono una simile assimilazione solo tendenziale e comunque parziale. Lo «stato sociale», in verità, non si esaurisce nell'affermazione dei diritti sociali menzionati nella Costituzione, ma ricomprende anche altri istituti puramente *oggettivi*: compiti dello Stato che non si trasformano in situazioni soggettive azionabili. E anche quando ciò accade, come nel caso dei diritti di prestazione (il diritto al lavoro è un caso limite anche secondo la dottrina tedesca), si ammette la necessità di un intervento promozionale, organizzativo ad opera dello Stato; ma si sottolinea che un tale intervento è richiesto pure per garantire i diritti di libertà. Si contesta che questi presuppongano semplicemente un'astensione da parte dello Stato, se è vero che la loro tutela esige, se non altro, che si organizzi la funzione giurisdizionale (e, si potrebbe aggiungere, la funzione di polizia, di sicurezza, ecc.).

Vi è però da osservare che per quanto riguarda i diritti sociali e il diritto al lavoro in particolare, la loro realizzazione o meno è conseguenza di fatti che in parte notevole prescindono dall'azione dello Stato. Mi riferisco alla dinamica del mercato che non è più solo nazionale, e nemmeno europeo, bensì mondiale e tale da ren-

dere del tutto marginali i possibili interventi direttivi o correttivi dello Stato. Se con adeguati stanziamenti di bilancio, investimenti che consentano di organizzare meglio la giustizia o la pubblica sicurezza, è possibile immaginare di perseguire l'obiettivo di una maggiore sicurezza dei cittadini, un simile risultato non è altrettanto sicuro quando si tratta di garantire il diritto al lavoro o il diritto alla casa e via dicendo.

Questo eccesso di assimilazione tra diritti di libertà e diritti sociali, che si rileva nella dottrina, si ritrova talora anche nella giurisprudenza. E qualcuno in passato, con una buona dose di ingenuità, era davvero convinto che i pretori potessero in talune circostanze garantire l'acquisizione di posti di lavoro e comunque la loro *conservazione*!

Il punto di riferimento normativo per questo genere di problemi (come ha dimostrato anche G. CORSO nel suo contributo al colloquio italo-tedesco svoltosi a Monaco di Baviera l'11-12 giugno 1981, dedicato proprio al tema dei diritti sociali, ora in «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», n. 3, 1981, p. 755 ss.; per i diritti fondamentali sociali nella RFT cfr. W. SCHMIDT, *eod. loco.*, p. 785 ss.) è piuttosto l'art. 41 della Costituzione laddove si indicano i limiti del potere imprenditoriale, quei limiti di utilità sociale che circoscrivono la libertà di iniziativa economica. Ma anche qui è necessario tenere presenti altre esigenze che fuoriescono da una dimensione meramente *interna*. Infatti, se nel concetto di «utilità sociale» rientra anche la considerazione della produttività dell'industria, della produzione nazionale rispetto a quella degli altri paesi che si trovano nella nostra stessa area di scambio, bisogna, ancora una volta, fare i conti con elementi che non dipendono dal mero comportamento dello Stato.

Anche l'eccesso di giustiziabilità per i diritti sociali, troppo frettolosamente equiparati ai diritti di libertà, ha dato luogo a delle illusioni.

La Corte costituzionale non ha avuto modo di chiarire, a proposito di taluni casi più scottanti, la questione del diritto al lavoro. Infatti, il contrasto tra l'impostazione di alcuni pretori e quella di altri giudici si è fermato a livello di Tribunale, di Corte d'appello o di Cassazione: non è mai arrivato davanti al giudice costituzionale. In ogni caso, ove ciò si fosse verificato, la Corte avrebbe certamente ri-

badito le sue affermazioni (cfr. in particolare sentt. nn. 3 del 1957 e 194 del 1976), sulla *programmaticità* dell'art. 4 della Costituzione. «Programmaticità» non significa «non giuridicità»; significa valutare la norma per quello che è. Se la Corte costituzionale avesse avuto la possibilità di pronunciarsi più direttamente sulla questione, avrebbe potuto forse fare propria la clausola elaborata dal Tribunale costituzionale federale tedesco e che si può tradurre con l'espressione «riserva del possibile». La Corte costituzionale tedesca, quando ha dovuto valutare la legittimità costituzionale di leggi che dispongono, ad esempio, il numero chiuso o programmato per l'accesso a certe scuole, ha sì riaffermato l'esistenza di un diritto soggettivo all'istruzione, ma ha nel contempo aggiunto questa clausola della «riserva del possibile». Ha cioè introdotto molto opportunamente nella sua giurisprudenza un elemento di *relativizzazione* quando la soluzione dei problemi non può dipendere da interventi giurisdizionali. E con ciò ha anche valorizzato gli obiettivi che i governi e i parlamenti devono cercare di raggiungere.

Ritornando al diritto al lavoro, si può comprendere ora perché esso non può essere considerato come un diritto *assoluto*. Altrimenti la Corte potrebbe trovarsi nella condizione di censurare il legislatore quando, ad esempio, dispone garanzie di conservazione del posto di lavoro per aziende che hanno un numero di dipendenti superiore ad una determinata quota e *non* per quelle che non la raggiungono.

Della non azionabilità – in senso stretto – del diritto all'occupazione erano peraltro perfettamente coscienti i costituenti che si batterono tenacemente per inserire nella Carta il riconoscimento del diritto al lavoro. Basti ricordare gli interventi di Di Vittorio, prima nella terza Sottocommissione e poi in Assemblea. Egli ammetteva molto chiaramente l'impossibilità di reclamare davanti al giudice il posto di lavoro e sosteneva pure l'insussistenza di un diritto *soggettivo* nei confronti dello stesso legislatore.

Lo stesso Togliatti ad un certo momento si allontanò dal «modello» della Costituzione sovietica, che pure ebbe una certa influenza nel corso dei lavori della Costituente. Infatti, se all'inizio della discussione in seno alla prima Sottocommissione l'impostazione del *leader* comunista fu piuttosto rigida (a tal punto che egli traeva come conseguenza dell'affermazione del diritto al lavoro la neces-

sità di una pianificazione che potesse realizzarlo senza alcuna garanzia relativamente alla scelta del tipo di attività lavorativa a cui ciascuno avrebbe voluto dedicarsi), successivamente riconobbe che la grande maggioranza dei costituenti era ostile a una simile impostazione che sacrificava la libertà di scelta del lavoro e, quindi, l'abbandonò, ritenendo che la situazione italiana non fosse matura per il passaggio ad uno Stato socialista nel senso forte del termine.

Del resto, stando a quello che riferisce «Le Monde» in articoli apparsi recentemente, sembra che attualmente nella stessa Unione Sovietica il sistema economico, pur collettivizzato, non sia in grado di assicurare in pieno l'effettività del diritto al lavoro.

Indubbiamente per altri diritti sociali diventa possibile una loro *azionabilità*, una volta che il legislatore abbia provveduto a disporre i mezzi e una congrua organizzazione per realizzarli. È il caso del diritto alla pensione, alla previdenza, all'assistenza e ad altre provvidenze garantite non solo ai gruppi sottoprotetti, cui fa riferimento il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, ma alla generalità, superandosi con ciò la stessa impostazione di partenza dello «stato sociale». L'esempio più evidente è quello della Riforma sanitaria, che nel 1978 ha generalizzato le prestazioni gratuite (ma successivamente tale principio ha subito delle deroghe). L'opportunità di temperare con la «riserva del possibile» la pretesa di includere i diritti sociali nella categoria dei diritti *assoluti* è dimostrata anche da un altro ordine di considerazioni, in cui si prospettano eventuali conflitti di interesse, che occorre conciliare. Si pensi al diritto alla tutela ambientale in rapporto alle iniziative che si propongono di assicurare al paese una sufficiente indipendenza energetica. Si tratta allora di *contemperare degli interessi*, piuttosto che valutare le singole situazioni, pur garantite dalla Carta, come diritti assoluti la cui affermazione debba prescindere da altre esigenze di utilità sociale.

Un simile metodo dà luogo ovviamente a non poche difficoltà, in quanto sia per il legislatore, sia, successivamente, per il giudice costituzionale diventa estremamente complesso verificare se un tale contemperamento sia conforme agli esiti indicati dalla Costituzione. Così, ad esempio, quando si tratta di assoggettare l'attività privata a misure capaci di conciliare opposti interessi attraverso una razionale valutazione dei costi e magari della indispensabile mone-

tizzazione dei sacrifici, le possibili soluzioni dipendono in gran parte dalle circostanze, dalla congiuntura economica in cui ci si trova. Insomma l'unità del sistema richiede molta flessibilità. E questa via è stata seguita in alcuni paesi occidentali per quanto concerne, in particolare, la legislazione sul territorio. Si può citare l'esempio del codice urbanistico adottato in Francia, laddove si dettano criteri estremamente sofisticati per l'indennizzo degli espropri. Si potrebbe anche ricordare l'esperienza di taluni stati membri negli Usa. Per l'Italia si può menzionare la Legge sull'equo canone, nella quale traspare appunto lo sforzo di realizzare un temperamento tra interessi contrapposti: temperamento necessario, altrimenti essi non potrebbero trovare alcuna, sia pure parziale, soddisfazione. Non manca chi ha voluto ricavare dall'art. 46 della Costituzione l'esistenza di un vero e proprio «diritto alla casa», ma la Corte costituzionale ha respinto questa conclusione, sottolineando che la norma favorisce certamente il risparmio per l'acquisto dell'abitazione, ma non contiene alcuna garanzia assoluta rispetto a un *singolo* proprietario. Si profila, poi, un altro problema: confrontare con il principio di eguaglianza la limitazione dei poteri del proprietario o dell'imprenditore. Perché, ad esempio, far pagare esclusivamente al singolo proprietario che affitta il proprio bene o al singolo imprenditore oneri sociali globali, che dovrebbero essere a carico dell'intera collettività o, quanto meno, essere perequati?

Ecco dunque un altro elemento di non lieve difficoltà che si presenta per la realizzazione dei diritti sociali. E il rischio in cui possono incorrere pronunce costituzionali in materia di equo canone non è tanto quello di pervenire a una negazione di diritti pur affermati nelle ordinanze, quali il diritto alla casa, ma piuttosto quello di canonizzare costituzionalmente compromessi raggiunti in sede legislativa. La Corte non intende rendere immutabili o intoccabili tali compromessi tra gli interessi del locatore e quelli del conduttore, ma si preoccupa, in taluni casi, di garantire che l'equilibrio che si è perseguito – e che si potrebbe anche mutare radicalmente – non subisca poi aggiunte distorsive. Ad esempio, il legislatore ha provveduto a prestabilire il livello del canone, ma ha anche consentito che, trascorso un certo periodo di tempo, il contratto di locazione possa essere risolto. Se, come è accaduto, si dispongono poi proroghe ulteriori *ope legis* (come quella recente per negozi e alberghi),

non si può non valutare la possibile alterazione del compromesso originario. In questa prospettiva, la Corte – come è noto – ha ultimamente dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che ha disposto una proroga di sei anni relativamente a quei contratti di locazione di negozi e alberghi, anteriori al 1978. Vi è certo il pericolo che le intenzioni della Corte possano essere fraintese dall'opinione pubblica e dagli stessi parlamentari e che la sentenza sia percepita come un'impropria costituzionalizzazione del contingente, del precario equilibrio raggiunto in un determinato momento storico dal legislatore, motivata in rapporto all'art. 3 della Carta.

Ad altri non trascurabili rischi la Corte si espone con le cosiddette «sentenze additive di prestazione»: quando essa estende talune situazioni soggettive di vantaggio. Nessun problema quando tali pronunce intervengono in materia di garanzie di difesa nel processo penale o civile o quando aggiungono garanzie in altri settori assai delicati, come nel caso della disciplina del matrimonio concordatario. Ma le cose si complicano quando con questo tipo di sentenze si impongono allo Stato prestazioni economiche ulteriori. Si pensi, ad esempio, alla giurisprudenza in tema di «perequazione al minimo delle pensioni». Effettivamente con la legge dichiarata incostituzionale il legislatore aveva derogato al principio che fissava alcune ipotesi di incompatibilità con il diritto di ottenere un tale beneficio, ma, purtroppo, la Corte ha approfittato dell'incoerenza del legislatore per estendere la deroga disposta in favore di una sola categoria ad altre situazioni, anche quando i pensionati godevano di diverse fonti di reddito. In verità, prima di questa sentenza, la Corte aveva invitato il legislatore a riconsiderare alla luce del principio di eguaglianza tutta la disciplina della materia, in maniera tale da riassorbire la prima deroga. Il legislatore era però rimasto insensibile a queste sollecitazioni, inducendo pertanto il giudice costituzionale alla soluzione appena ricordata.

La necessità di operare dei controlli sul temperamento di interessi compiuto dal legislatore può appannare il ruolo della Corte, proprio perché – come dicevo innanzi – la espone a scelte assai opinabili.

Più prudente (e coincidente con quello seguito dal giudice costituzionale della Rfr) è stato l'atteggiamento della Corte rispetto al fenomeno dell'inflazione e, più precisamente, rispetto alle scelte del

legislatore per regolarne gli effetti. Soltanto in un caso – ed è proprio l'eccezione che conferma la regola – essa ha pronunciato una sentenza d'accoglimento additiva che ha determinato la rivalutazione dei canoni, davvero ridotti al minimo, pattuiti in contratti agrari. Ciò non toglie che le soluzioni adottate dal legislatore, che ha disposto una serie di provvedimenti di indicizzazione a macchia di leopardo, abbiano dato luogo a problemi piuttosto gravi di legittimità costituzionale. Ma la Corte non ha ritenuto di dover imporre una indicizzazione generalizzata per onorare il principio di eguaglianza, rendendosi perfettamente conto che altrimenti avrebbe contribuito a ulteriormente alimentare l'inflazione. E si noti che se in Germania il giudice costituzionale si è ritratto dinanzi a un'inflazione di circa il 4%, in Italia la Corte è rimasta, per così dire, impassibile dinanzi a un'inflazione che si è avvicinata anche al 20%, con tutte le conseguenze note in materia di imposte, di *fiscal drag*, ecc.

Questo spiega perché vi siano taluni autori (Fabio Merusi, Alessandro Pizzorusso) che deplorano il fatto che la Corte, invece di giudicare valutando l'esistenza o meno di diritti assoluti (sociali o di libertà) e di trarne le dovute conclusioni, tenti di esercitare un controllo su tali contemperamenti di interessi operati dal legislatore, sostituendo talora il proprio orientamento, ritenuto più consono alla Costituzione, a quello del legislatore medesimo.

Questa situazione di difficoltà è, invero, comune a quasi tutte le corti costituzionali, con l'eccezione forse della Corte suprema negli Stati Uniti, in quanto in questo paese la parte più rilevante del diritto dell'economia si realizza mediante lo strumento contrattuale, piuttosto che con il ricorso alla legge.

Questa giurisprudenza della nostra Corte, a mio parere, non comporta comunque un accantonamento della nozione di «stato sociale» e degli indirizzi che troviamo in altre norme della Costituzione. Si limita semplicemente a prendere atto del cambiamento di alcune condizioni *obiettive*, da cui dipende l'attuazione delle direttive costituzionali; acquisisce coscienza delle difficoltà e considera – come ha indicato Weber – il rapporto necessario tra mezzi e fini che prima si era, forse, troppo tranquillamente trascurato.

In definitiva siamo chiamati a tener conto di quei criteri di razionalità *pratica* accolti da un articolo della Legge Fondamentale tedesca, frutto di una revisione costituzionale, laddove si afferma che lo

Stato federale e i *Länder* nell'adozione dei rispettivi bilanci devono uniformarsi alle esigenze dell'«equilibrio economico generale» (art. 109, secondo comma). E nella stessa disposizione si prevede anche che, in presenza di talune circostanze, con legge federale possano essere fissati dei principi comuni al *Bund* e ai *Länder*, tali da adeguare i bilanci alla congiuntura economica; e che in coerenza con un piano finanziario pluriennale si possa provvedere a limitare autorizzazioni, conferimenti di fondi a singoli *Länder* e ad altri enti infraregionali.

A ben vedere, questa clausola «del possibile», accolta nell'ordinamento tedesco ed esplicitata dalla Corte di Karlsruhe, la possiamo rilevare anche nella nostra Costituzione. Se interpretiamo correttamente l'art. 4, laddove si afferma che «*la Repubblica deve promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro*», non possiamo, ad esempio valutare il pieno impiego raggiunto negli anni Sessanta come semplice adempimento di quel precetto sia pure a carattere programmatico. Ma dobbiamo convenire che quel risultato era in gran parte frutto di una situazione di privilegio di alcuni paesi del mondo industrializzato, a fronte della quale vi erano situazioni deteriori in cui versavano altre nazioni: tra esse quelle che oggi sono riuscite ad entrare nell'area industrializzata e che, quindi, si pongono in concorrenza con gli stati che ne facevano parte anche in precedenza. L'avvento sul mercato di queste nazioni ha evidentemente contribuito a cambiare le condizioni di competitività ed ha determinato nuovi fattori di interdipendenza, non presenti negli anni Sessanta.

Se ci rendiamo conto di quanto è avvenuto, dobbiamo allora cercare di raggiungere nuovi equilibri, senza che ciò significhi rassegnazione a quella «società dei due terzi» o del «decimo di sottoprotetti» denunciata dal *Rapporto sulla povertà*. Dobbiamo essere consapevoli che non viene a mutare il contenuto del secondo comma dell'art. 3, ma sono i soggetti sottoprotetti a cambiare. Se i costituenti pensavano ai lavoratori dipendenti, alla classe lavoratrice, occorre oggi considerare i non occupati, altri gruppi sociali in stato di emarginazione.

È dunque necessario immaginare nuovi sacrifici collettivi, nuovi doveri, se davvero non vogliamo rassegnarci a una società in cui due terzi delle persone vivono dignitosamente e un terzo, invece,

versa in gravi disagi. E se intendiamo rispettare le direttive della Costituzione non *possiamo* rassegnarci, non tanto per ragioni di «compassione» (per evocare un'espressione del giudice della Corte suprema statunitense Brennan, che richiama in certo modo il nostro concetto di solidarietà), ma per rispettare valori ancora più profondi, che sono il risultato di quelle elaborazioni di pensiero ricordate all'inizio della mia esposizione.

Occorre pertanto maggiormente impegnarci nella lotta per la realizzazione dello «stato sociale», sia pure in condizioni molto diverse rispetto ad epoche passate. Anche le responsabilità diventano più gravi, proprio perché è necessario saper scegliere e adottare per una migliore organizzazione della collettività le soluzioni più razionali. E non è un buon segno, ad esempio, che non si riesca ad istituire per i comuni un'autonomia impositiva, perché non si è in grado di contemperare i diversi interessi, proprio nel momento in cui si sostiene di voler lottare contro il centralismo. È, questo, solo un caso (ma se ne potrebbero indicare altri) di mancata assunzione di responsabilità da parte della classe politica anche nei confronti dei propri elettori. È un brutto segno, perché l'assunzione di responsabilità *nuove* è indispensabile se ci si propone ancora, *nei limiti del possibile*, la realizzazione dello «stato sociale».

Chi ha scelto i mezzi, ha scelto i fini; se i mezzi sono impropri, gli obiettivi diventano inconsistenti. Questa è la lezione di razionalità pratica che in questi anni abbiamo potuto approfondire e che dobbiamo tenere sempre presente, se davvero crediamo nell'attuazione dello «stato sociale»: senza fughe nell'utopia, ma anche senza rassegnarci all'esistente.

*Finito di stampare nell'ottobre 1987
presso le Grafiche 2000 di Città di Castello (Perugia)
su carta Luserna delle Cartiere del Sole e del Timavo
I testi sono stati composti dalla Phototypecenter (06/3277954)
Il coordinamento dei lavori tipografici a Città di Castello
è stato effettuato dall'AGE*

Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti

1. Bartezzaghi, Della Rocca, *Impresa, gruppi professionali e sindacato nella progettazione delle tecnologie informatiche.*
2. D'Alimonte, Reischauer, Thompson, Ysander, *Finanza pubblica e processo di bilancio nelle democrazie occidentali.*
3. Ciborra, *Organizzazione del lavoro e progettazione dei sistemi informativi.*
4. AA.VV., *Fabbrica, Comunità, Democrazia. Testimonianze su Adriano Olivetti e il Movimento Comunità*
5. Della Rocca, *L'innovazione tecnologica e le relazioni industriali in Italia*
6. Ciborra, *Gli accordi sulle nuove tecnologie. Casi e problemi di applicazione in Norvegia.*
7. Pisauro, *Programmazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito.*
8. Perulli, *Modello high tech*
9. Centro Studi (a cura del), *Le relazioni industriali nella società dell'informazione.*
10. AA.VV., *Per una memoria storica delle comunità locali.*
11. Leslie Schneider, *La partecipazione al cambiamento tecnologico.*
12. Bechelloni, *Guida ragionata alle riviste di informatica.*
13. Artoni, Bettinelli, *Povert  e Stato*

