

# Dialoghi sul welfare

Intorno al volume  
La sfida del cambiamento

A cura di  
Guido Canavesi

anno 2015

14

FONDAZIONE

*sussidiarietà*

# Dialoghi sul welfare

Intorno al volume  
La sfida del cambiamento

A cura di  
Guido Canavesi

*La Fondazione per la Sussidiarietà ha per obiettivo l'approfondimento culturale-scientifico e la diffusione di una visione della società basata sulla centralità della persona e sul principio di sussidiarietà, con particolare attenzione agli aspetti educativi connessi.*

*Con questo obiettivo, la Fondazione svolge un'intensa attività di formazione, pubblicazioni, ricerca, convegni e seminari.*

*I Quaderni della Sussidiarietà affrontano temi di attualità in modo rigoroso e critico cercando di andare oltre i luoghi comuni e le letture ideologiche.*

*Questa pubblicazione si affianca alle altre curate dalla Fondazione, come la collana Punto di fuga, i Rapporti sulla sussidiarietà e il quadrimestrale Atlantide.*

Cordinatore editoriale: Alberto Savorana

Redazione: Emanuela Belloni

Progetto grafico: Maurizio Milani

ISBN 978-88-97793-11-3

© 2014

Fondazione per la Sussidiarietà, Milano

# Sommario

Premessa. Perché Dialoghi sul welfare <i>Guido Canavesi</i>	5
Percorsi del welfare tra interesse pubblico e libertà. Un tentativo di lettura con l'occhio alla previdenza e all'assistenza sociale <i>Guido Canavesi</i>	9
<b>PRIMO DIALOGO</b>	
<b>Welfare e vincoli di bilancio</b>	39
Introduzione <i>Guido Canavesi</i>	40
Diritti sociali e programmi di riforme economiche nell'Unione europea <i>Gianluca Contaldi</i>	42
Welfare: passato e futuro <i>Elisabetta Croci Angelini</i>	58
Diritti sociali e principio di sussidiarietà: verso un nuovo modello di Stato sociale <i>Giulio Maria Salerno</i>	78
<b>SECONDO DIALOGO</b>	
<b>Le origini del sistema italiano di sicurezza sociale</b>	91
<i>Intervista a Mattia Persiani</i>	
Intervista a Mattia Persiani	92
<b>TERZO DIALOGO</b>	
<b>Fenomeni sociali e relazioni giuridiche: il welfare sussidiario in una prospettiva europea</b>	115
Fenomeni sociali e relazioni giuridiche: il welfare sussidiario in una prospettiva europea <i>Stefano Giubboni</i>	116
Antropologia e welfare State. La nuova frontiera <i>Daniela Verducci</i>	126
Fenomeni sociali e relazioni giuridiche: il welfare sussidiario in una prospettiva europea <i>Erik Longo</i>	140
<b>QUARTO DIALOGO</b>	
<b>La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza dimenticare nessuno. Presentazione del volume a cura di Lorenza Violini e Giorgio Vittadini</b>	147
Introduzione <i>Guido Canavesi</i>	148
Note sparse sul welfare sussidiario <i>Giovanni Di Cosimo</i>	150
La sussidiarietà nel sistema previdenziale pubblico <i>Stefano Giubboni</i>	156

Il welfare sussidiario. Un'analisi economica <i>Federico Boffa</i>	164
Il Welfare è un servizio pubblico? Contorni organizzativi della riduzione delle politiche sociali <i>Monica Raiteri</i>	176
Sistemi previdenziali e principio di sussidiarietà <i>Luca Spataro</i>	191
L'universo del welfare <i>Lorenza Violini</i>	196
Gli Autori	200

---

## Premessa. Perché Dialoghi sul welfare

---

*Guido Canavesi*

Nel corso dell'anno accademico 2012/2013, nel periodo tra febbraio e maggio, alcuni docenti, quasi tutti dell'Ateneo maceratese, afferenti a diversi settori scientifici e in prevalenza appartenenti al Dipartimento di Giurisprudenza, hanno dato vita a *Dialoghi sul welfare. La sfida del cambiamento*. L'iniziativa ha ripreso e dato continuità a quella omonima, sul tema de *Il lavoro nella crisi*, svoltasi nell'anno accademico 2009/2011, presso la sede di Jesi del Dipartimento (già Facoltà) di Giurisprudenza. Perché *Dialoghi*? In un contesto accademico la domanda è quasi naturale. Molte sono, infatti, le forme della comunicazione del sapere e del confronto conosciute e ormai, ben si può dire, standardizzate. Allora, non era meglio seminari, conferenza, convegno? Non credo sia soltanto una differenza di segno linguistico. La cifra dei *Dialoghi* sta in una libertà nelle forme e nei modi di partecipazione, che, per loro natura, non sempre le occasioni ufficiali di riflessione consentono. Il dialogo è aperto al contributo di tutti e di ciascuno, a partire dai docenti e dagli studenti, sia esso un intervento organico o una semplice comunicazione, una domanda, una contestazione, un approfondimento o altro. In questo senso, anche se nasce come confronto tra i docenti, è al contempo un momento didattico, nell'ambito del quale lo studente è sollecitato a non essere solo passivo ricettore. D'altra parte, la pur necessaria garanzia di un livello "scientifico" a fondamento del confronto è assicurata, nella formula adottata, dal più diretto coinvolgimento di alcuni docenti.

Si potrebbe obiettare che il quaderno pecchi di disomogeneità nei contenuti. Ma, al di là della valutazione che se ne vorrà dare, l'intenzione prima era di lasciare "traccia" di un lavoro. Donde la libertà di ciascuno nella scelta delle dimensioni e dei contenuti. D'altra parte, anche se questi ultimi non fossero "nuovi", non è da sottovalutare la possibilità di diffusione, offerta dal quaderno, oltre il ristretto cerchio accademico o degli specialisti della materia, anche nella direzione di superare quell'incomunicabilità tra il mondo del sapere e l'universo altro, peraltro a volte più supposta che reale. A mio sommo avviso, però, c'è anche dell'altro, dato, per un verso, dall'interdisciplinarietà, non solo nell'area giuridica, valore aggiunto perché favorisce una comprensione globale delle questioni, per l'altro, dall'esistenza quantomeno di spunti originali, magari bisognosi di essere sviluppati.

Prima di accennare alla scelta del tema, vorrei ancora sottolineare alcuni aspetti dell'esperienza dei *Dialoghi*, a mio avviso già emersi nel corso della prima edizione e che hanno trovato ora ulteriore conferma.

---

Il primo è l'interesse e la rispondenza che la proposta ha suscitato e trovato tra i colleghi, al di là del ruolo rivestito. Segno, questo, che essa ha intercettato un'esigenza reale, non tanto o non solo di conoscenza, quanto di un modo di stare in università meno legato all'orizzonte, oggi sempre più compulsivo, di un traguardo accademico o di ricerca.

In questo senso, ed è la seconda considerazione, l'interdisciplinarietà è valorizzata, innanzitutto, come fattore, potremmo dire, di allargamento della ragione, di offerta, cioè di stimoli, suggestioni, indicazioni, che restituiscono una migliore comprensione dell'oggetto indagato non tanto perché confermano (o smentiscono) esiti o posizioni raggiunti e assunte, ma innanzitutto perché suggeriscono e aprono nuove prospettive di approfondimento e ricerca.

Terzo. Tutto ciò credo abbia una valenza anche scientifica, oltre che didattica. Personalmente, però, l'esito più rilevante e il principale "valore aggiunto" per la stessa Università (di Macerata) ritengo sia stato e sia il clima e il contesto di stima reciproca, al di là dei ruoli e dell'apporto di ognuno, e poi perfino di amicizia, almeno tra alcuni, che è derivato dal comune coinvolgimento. Un clima, come qualcuno ha osservato, che aiuta nel lavoro di ciascuno e ha offerto, altresì, stimoli per ulteriori e nuovi percorsi, individuali e comuni, di ricerca.

C'è, infine, un aspetto metodologico da sottolineare. Spunto di partenza di entrambi i *Dialoghi* sono stati alcuni fatti, per così dire, di cronaca, occasionalmente conosciuti e poco noti, ma capaci di stupire chi li ha intercettati e di suscitare domande che, dal piano esistenziale – per usare una parola forse desueta – sono arrivate a toccare gli interessi e i campi di studio: non si tratta tanto di un metodo induttivo, ma, piuttosto, di un tentativo, se vogliamo empirico, di tornare a prendere in considerazione la "persona", pietra d'angolo dell'architettura costituzionale, quale soggetto vivo di un discorso giuridico che sembra oggi, invece, averlo reso un "oggetto" cristallizzato e avulso dalla realtà.

In tal senso, alla base dei *Dialoghi sul welfare* c'è stato un colloquio, durante un convegno nel nostro Ateneo, con un collega di altra Università e materia d'insegnamento. Questi identificava la crisi del sistema di welfare quale crisi del soggetto erogatore, ossia lo Stato, ma dubitava della possibilità/idoneità di riconoscere una funzione o un ruolo alla società civile nel superarla. Da poco avevo ascoltato la testimonianza di un ragazzo così detto *neet*: era stato più volte bocciato alle scuole superiori, aveva abbandonato lo studio e viveva senza prospettive. Poi, l'incontro con una comunità di famiglie dedite all'accoglienza di ragazzi con problemi d'integrazione sociale, l'iscrizione a un liceo professionale nato da questa realtà, il diploma e il lavoro. Di ciò

---

quel ragazzo parlava come di una rinascita. E allora mi domandavo e domandavo al collega chi avesse effettivamente realizzato per lui diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto allo studio o il diritto al lavoro. Mi venne risposto che la domanda era mal posta perché la sua preoccupazione riguardava il "dover essere". Ribattei domandando se è corretto, umanamente e anche scientificamente, pensare a un sistema di welfare (dover essere) a prescindere dall'"essere", cioè da ciò che è oggi e da ciò che ha fatto essere così quel ragazzo. Questa è la domanda riproposta in apertura dei *Dialoghi*.

Per altro verso, il tema prescelto, *Welfare. La sfida del cambiamento*, è legato a un'altra circostanza, cioè la pubblicazione del volume, a cura di Lorenza Violini e Giorgio Vittadini, intitolato, appunto, *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*<sup>1</sup>, ove a essere indagato non è il *welfare State*, né genericamente il welfare, ma la sua declinazione in chiave sussidiaria.

L'interesse per questo tema non è dato soltanto dalla corrispondenza a sensibilità e interessi di molti dei partecipanti all'iniziativa. Piuttosto, esso appartiene alla tradizione scientifica e culturale dell'Ateneo maceratese. Quando era ancora pressoché sconosciuta ai più, la previdenza sociale è stata materia d'insegnamento dei corsi di laurea della Facoltà – ora Dipartimento – di Giurisprudenza. E presso l'Ateneo è attiva dagli anni Sessanta del secolo scorso, la prima e, credo, l'unica Scuola di specializzazione *post lauream* dedicata alla materia previdenziale. C'è anche questo all'origine di quella che una autorevole voce della dottrina giuslavoristica ha di recente definito "scuola maceratese" della previdenza<sup>2</sup>. Una scuola da sempre attenta al principio di sussidiarietà, a partire dal fondatore, il professor Valente Simi<sup>3</sup>, e che ha finora trovato, dapprima, nel lavoro su *La Costituzione e la sicurezza sociale* di Paola Olivelli<sup>4</sup>, poi negli studi di Giuliana Ciocca, in particolare la monografia su *La libertà della previdenza privata*<sup>5</sup>, i suoi più alti momenti di sintesi.

Con quest'opera, come altri ebbe a riconoscere, Giuliana realizzò una "appassionata difesa del valore della libertà della previdenza privata"<sup>6</sup>, ma ciò non era che riflesso della Sua passione per la libertà della persona e, quindi,

---

<sup>1</sup> L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR, Milano 2012.

<sup>2</sup> M. Persiani, *Cinquant'anni di un libro*, saggio introduttivo alla ristampa anastatica del volume dello stesso autore, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova 1960-2010, pp. 32 ss.

<sup>3</sup> Si vedano gli scritti raccolti nel volume di V. Simi, *Il pluralismo previdenziale secondo costituzione*, Franco Angeli, Milano 1986.

<sup>4</sup> P. Olivelli, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, Giuffrè, Milano 1988.

<sup>5</sup> G. Ciocca, *La libertà della previdenza privata*, Giuffrè, Milano 1998.

<sup>6</sup> M. Persiani, *Presentazione*, in G. Ciocca, *op. cit.*, p. XIV.

---

per la sussidiarietà, quale principio che a questa dà forma giuridica nelle relazioni sociali e istituzionali. La malattia ha prematuramente e improvvisamente interrotto il percorso umano e intellettuale di Giuliana. Alla Sua memoria dedichiamo questi dialoghi.

---

# Percorsi del welfare tra interesse pubblico e libertà. Un tentativo di lettura con l'occhio alla previdenza e all'assistenza sociale

---

*Guido Canavesi*

## *1. Cos'è il welfare e il welfare State?*

Non è questa la sede e probabilmente neppure è utile attardarsi su una questione puramente definitoria, ma la domanda ha comunque un senso, perché il welfare non è qualcosa di statico e di definito una volta per tutte. Esso, invece, può essere guardato come un processo dinamico, non solo nell'ottica di quel "circuito circolare", entro cui si ascrivono le decisioni sull'*an* e sul *quomodo* dei diritti sociali, di cui parla in questo volume Giulio Maria Salerno, ma anche in relazione alla sua dimensione funzionale e al mutare del, o delle condizioni di, bisogno, sia per ragioni interne, inerenti alla percezione e concezione di sé del soggetto, sia per influenze esterne, socio-economiche, di diverso segno. E la tremenda crisi, prima finanziaria, poi economica e insieme ora politica e istituzionale, è certo un potente fattore che induce cambiamenti, anche morfologici e altri ne provoca, a prescindere dalla direzione, oltre che dalla valutazione che se ne voglia dare.

Peraltro, contraddizioni interne e necessità di riforme del welfare sussistono e convivono da tempo e non ne è certo l'attuale crisi la causa. Semmai, questa ha funzionato come un acceleratore, facendo esplodere quelle contraddizioni in tutta la loro forza e rendendo evidente l'improcrastinabilità delle riforme. Si pensi, in campo previdenziale, alla vicenda delle c.d. "pensioni d'oro", ma la formula andrebbe completata con l'aggettivo "retributive". La denuncia mediatica dell'iniustizia della vicenda è recente e non priva di ambiguità. Nondimeno, si tratta di un'ingiustizia legittimata dalla legge e da non poco tempo. Il che, probabilmente, e senza nulla togliere all'ingiustizia, dice qualcosa anche di una certa connivenza dei più. D'altronde, restando al segmento pensionistico, non esaustivo, ma parte fondamentale del welfare nostrano, il senso di ingiustizia è ben più generale e si radica nella percezione diffusa di una promessa di tutela "tradita" dallo Stato. Dati recenti hanno evidenziato che quattro pensionati su 10, ossia il 42,6% del totale (poco più di sette milioni) percepiscono meno di 1.000 euro al mese<sup>1</sup>. Mentre l'ultima riforma del 2011 (art. 24, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in l. 22 dicembre 2011, n. 214) ha innalzato l'asticella dell'età pensionabile a 70 anni per tutti i lavoratori, sia pure come traguardo di un futuro prossimo<sup>2</sup>. In

<sup>1</sup> Fonte Istat, aggiornata al 2012 (<http://www.istat.it/it/archivio/117355>).

<sup>2</sup> Cfr., G. Canavesi, *Età pensionabile, prosecuzione del rapporto fino a settant'anni e licenziamento nella riforma pensionistica del 2011*, in *Dir. rel. ind.*, 2013, pp. 665 ss.

---

queste circostanze trova alimento un'incertezza sulle condizioni d'esistenza, sul futuro personale e collettivo, ormai non più solo dei giovani: è da chi già lavora anche da anni che arrivano, sempre più di frequente, giudizi rassegnati, quando non del tutto negativi, sulla propria sorte pensionistica.

Questi accenni, al di là della ragione contingente del richiamo, sollevano piuttosto altri interrogativi sul "perché", sulle cause all'origine di una simile situazione.

Stante quanto detto, comunque, la domanda d'apertura può essere riformulata con l'aggiunta di un avverbio temporale: cosa è *oggi* il welfare? Come dire, il tentativo è di cogliere, intanto, il *modus operandi*, attraverso cui si realizza l'accennata incidenza modificativa della crisi. Inoltre, e soprattutto, il senso di marcia, la direzione di quei cambiamenti. Assumendo, peraltro, un punto di vista e di valutazione preciso e, per sé, implicito, quando non affermato, in molte delle scelte politiche e legislative, quello del principio di sussidiarietà.

Va premesso, allora, che, per quanto irrisolta sia la questione definitoria e dinamico il processo, almeno per segnare i confini dell'indagine, occorre specificare cosa stia, o si voglia mettere, sotto l'ombrello del welfare. Al riguardo, ancora di recente, in ambito sociologico vi sono stati ascritti, peraltro in modo non esaustivo, «cinque pilastri fondamentali [...]: il sistema pensionistico, quello sanitario, le politiche del lavoro e quelle dell'istruzione, gli interventi socio-assistenziali»<sup>3</sup>. Un elenco, questo, che ad altri può risultare in difetto, come pure in eccesso. Nel primo senso, in questo volume, va segnalato l'accento alle politiche abitative fatto sia da Elisabetta Croci Angelini sia da Giulio Maria Salerno. Invece, nell'ottica della "sicurezza sociale", di matrice giusprevidenziale, il tutto si compone tradizionalmente dell'assistenza sociale e della previdenza sociale – questa però non riducibile alle sole pensioni –, semmai insieme alla sanità. Piuttosto, di recente, una non consolidata acquisizione sono le politiche del lavoro, in ragione soprattutto della "condizionalità", ossia la partecipazione attiva nella ricerca di nuova occupazione, richiesta dalla legge per beneficiare delle prestazioni previdenziali di sostegno al reddito (da ultimo, art. 4, co. 33, 41-43, l. 28 giugno 2012, n. 92)<sup>4</sup>.

Anche frutto della specificità degli approcci disciplinari, l'oscillazione riflette in realtà il fatto che, se comune è il fine – il benessere dei cittadini, come

---

<sup>3</sup> U. Ascoli, E. Pavolini, *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in *Stato e mercato*, n. 96, dicembre 2012, p. 429. Cfr. anche U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, Il Mulino, Bologna 2011.

<sup>4</sup> N. Paci, *La condizionalità*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 582 ss.; G. Canavesi, *Politiche attive e servizi per l'impiego*, in M. Persiani, S. Liebman (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, Utet, Torino 2013, pp. 693 ss.

---

liberazione da condizioni di bisogno socialmente rilevanti –, differenti sono le situazioni generatrici di bisogno e, di conseguenza, le strutture, gli strumenti e gli interventi destinati a rimuoverle, i quali tutti, a loro volta, scontano l'influenza di fattori storici e normativi: si pensi alla preunitaria connotazione pluralistica dell'assistenza a fronte del tratto più marcatamente statale della previdenza. Cosicché, parlare di *welfare State* significa parlare di un contenitore di situazioni e fattispecie anche molto differenti, più che di un vero e proprio sistema, come del resto si è detto dello stesso sistema pensionistico<sup>5</sup>.

Ne consegue che anche l'indagine e il discorso sul tema tendono a modularsi e specializzarsi in relazione alle scelte sull'oggetto di studio. Così, nel volume curato da Lorenza Violini e Giorgio Vittadini, l'istruzione non viene presa in considerazione perché essa, «a differenza degli altri sotto-sistemi di welfare, non costituisce uno strumento di protezione sociale, ma d'investimento, essendo legato a dimensioni quali la crescita del capitale umano»<sup>6</sup>.

Nel provare a rispondere alla domanda formulata, invece, l'attenzione si focalizzerà prevalentemente sulla previdenza e, in parte, sull'assistenza sociale, semplicemente perché sono ambiti a me più noti.

2. Fondamentali referenti normativi, nella prospettiva indicata, sono gli art. 2, 3, 38, poi 81, 117 e 118 della Costituzione. Di essi, però, non si vuole, né occorre, procedere a un'ulteriore analisi, mentre sembra utile volgere l'attenzione all'opera interpretativa della giurisprudenza, in particolare costituzionale. Nella consapevolezza, peraltro, della difficoltà e anche del pericolo che il naturale tratto puntuale o casistico, nonché l'enorme quantità delle decisioni, crea al tentativo di individuare passaggi ricostruttivi, direttrici o linee di fondo e anche elementi di criticità.

Punto di partenza, allora, non può che essere l'art. 38 Cost., non già nella distinta considerazione dell'*assistenza* e della *previdenza*, sempre sociale, quanto nell'individuazione nello Stato del soggetto chiamato a farsi garante di tali "compiti", attraverso "organi e istituti predisposti" dallo stesso. Se diretta e ineludibile è la responsabilità statale così prefigurata dal 4° co. dell'articolo, d'altra parte, alla giurisprudenza, e non solo, la norma è apparsa "aperta" quanto alle forme e ai modi di adempimento<sup>7</sup>. Il che deve dirsi

---

<sup>5</sup> La molteplicità e l'eterogeneità delle disposizioni hanno fatto dubitare che si tratti di "un 'sistema' in senso proprio", piuttosto che "di 'regimi' pensionistici" con uno scopo comune: cfr. Corte cost. 17 dicembre 1987, n. 527. Tutte le sentenze, ove non diversamente indicato, sono consultabili ai seguenti indirizzi: [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it).

<sup>6</sup> L. Violini, G. Vittadini, *op. cit.*, p. 87.

<sup>7</sup> Corte cost. 5 febbraio 1986, n. 31. E vedi M. Cinelli, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1982, I, pp. 156 ss.

---

tanto sul versante istituzionale, osservando che «né il concetto di integrazione è puramente economico né l'indicazione degli organi e istituti predisposti o integrati dallo Stato costituisce una dicotomia che classifichi quegli enti in due categorie distinte e quasi contrapposte, le quali esauriscano tutto il sistema organizzatorio della funzione previdenziale»<sup>8</sup>. Quanto sul versante strutturale, in specie della provvista delle risorse, ammettendo che «agli oneri previdenziali e assistenziali non si deve necessariamente far fronte con contributi che facciano carico ai soggetti, che siano parti nel rapporto di lavoro subordinato ovvero ai lavoratori autonomi, ma si può far fronte, e si tende sempre più a far fronte anche attraverso varie forme di intervento dei pubblici poteri, anche con il concorso finanziario dello Stato. E quest'ultima forma può atteggiarsi o in maniera tipica, con un diretto esborso di somme da parte dello Stato o in maniera atipica»<sup>9</sup>.

Peraltro, ancorché la norma «non impone che alla previdenza e assistenza debba provvedere direttamente lo Stato attraverso i suoi organi», c'è da chiedersi se "pubblica", e semmai statale, debba restare, insieme alla matrice, anche la connotazione soggettiva delle forme di attuazione. Su questo punto viene in rilievo la dialettica tra i commi 4 e 5 dell'art. 38 Cost., ovvero il senso della collocazione a fianco dell'*obbligatorietà* delle tutele (co. 4), appunto, assistenziali e previdenziali, della sanzione di *libertà* per "l'assistenza privata", da intendersi comprensiva anche della "previdenza" (co. 5).

Qui, peraltro, il percorso deve scindersi tra assistenza e previdenza.

Da quella libertà, infatti, è derivato il «superamento del principio di pubblicizzazione generalizzata» dell'assistenza e la conformazione del suo «sistema costituzionale [...] ai principi pluralistici», con la conseguenza che «enti di nuova istituzione, aventi finalità di assistenza e beneficenza, possano essere riconosciuti come persone giuridiche private». Seppur con quarant'anni di ritardo, veniva così sancita la contrarietà alla Costituzione della legge Crispi del 1890<sup>10</sup>. Nell'occasione, però, dei fini di assistenza e beneficenza si disse anche che «non sono per loro natura esclusivi delle strutture pubbliche», ben potendo lo «Stato e gli altri enti pubblici[...] realizzarli] attraverso proprie strutture», a causa della «avvenuta assunzione diretta» da parte loro «di certe categorie di interessi» prima curati «quasi esclusivamente dall'iniziativa dei privati, che veniva poi assoggettata al controllo pubblico per costituire un sistema di "beneficenza legale", che altrimenti sarebbe mancata del tutto».

Già in precedenza, invece, la Corte aveva escluso che rientrassero nella

---

<sup>8</sup> Corte cost. 8 luglio 1975, n. 187.

<sup>9</sup> Corte cost. 17 aprile 1968, n. 23. Vedi anche Corte cost. 17 aprile 1969, n. 85, e 18 maggio 1972, n. 91.

<sup>10</sup> Corte cost. 7 marzo 1988, n. 396.

---

materia delle beneficenza pubblica, ai sensi della versione originaria dell'art. 117 Cost., gli enti privati la cui attività «è oggi ricoperta dalla garanzia dell'ultimo comma dell'art. 38 Cost.»<sup>11</sup>.

Ora, comune a entrambe le decisioni è che prefigurano una netta cesura tra la dimensione "pubblica", dell'assistenza sociale e della beneficenza, da un lato, e l'assistenza "privata", di cui al co. 5 dell'art. 38 Cost., dall'altro. Una cesura ulteriormente ribadita quando, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, 5° co., d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, si osservò che riformare il sistema delle IPAB, «dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, [...], comporta che si faccia debito conto dei precetti contenuti negli artt. 18, 19, 33 e 38 della Carta costituzionale e che sia affrontato, alla luce dell'art. 38, ultimo comma, il tema del pluralismo delle istituzioni in relazione alle possibilità di pluralismo nelle istituzioni»<sup>12</sup>.

E allora, importa segnalare come questa impostazione, mentre delimita uno spazio di libertà, sembri al contempo isolare l'assistenza privata dall'ambito pubblico, quasi che nella garanzia di libertà si espliciti, ma insieme esaurisca, il "tipo" o il "grado" di sussidiarietà implicato nell'art. 38 Cost. E ciò, peraltro, a condizione di assumere di questa una nozione ampia e generica, in realtà lontana dall'essenza del principio.

Vero è che ciò non significa totale incomunicabilità dei due ambiti, ché la valorizzazione della "libera volontà associativa" in espressa attuazione del co. 5 «apre la via a un sistema di sicurezza sociale in cui *possono* (corsivo mio *nda*) coordinarsi (con la programmazione degli interventi) gestione pubblica e gestione privata dei servizi»<sup>13</sup>. A ben vedere, tuttavia, l'affermazione conferma che il contenuto costituzionalmente vincolante della norma costituzionale è la garanzia di "libertà", ovvero la connotazione privatistica degli interessi perseguiti, mentre rimane fuori dalla sua portata il profilo dell'ideoneità ad assolvere a compiti di interesse generale.

3. Pur con una vicenda evolutiva più articolata e complessa, considerazioni analoghe valgono per il rapporto tra previdenza sociale pubblica o obbligatoria e previdenza c.d. libera, volontaria o integrativa, almeno fino all'avvio del ciclo riformatore degli anni Novanta del secolo scorso. Al riguardo, è intanto significativa l'inesistenza, a quanto consta, di decisioni che abbiano assunto a parametro di costituzionalità delle leggi il co. 5 dell'art. 38. L'asserita analogia è perciò fondata su dati inerenti la più complessiva ricostruzione del sistema previdenziale pubblico, elaborata dalla Corte costituzionale.

---

<sup>11</sup> Corte cost. 24 luglio 1972, n. 139.

<sup>12</sup> Corte cost. 30 luglio 1981, n. 173.

<sup>13</sup> Corte cost. 30 luglio 1981, n. 174.

Rileva, allora, che sia stato «superato il concetto stesso di semplice mutualità» a favore della «previdenza sociale», intesa come «riferibilità dell'assunzione dei fini e degli oneri previdenziali a principi di solidarietà (secondo il modello della sicurezza sociale) sia pure operanti all'interno della categoria», nonché «irrilevanza della proporzionalità fra contributi e prestazioni previdenziali, essendo considerati i primi unicamente quali mezzo finanziario della previdenza sociale [...] ed essendo considerate le prestazioni quale strumento per l'attuazione concreta dei fini della previdenza stessa»<sup>14</sup>.

Da tale concetto restano estranee le forme della c.d. «previdenza volontaria» o «integrativa», caratterizzate da ciò, che perseguono un interesse individuale dei lavoratori, assolvono a una «funzione previdenziale», ma hanno natura di «retribuzione differita», sono costituite in base a previsioni di contratto collettivo e non di legge, cui «la costituzione e la disciplina delle forme di previdenza pubblica sono riservate», e non hanno natura di «ente pubblico previdenziale»<sup>15</sup>. Con argomento, per così dire, *a contrario*, lo si evince altresì dall'affermazione secondo cui «la previdenza privata integrativa deve essere incoraggiata, anche in ossequio a una direttiva della Comunità economica europea, *ma il principio di solidarietà* (art. 2 Cost.) *non consente che il suo finanziamento, soprattutto se alimentato da redditi medio-alti, sia interamente esentato da contribuzione alla previdenza pubblica*» (corsivo mio *nda*)<sup>16</sup>.

In effetti, se quello prefigurato in questa sentenza è un collegamento addirittura funzionale<sup>17</sup>, ciò è possibile sul presupposto dell'estraneità tra previdenza obbligatoria e integrativa. Un'estraneità, come noto, incontestata fino alla l. 23 ottobre 1992, n. 421, e al d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124, emanato il quale si è detto che la definizione legislativa di «fondi di previdenza [...] al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale» ha inserito le forme pensionistiche complementari nel sistema dell'art. 38 Cost., con l'effetto di rendere le contribuzioni degli imprenditori al finanziamento dei fondi non più «emolumenti retributivi con funzione previdenziale», ma strutturalmente contributi di natura previdenziale<sup>18</sup>.

Per quanto non sia mai menzionato, appare chiaro che, fino agli anni Ottanta del secolo scorso, il referente costituzionale di tali forme previdenziali fosse pacificamente individuato nel co. 5 dell'art. 38. D'altronde, la Corte è andata anche oltre, quando, considerato il co. 2 del medesimo articolo riferito «principalmente all'organizzazione e alla gestione della previdenza obbligatoria», ha ritenuto non costituzionalmente necessitata l'applicazione del

<sup>14</sup> Corte cost. 20 aprile 1967, n. 62, e 4 maggio 1984, n. 132.

<sup>15</sup> Corte cost. 3 ottobre 1990, n. 427.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> In tal senso Corte cost. 28 luglio 2000, n. 393.

<sup>18</sup> Corte cost. 8 settembre 1995, n. 421.

---

principio di adeguatezza delle prestazioni a forme di previdenza integrativa, neppure se costituite *ex lege*<sup>19</sup>.

Tuttavia, alla separazione di principio non ha affatto corrisposto un'effettiva indifferenza tra i due piani previdenziali. Piuttosto, ancor prima delle vicende degli anni Novanta e con un diverso percorso, è possibile rintracciare una dinamica di latente ma pervasiva compressione della previdenza privata da parte di quella obbligatoria. In concreto racchiusa e rappresentata dai livelli di tutela accordati dalla legge, quella dinamica è, in realtà, l'effetto di precise scelte sistemiche. Anche se, a considerare il sostanziale silenzio al riguardo, non sembra che vi sia stata piena avvertenza dell'implicazione costituzionale della questione. Questa nasce dall'opzione in favore della garanzia del tenore di vita raggiunto dai lavoratori, operata dalla prima riforma pensionistica degli anni 1968-69 con l'introduzione delle pensioni retributive, ragguagliate al trattamento economico goduto dal lavoratore nel periodo in cui ha percepito le maggiori retribuzioni<sup>20</sup>. Alla scelta è sottesa l'identificazione tra "tenore" ed "esigenze" di vita, ovvero tra "pensione retributiva" e "mezzi adeguati"<sup>21</sup>, a sua volta consentita dalla *discrezionalità* che l'impronta solidaristica del sistema assicura al legislatore nella definizione dei livelli e delle modalità di tutela richiesti dall'art. 38, co. 2, Cost.<sup>22</sup>.

Ora, l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali è tema troppo complesso per essere affrontato in questa sede<sup>23</sup>. In termini generali, un tale livello è sempre di problematica definizione, anche per l'ampiezza della formula costituzionale. Da questo punto di vista, se è innegabile l'utilità della discrezionalità legislativa, vero è anche che essa ha consentito variazioni estremamente ampie: al riguardo, basti pensare al passaggio dalla pensione retributiva a quella contributiva. In ogni caso, c'è da chiedersi se l'interesse pubblico tutelato possa arrivare a identificarsi con il tenore di vita, altrimenti insistendo tale scelta sul campo della previdenza libera. In realtà, un effetto di compressione di tale ambito potrebbe verificarsi anche in caso di risposta positiva, in ragione di ciò che quanto più alta è la promessa previdenziale pubblica, tanto minore sarà l'interesse individuale a una integrazione. Si tratterebbe, tuttavia, di una situazione di fatto, irrilevante sul piano giuridico.

Ma c'è di più. Al legislatore, infatti, non sarebbe precluso nemmeno di spingere la tutela obbligatoria oltre la garanzia di adeguatezza delle prestazio-

---

<sup>19</sup> Corte cost. 17 marzo 1995, n. 87.

<sup>20</sup> Corte cost. 19 febbraio 1976, n. 30. Vedi anche Corte cost. n. 31 del 1986, cit., e 18 luglio 1986, n. 201.

<sup>21</sup> Corte cost. n. 31 del 1986, cit.

<sup>22</sup> Corte cost. 10 novembre 1982, n. 180; 7 luglio 1986, n. 173; 9 maggio 1997, n. 127.

<sup>23</sup> M. Cinelli, *I livelli di garanzia nel sistema previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, pp. 53 ss.; A. Battisti, *La nozione di "adeguatezza" della prestazione tra Costituzione e riforme legislative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, pp. 309 ss.

---

ni. Lo hanno ammesso i giudici della Consulta nel considerare la pensione impignorabile soltanto per la «parte [...] che vale, appunto, ad assicurare al pensionato quei "mezzi adeguati alle esigenze di vita" che la Costituzione impone gli siano garantiti»<sup>24</sup>. Sennonché, a prescindere dal livello fissato, deve ritenersi che al di là dell'adeguatezza stia l'area dell'interesse privato e della previdenza libera, coperta dalla garanzia del co. 5 dell'art. 38 Cost., che costituisce un limite invalicabile per la discrezionalità del legislatore.

4. Sembra, dunque, che la dicotomia tra interesse pubblico e privato scolpita nell'art. 38 Cost. abbia condotto a una compressione degli spazi di espressione del secondo a vantaggio del primo. Ci si può chiedere se un simile esito sia occasionale, frutto delle contingenze, oppure risponda (e in che misura) a una precisa o anche obbligata interpretazione delle norme costituzionali.

È Stefano Giubboni a sottolineare in questo volume come il monopolio pubblico dell'azione previdenziale sia tratto comune delle più risalenti proposte ricostruttive e ciò proprio perché esse presuppongono e tengono ferma la suddetta separazione di ambiti.

Nel 1960, Mattia Persiani pubblicò la nota monografia su *Il sistema giuridico della previdenza sociale*. Nell'intervista qui riportata, l'Autore nega qualsiasi influenza della sua proposta ricostruttiva sull'evoluzione normativa in concreto verificatasi. Se così è, ciò di cui, però, altri sembrano dubitare<sup>25</sup>, va anche detto che l'interpretazione oggi prevalente, a più riprese accolta anche dal giudice delle leggi, trova corrispondenza con quella proposta quanto ai referenti costituzionali e ai fini, oltre ad analogie per alcune caratteristiche strutturali.

Dei primi, allora, deve notarsi come al ruolo "fondativo" sul piano funzionale assegnato al co. 2 dell'art. 3 Cost., si accompagni l'indicazione di un soggetto, la "Repubblica", che, nell'ottica dicotomica dell'art. 38, ben si prestava a essere identificata con l'apparato pubblico e semmai nello Stato, secondo una linea interpretativa non sconosciuta alla stessa giurisprudenziale costituzionale<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Corte cost. 4 dicembre 2002, n. 506 e 4 luglio 2006, n. 256. Indirettamente, anche Corte cost. 11 novembre 2010, n. 216.

<sup>25</sup> Scorgono l'influsso dell'Autore sulle successive realizzazioni legislative, P. Olivelli, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, Giuffrè, Milano 1988, p. 82; R. Pessi, *Il "sistema" giuridico della previdenza sociale*, in Id., *La previdenza complementare*, Cedam, Padova 1999, p. 71.

<sup>26</sup> Cfr., con riferimento all'art. 4 Cost., Corte cost. 27 ottobre 1988, n. 998, per cui la Repubblica è data dal «complesso dei poteri pubblici operanti nell'ambito dell'ordinamento», mentre affidatario della «responsabilità finale e globale» del compito posto dalla previsione costituzionale è lo Stato.

---

Altresì sintonico con questa impostazione è il richiamo all'art. 2 del testo costituzionale. Sul punto si ritornerà; da subito, tuttavia, va rilevato come di esso risulti valorizzata pressoché soltanto la parte ove richiede l'«adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Infatti, questa norma ha costituito la base giuridica cui è stata ancorata la trasformazione del sistema previdenziale ereditato dall'ordinamento corporativo, «caratterizzato dalla divisione del rischio tra coloro che sono a esso esposti e dalla conseguente riferibilità a essi dei fini e degli oneri previdenziali conseguenti alla stessa divisione, nonché dalla proporzionalità tra contributi e prestazioni previdenziali private». Il nuovo sistema, invece, «fa perno sugli artt. 2 e 38 Cost.» ed «è caratterizzato dalla riferibilità dei fini e degli oneri previdenziali ai principi della solidarietà, secondo il modello della sicurezza sociale, sia pure operanti all'interno di ciascuna categoria di lavoratori, nonché dalla irrilevanza della proporzione tra contributi e prestazioni. Le prestazioni sono considerate lo strumento per l'attuazione dei fini della previdenza, in rapporto allo stato di bisogno e alle esigenze di vita dell'assicurato [...]. I contributi sono i mezzi finanziari della previdenza sociale e sono prelevati in parte dai datori di lavoro e dagli stessi lavoratori delle diverse categorie appunto per assicurare a tutti le prestazioni. Il sistema [...] abbraccia tutte le manifestazioni della mutualità e attua un principio di collaborazione per l'apprestamento dei mezzi di prevenzione e di difesa contro i rischi protetti (dell'invalidità, della vecchiaia, degli infortuni). Il contributo non va a vantaggio del singolo che lo versa, ma di tutti i lavoratori e, peraltro, in proporzione del reddito che si consegue, sicché i lavoratori a redditi più alti concorrono anche alla copertura delle prestazioni a favore delle categorie con redditi più bassi. Risulta superata la concezione più tradizionale della tutela previdenziale secondo la quale la pensione è il mero corrispettivo dei contributi versati dal lavoratore o per il lavoratore, sicché questi avrebbe sempre il diritto di percepirla nella misura corrispondente ai contributi versati. L'adempimento dell'obbligo contributivo corrisponde alla soddisfazione di un interesse diverso e superiore a quello egoistico del singolo soggetto protetto e la realizzazione della tutela previdenziale corrisponde al perseguimento dell'interesse pubblico e, cioè, di tutta la collettività»<sup>27</sup>.

5. Obliterata restava e resta, in questa prospettiva, la prima parte dell'art. 2 Cost., compreso il riconoscimento della dimensione sociale della persona, offerto dal riferimento alle "formazioni sociali".

Nel campo previdenziale è in tal senso significativo l'uso pressoché nullo che di quella disposizione è stato fatto quale parametro per lo scrutinio di costituzionalità delle leggi: laddove evocata, infatti, essa lo è stata, in genere, in aggiun-

---

<sup>27</sup> Corte cost. n. 173 del 1986, cit.

---

ta e a sostegno di altra supposta violazione, soprattutto degli artt. 3 o 38<sup>28</sup>.

Peraltro, neppure le interpretazioni, invero maggioritarie, che rinvencono nell'art. 2 Cost. una direttiva "promozionale" del pluralismo sociale<sup>29</sup>, sembrano implicare di necessità un diverso rapporto tra assistenza e previdenza pubblica e privata o libera. Al riguardo, vanno ricordate la preminenza da alcuni assegnata alla *libertà di adesione*, positiva e negativa, da tutelare come diritto inviolabile anche nei confronti delle formazioni sociali<sup>30</sup>, nonché la tesi che nega la qualità di formazione sociale ai soggetti che perseguono interessi generali<sup>31</sup>.

Dal canto suo, almeno in un'occasione la Corte costituzionale si è espressa nel senso che alla proclamazione dei diritti inviolabili non farebbe direttamente seguito una tutela specifica, dall'art. 2 rimessa «ad altre norme costituzionali o a leggi ordinarie»<sup>32</sup>, nella specie in particolare l'art. 38 Cost.

Se così fosse, neppure avrebbe avuto senso la questione sopra evocata. Essa, tuttavia, era ed è più complessa.

Innanzitutto, se anche non è imposta dall'art. 38, né tale la si ritenesse in forza dell'art. 2, la prospettiva sussidiaria, intesa come partecipazione dei soggetti privati alla realizzazione di un interesse generale, non è comunque di principio esclusa dall'art. 38, co. 4. Almeno in campo assistenziale, a confermarlo sta, di poco precedente la riforma del Titolo V della Costituzione, la legge 8 novembre 2000, n. 328, sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, in espressa attuazione degli artt. 2, 3 e 38 Cost.

Né basta a negarlo il fatto che altra e divaricante strada abbia imboccato la previdenza obbligatoria, per contro astretta in un rigido schema statale, semmai solo marginalmente scalfito fuori dall'area pensionistica. Tra l'altro, quello schema non pare incrinato dalla vicenda della trasformazione in persone giuridiche private di una serie di enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatoria (d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509), da ritenersi, piuttosto, espressiva, a un tempo, del carattere "aperto" dell'art. 38, co. 4, e della distinzione tra previdenza pubblica e privata. Infatti, il cambio di regime sul piano degli strumenti di gestione e della qualificazione giuridica dei soggetti non si è accompagnato con una modifica «della rilevanza pubblicistica dell'inalterato fine previdenziale»<sup>33</sup>. Inoltre, vero è che condizione per la trasfor-

---

<sup>28</sup> Corte cost. 27 dicembre 1991, n. 485, che, peraltro, ha scrutinato la questione di costituzionalità in relazione all'art. 32 Cost.

<sup>29</sup> Per le posizioni al riguardo, E. Rossi, *sub* Art. 2, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino 2006 (consultato da Leggi d'Italia).

<sup>30</sup> Corte cost. 30 luglio 1984, n. 239. Sul punto anche E. Rossi, *op. cit.*

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> Corte cost. 13 febbraio 1974, n. 33.

<sup>33</sup> Corte cost. 18 luglio 1997, n. 248 e 5 febbraio 1999, n. 15.

mazione è di «non usufrui(re) di finanziamenti pubblici o altri ausili pubblici di carattere finanziario» (art. 1, d.lgs. n. 509 del 1994). Ma l'autofinanziamento categoriale era caratteristica propria di quegli enti già quando la loro natura era pubblica, come del resto riconosceva la legge delega (art. 1, co. 33, lett. a), n. 4, l. 24 dicembre 1993, n. 537), anche perché la «solidarietà esterna della collettività solo eccezionalmente e sussidiariamente può integrare quella categoriale in ragione del tendenziale autofinanziamento dei sistemi previdenziali settoriali». Anzi, più in generale e, in realtà, non senza qualche forzatura, si è detto che l'art. 38, co. 2, Cost. riguarda «principalmente l'organizzazione e (la) gestione della previdenza obbligatoria, alla quale deve essere garantito un flusso di contributi degli assicurati proporzionato ai bisogni da soddisfare, mentre l'intervento solidaristico della collettività generale va limitato a casi giustificati da particolari condizioni, equamente selezionate, e comunque contenuto nei limiti delle disponibilità del bilancio dello Stato»<sup>34</sup>.

Per altro verso, è da sottolineare l'efficacia dimostrata dal principio di solidarietà, o dalla sua prevalente lettura, nel difendere quello schema rispetto a potenziali brecce, per così dire, "sussidiarie", che una disorganica stratificazione legislativa, a volte, è parsa aprire. Paradigmatica, al riguardo, è la netta chiusura di recente opposta dalla Corte costituzionale alla possibilità, prevista da una norma vigente, ancorché d'epoca corporativa, di esonerare dalla contribuzione di malattia i datori di lavoro, laddove il contratto collettivo li obbligasse, per lo stesso evento invalidante, a erogare ai propri dipendenti un trattamento economico equivalente o superiore a quello assicurato del sistema pubblico<sup>35</sup>.

6. A ben vedere, una simile capacità è sintomatica di una tendenza assolutizzante della dimensione "impositiva" e "ridistributiva", certo insita nella previsione di un "dovere di solidarietà sociale", ma non idonea a esaurirne il contenuto. Per quanto prevalente nella giurisprudenza e nella dottrina giusprevidenziale, si tratta di un'operazione od opzione interpretativa, che segmenta e atomizza il contenuto dell'art. 2 Cost., con l'effetto, tra l'altro, di accentuare la preminenza dell'intervento legislativo, unica fonte abilitata a imporre prestazioni patrimoniali, e quindi la statalità del sistema previdenziale<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Corte cost. 6 marzo 1995, n. 78 e 17 marzo 1995, n. 88.

<sup>35</sup> Corte cost. 4 marzo 2007, n. 48, in *Mass. giur. lav.*, 2008, pp. 13 ss., con nota di G. Canavesi, *Solidarietà e contribuzione di malattia nel sistema previdenziale secondo la Corte Costituzionale*.

<sup>36</sup> Cfr. G. G. Balandi, *La solidarietà come componente non esclusiva di un ordinamento e la costituzione per l'Europa*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2005, pp. 439 ss. In giurisprudenza, per un esempio significativo, Corte cost. n. 88 del 1995, cit.

---

È questo il punto di maggior criticità dell'impostazione in esame. Essa dimentica o, comunque, trascura, la totalità della disposizione costituzionale, ovvero il collegamento che essa instaura tra principio personalista, principio pluralista e doveri di solidarietà, invece, dai più, ritenuto fondamentale<sup>37</sup>.

La centralità di questo aspetto e la sua dimenticanza nell'indagine previdenziale sono state da tempo sottolineate dalla "scuola previdenziale maceratese", di cui si è detto. Invero, leggendo congiuntamente gli art. 38 e 2 Cost., Paola Olivelli ha sostenuto essere «la garanzia della vita e della libertà della persona [...] un diritto pieno [...] legittimato dall'interesse generale» e rientrante «fra quelli "inviolabili" o "essenziali", perché inerente alla sfera della persona umana (art. 2 Cost.)». E affermato, allora, l'inerenza del «carattere pubblico [...] all'aspetto oggettivo» delle formazioni sociali, indicato nel fine e nell'interesse perseguito, «la libertà della persona rispetto ai bisogni e la sua utilità "sociale"»<sup>38</sup>.

E infatti, con la consueta sagacia, Mattia Persiani coglie il punto della questione quando osserva che sarebbe il rilievo assegnato da questa tesi alle formazioni sociali «a mettere in ombra l'espressione che, invece, caratterizza il senso proprio dell'art. 2 Cost. e, cioè, l'affermata esistenza di "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociali"» (corsivi nel testo)<sup>39</sup>.

Certo, all'epoca in cui venne formulata, sul finire degli anni Ottanta del secolo scorso, la proposta ricostruttiva di Paola Olivelli appariva probabilmente un tentativo "nobile", ma di scarso o, perfino, di nessun impatto pratico, almeno rispetto al settore della previdenza, per le ragioni richiamate nel precedente paragrafo.

Ciò non toglie che di lì a poco, e proprio con riguardo ai primi cenni di un cambiamento concettuale e di politica del diritto del welfare, quell'impostazione fosse destinata a trovare l'autorevole avallo della Corte costituzionale. Questa, infatti, radicando il volontariato nell'art. 2 Cost., l'ha riconosciuto come «la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa»<sup>40</sup>.

La sentenza non ne parla esplicitamente, ma a essere adombrato è il prin-

---

<sup>37</sup> E. Rossi, *op. cit.*; F. Giuffré, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, G. Luther, *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino 2007, pp. 23 ss.; V. Tondi della Mura, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *AIC Rivista*, n. 0, 2010, pp. 2 ss.

<sup>38</sup> Così, P. Olivelli, *op. cit.*, pp. 162 ss.

<sup>39</sup> M. Persiani, *Cinquant'anni di un libro*, saggio introduttivo, in Id., *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, Cedam, Padova 2010 (rist.), p. 34.

<sup>40</sup> Corte cost. 28 febbraio 1992, n. 75.

---

cipio di sussidiarietà. Com'è noto, l'abbrivio alla riscoperta di tale principio è imputabile al complesso cammino istituzionale verso un'integrazione sociale, oltre che economica, dell'allora Comunità Europea. Sul piano nazionale, peraltro, il contributo comunitario rileva soprattutto in termini culturali e/o di politica del diritto, piuttosto che giuridici in senso stretto. Invero, inevitabile in quel dato contesto era la visione esclusivamente "verticale" del principio, che, tuttavia, trasposta nell'ordinamento interno, non sarebbe utile a modificare la struttura del sistema previdenziale, compresa l'unilateralità del profilo solidaristico, semmai flessibilizzandone i livelli di governo. In realtà, questa prospettiva è resa quantomeno più difficile dall'esclusività della competenza statale in materia di "previdenza sociale", sancita dall'art. 117, co. 2, lett. o), Cost., che sortisce anche l'ulteriore effetto di limitare lo spazio "aperto" del co. 4 dell'art. 38 Cost. (vedi *infra*).

7. Riprendendo il "paradigma" evocato nell'intervento di Erik Longo, molteplici e note, anche prima del 2009, possono dirsi le "catene causa-effetto-causa" alla base della crisi del sistema di welfare italiano. Tra queste, tuttavia, in ambito previdenziale e sul piano giuridico una appare di particolare importanza: si tratta della configurazione della pensione "retributiva", cioè *commisurata a una certa media dell'ammontare degli ultimi redditi professionali*» (corsivo mio, *nda*) come prestazione che «non è stata resa proporzionale né tanto meno corrispettiva ai contributi, *ma è stata adeguata allo stato di bisogno*»<sup>41</sup>. In questa affermazione si annida un errore concettuale.

Il fatto è che essa identifica lo "stato di bisogno", con (la conservazione de) il "tenore di vita", a sua volta fatto coincidere con l'oggetto della garanzia costituzionale. E, invero, «mezzi adeguati alle esigenze di vita da assicurare non sono solo quelli che soddisfano i bisogni elementari e vitali ma anche quelli che siano idonei a realizzare le esigenze relative al tenore di vita conseguito dallo stesso lavoratore in rapporto al reddito e alla posizione sociale raggiunta in seno alla categoria di appartenenza per effetto dell'attività lavorativa svolta, con conseguente possibile determinazione di prestazioni previdenziali quantitativamente diversificate»<sup>42</sup>. Cosicché, nel «sistema di liquidazione delle pensioni retributive, che prescinde dall'ammontare delle contribuzioni accreditate sul conto individuale e consente l'attribuzione di pensioni molto più elevate, ragguagliandole al trattamento economico goduto dal lavoratore nel periodo *in cui ha percepito le maggiori retribuzioni* (corsivo mio, *nda*)», si è scorto il segno evidente di «un sistema di solidarietà sociale, con concorso finanziario dello Stato, nel cui ambito i contributi servono per il conseguimento di finalità che trascendono gli interessi dei singoli»<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Cfr. anche Corte cost. 4 maggio 1984, n. 132 e n. 201 del 1986, cit.

<sup>42</sup> Corte cost. n. 173 del 1986, cit.

<sup>43</sup> Corte cost. 19 febbraio 1976, n. 30.

---

Ora, che questo non possa essere l'interesse pubblico tutelato dalla previdenza obbligatoria è forse intuitivamente comprensibile già solo a considerare che così si promette di più a chi più già ha. La cosa, peraltro, era chiara fin dalla prima elaborazione della teorica della sicurezza sociale<sup>44</sup>. Ed è forse questo l'aspetto su cui più si consuma il distacco dalla ricostruzione di Mattia Persiani e si giustifica il disconoscimento di paternità che questi fa del sistema previdenziale nella sua concreta configurazione. A più riprese, infatti, l'Autore ha ribadito che la pensione retributiva «non garantiva mezzi adeguati alle esigenze di vita [...], ma, se mai, il mantenimento del tenore di vita raggiunto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa», ciò che, tuttavia, è da considerare interesse meramente privato<sup>45</sup>. E imputa tale evoluzione alle pressioni corporative, e anzi *lobbistiche*, ovvero alla mancanza di scelte politiche precise<sup>46</sup>.

Tornando alla "catena" d'apertura, l'elevatezza della "promessa" previdenziale pubblica ha inevitabilmente generato nei destinatari un'aspettativa di tutela, per così dire, totalizzante, a scapito della responsabilità personale, collettiva e individuale, ossia della previdenza libera. Per altro verso, il ridursi, quando non il venir meno di quella promessa, è all'origine di quella condizione cui si è accennato nel paragrafo d'apertura.

Né può ritenersi che tali aporie siano superate solo perché l'ultima riforma pensionistica ha sancito il definitivo superamento del sistema di calcolo retributivo (art. 24, co. 2, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. l. 15 luglio 2011, n. 111). Si tratta, infatti, di superamento di principio, ché la regola continuerà a operare ancora a lungo, cioè fintanto che vi saranno pensionati con pensioni anche solo in parte retributive. Così come continueranno a prodursi ancora a lungo gli effetti "iniqui" della sua applicazione.

In effetti, alla dottrina più avvertita<sup>47</sup> non è sfuggito il distacco funzionale dalle finalità costituzionali e il tratto di non equità che tale regola si presta a produrre nel sistema. Un tratto aggravato anche da ciò che, essendo la gestione delle risorse a ripartizione, il finanziamento delle pensioni in essere grava sui lavoratori attivi, dando, o quanto meno potendo dare, luogo a fenomeni di redistribuzione delle risorse a danno dei soggetti meno abbienti.

8. Per rendersene conto basta pensare al fenomeno delle c.d. "pensioni d'oro". Al riguardo, senza ripetere quanto già detto sopra, va evidenziato come

<sup>44</sup> W. Beveridge, *Il Piano Beveridge. Compendio ufficiale della Relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, ora in Id., *La libertà solidale. Scritti. 1942-1945*, a cura di M. Colucci, Donzelli, Roma 2010.

<sup>45</sup> M. Persiani, *Cinquant'anni di un libro*, cit., p. 41; Id., *L'irragionevole confusione tra prelievo fiscale e solidarietà previdenziale*, in *Arg. dir. lav.*, 2013, p. 942.

<sup>46</sup> M. Persiani, *Cinquant'anni di un libro*, cit., p. 41. Anche R. Pessi, *op. cit.*, p. 87.

<sup>47</sup> R. Pessi, *op. cit.*, p. 87.

a farne risaltare l'incongruenza con la funzione previdenziale pubblica è proprio la legittimità *ex lege*. D'altra parte, se quest'ultimo elemento limita il legislatore, non dovrebbe, però, precludergli la possibilità di intervenire. Non mancano casi, avallati dalla Corte costituzionale<sup>48</sup>, di modifiche *in pejus* dei trattamenti pensionistici erogati, mentre alla "contribuzione di solidarietà" l'orientamento prevalente ha negato la natura tributaria, con conseguente inapplicabilità dell'art. 53 Cost., riconducendola, invece, al «*genus* delle prestazioni patrimoniali imposte per legge, di cui all'art. 23» Cost., con «finalità di contribuire agli oneri finanziari del regime previdenziale dei lavoratori»<sup>49</sup>. Semmai, in epoca risalente, quella natura era stata riconosciuta alla contribuzione, anch'essa detta "di solidarietà", prevista a finanziamento dell'ormai soppresso Fondo sociale, di cui alla l. 21 luglio 1965, n. 903, a qualcosa, cioè, semplificando il discorso, comunque distinto e distinguibile rispetto al regime pensionistico generale<sup>50</sup>. Purtroppo, di tutto ciò non ha tenuto conto la recente decisione del 5 giugno 2013, n. 116, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del "contributo di perequazione" imposto sui trattamenti pensionistici di importo elevato (complessivamente oltre 90.000 euro) dall'art. 18, co. 22-bis, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. l. 15 luglio 2011, n. 111, e successive modificazioni, e, si noti, da «versare [...] all'entrata del bilancio dello Stato, al fine di conseguire obiettivi di contenimento della finanza pubblica». La Corte, infatti, ritenuta la natura tributaria del contributo, ha scrutinato la norma alla luce degli artt. 3 e 53 Cost., considerando violato il principio di "universalità dell'imposizione" in ragione del trattamento deteriore riservato, rispetto alla generalità dei cittadini, alla categoria dei pensionati<sup>51</sup>. L'esito immediato è la conservazione di situazioni di privilegio o, comunque, del suddetto tasso di iniquità; ben più grave, però, se l'orientamento troverà conferme, sarebbe l'effetto di sostanziale immunità del sistema attuale da interventi del legislatore. Il banco di prova c'è già: l'art. 1, co. 486, l. 27 dicembre 2013, n. 147, ha previsto, con decorrenza dal 1° gennaio 2014 e per tre anni, un contributo di solidarietà sulle pensioni elevate. Il contribu-

<sup>48</sup> Secondo il principio per cui «nel nostro sistema costituzionale non è interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti», con il limite, però, che dette disposizioni non trasmodino "in un regolamento irrazionale" e non incidano "arbitrariamente" "sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti": Corte cost. 12 dicembre 1985, n. 349; 14 luglio 1988, n. 822; 31 maggio 1996, n. 179.

<sup>49</sup> Corte cost. 8 giugno 2000, n. 178, e n. 421 del 1995, cit. Vedi anche Corte cost. ord. 30 gennaio 2003, n. 22 e 18 aprile 2007, n. 160.

<sup>50</sup> Corte cost. 27 luglio 1972, n. 146, e 7 luglio 1981, n. 119. Più sfumata Corte cost. 8 luglio 1975, n. 187.

<sup>51</sup> Criticano la decisione M. Persiani, *L'irragionevole confusione*, cit.; N.C. Salerno, *La Costituzione, le pensioni e l'equità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). In senso contrario, ma in termini prognostici, sulla base della precedente decisione 11 ottobre 2012, n. 223, O. Bonardi, *La corta vita dei contributi di solidarietà*, in *Arg. dir. lav.*, 2013, p. 1262; S.M. Cicconetti, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

---

to è destinato «a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie», cosicché risulta rimosso l'elemento differenziale della disposizione del 2011 rispetto alle ipotesi già conosciute. Non è detto, peraltro, che ciò basti a modificare l'orientamento su riportato, qualora la questione giunga all'attenzione della Corte costituzionale<sup>52</sup>.

9. Delle trasformazioni normative di inizio secolo, anche e soprattutto di livello costituzionale, vanno qui evidenziati solo gli aspetti rilevanti al fine di verificare se, e semmai come, sia stato modificato il quadro in precedenza delineato, anche riprendendo accenni già fatti.

Aspetto fondamentale, evidenziato da molti, è la comparsa nell'art. 118, co. 4, di un esplicito riferimento al "principio di sussidiarietà". Ancora più rilevante è, forse, nella nostra prospettiva, il nesso che lo stesso articolo pone tra quel principio e l'"interesse generale", che le attività assunte dall'"autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati" possono realizzare. Nesso a sua volta coniugato con l'impegno, o almeno l'indicazione, a favorire tali attività, posto in capo a Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni, ossia alla Repubblica, secondo la positiva definizione ora offerta dall'art. 114 Cost. Proprio il legame così stabilito tra le due norme costituzionali conferma l'integrazione nella Repubblica della persona e della società civile, impedendo di farla riduttivamente coincidere con la sola dimensione istituzionale, come accadrebbe accedendo a un'interpretazione puramente letterale della formula. Né vale a ridurre la portata della previsione la sua collocazione nella seconda parte della Costituzione più che nella prima, ove trovano posto i principi fondamentali, ché l'unitarietà sistemica del testo implica l'integrazione tra gli artt. 2 e 118.

Tuttavia, complice anche la non impeccabile formulazione dell'art. 118, co. 4, che presuppone, ma non definisce quel principio, non mancano dissensi, timori e preoccupazioni sulla sua reale portata. Voci critiche sono, in questo volume, quelle di Giovanni Di Cosimo, per il quale «la sussidiarietà orizzontale costituisce un principio costituzionale piuttosto generico», e di Elisabetta Croci Angelini che, ripercorrendo nella prospettiva economica la vicenda del *welfare State*, dà voce a quella che sembra la principale preoccupazione e obiezione destata e mossa da e a quel principio: ovvero il suo sostanzarsi in nulla di diverso da un ritorno al "mercato", con una riduzione della capacità redistributiva del sistema, contemporanea e conseguente al maggior peso assegnato alla libertà di scelta individuale. Deve aggiungersi che neppure

---

<sup>52</sup> Vedi le opposte opinioni di V. Onida, *Pensioni "d'oro" e contributo di solidarietà* e S.M. Cicconetti, *Il rinnovo del contributo di solidarietà sulle pensioni: una più che probabile violazione del giudicato costituzionale*, entrambe in *Osservatorio costituzionale*, 1/2014, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

la sua ricostruzione in chiave procedimentale<sup>53</sup>, peraltro contestata da una parte della dottrina<sup>54</sup>, sembra antidoto adeguato a tali timori, forse perché tutta spostata sul versante "verticale". Comunque, quest'ultima è stata accolta dalla Corte costituzionale, in funzione della flessibilità dell'assetto di competenze legislative e amministrative e con un movimento in prevalenza ascensionale, di riaccentramento statale<sup>55</sup>, potenzialmente limitativo del pluralismo sociale.

D'altra parte, non mancano segnali d'apertura verso l'impostazione sopra evocata. Lo mostra nella presente pubblicazione il saggio di Monica Raiteiri, che si interroga anche sulle condizioni necessarie a rendere "pubblico" il servizio reso dal soggetto privato. Dal canto suo, la Corte costituzionale, per un verso e pur senza scomodare l'art. 118 Cost., ha negato l'esistenza nel nostro ordinamento di «un non superabile divieto ad affidare a soggetti privati lo svolgimento di funzioni amministrative»<sup>56</sup>; per l'altro, del congedo straordinario per l'assistenza a familiari disabili ha detto che rappresenta una forma indiretta o mediata di assistenza «basata sulla valorizzazione delle espressioni di solidarietà esistenti nel tessuto sociale e, in particolare, in ambito familiare, conformemente alla lettera e allo spirito della Costituzione, a partire dai principi di solidarietà e di sussidiarietà di cui agli artt. 2 e 118, quarto comma, Cost.»<sup>57</sup>. Qui è da notare l'esplicitazione del collegamento tra solidarietà e sussidiarietà, anche se resta ancora da decifrarne l'esatta portata. In tal modo, comunque, la Corte fa propria, ancorandola a nuove e più solide basi normative, una conclusione cui già da tempo era pervenuta, anche in ambito previdenziale, parte della dottrina, che, anzi, sottolineava il carattere strutturale di quel nesso<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Tesi ascrivibile a G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 17 ss.

<sup>54</sup> Per la visione sostanziale del principio, L. Antonini, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2000, I, pp. 99 ss.; L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 586 ss.; A. Simoncini, *Le "caratteristiche costituzionali" del terzo settore e il nuovo titolo V della costituzione*, in Aa. Vv., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003, pp. 697 ss.

<sup>55</sup> Corte Cost. 1 ottobre 2003, n. 303, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2675 ss. e ivi i commenti di A. D'Atena, A. Anzon, A. Moscarini e A. Gentilini. Vedi anche S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, *Le Regioni*, 2004, pp. 578 ss. Per un caso di applicazione con preferenza per il livello più basso, Corte cost. 22 luglio 2011, n. 232.

<sup>56</sup> Corte cost. 1 luglio 2010, n. 234, e 4 dicembre 2009, n. 322, ove peraltro la Regione ricorrente ha sostenuto che l'art. 118, co. 1 e 4, Cost., «e il principio di sussidiarietà orizzontale permetterebbero, [...] di attribuire a soggetti privati lo svolgimento di funzioni di interesse generale», ma non di sottrarre «agli enti responsabili, costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.) [...] la responsabilità ultima della funzione amministrativa e della cura degli interessi pubblici».

<sup>57</sup> Corte cost. 18 luglio 2013, n. 203, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2846, con nota di E. Longo, *La rilettura dei diritti sociali passa per il congedo straordinario a tutela di un parente disabile*.

<sup>58</sup> P. Olivelli, *op. cit.*, pp. 161 ss.; G. Ciocca, *op. cit.*, pp. 36 ss.

---

10. Altrettanto importante, nel ridisegnare lo scenario del welfare, è la previsione dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., che assegna in via esclusiva allo Stato la competenza legislativa per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Al riguardo basti qui ricordare come la formula si riferisca «alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni» che, proprio perché riguardano «il contenuto essenziale di tali diritti», «devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto» sull'intero territorio nazionale, «senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»<sup>59</sup>.

I livelli essenziali delle prestazioni (lep) segnano all'intervento pubblico obbligatorio e inderogabile nel campo del welfare un confine di carattere generale, la cui concreta definizione, nei differenti settori di intervento (assistenza, sanità, lavoro, previdenza), spetta al legislatore statale, semmai con una limitata partecipazione regionale<sup>60</sup>. Nel farlo, peraltro, il legislatore deve tener conto delle altre disposizioni costituzionali riguardanti quei settori.

Così, l'esclusività statale della potestà legislativa sulla "previdenza sociale", coniugandosi con l'art. 38, co. 2, Cost., finisce per far coincidere lep e adeguatezza dei mezzi e rinviare alla legislazione esistente<sup>61</sup> senza nulla cambiare, nonostante le incertezze sopra segnalate. In tal senso depone il silenzio del legislatore al riguardo, come pure l'assenza di conflittualità Stato-Regioni, nonché, indirettamente, quella scarsa giurisprudenza costituzionale che, occupandosi della distinzione tra previdenza sociale, da un lato, "complementare e integrativa", di competenza concorrente regionale, dall'altro, ne ha ribadito la reciproca alterità<sup>62</sup>, salvo considerare, nell'unico caso specifico, l'art. 11, co. 3, d.lgs. n. 252 del 2005, "principio fondamentale"

---

<sup>59</sup> Da ultimo, tra le molte, Coste cost. 5 maggio 2014, n. 111; 24 luglio 2012, n. 207; 20 luglio 2012, n. 203.

<sup>60</sup> Si vedano, in materia di lavoro, gli artt. 3 e 4, co. 1, lett. b), d.lgs. 21 aprile 2000, n. 181.

<sup>61</sup> G. Ciocca, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in A. Di Stasi (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano 2004, pp. 322 ss.; M. Cinelli, *Federalismo, sussidiarietà, e modello di sicurezza sociale*, in M. Cinelli, S. Giubboni, *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione*, Giappichelli, Torino 2005, pp. 81 ss.

<sup>62</sup> Vedi, di recente, Corte cost. 23 maggio 2013, n. 98; 2 gennaio 2011, n. 325 e 15 giugno 2011, n. 189. Quest'ultima ha dichiarato l'illegittimità di una norma regionale che, a fini contributivi, equiparava al lavoro subordinato periodi di servizio antecedenti all'immissione nei ruoli regionali. In precedenza, una norma analoga era stata invece salvata da Corte cost. 2 marzo 2004, n. 75 (v. anche la questione, dichiarata però inammissibile, trattata da Corte cost. 15 dicembre 2005, n. 450). Per alcune considerazioni al riguardo, G. Canavesi, *La giurisprudenza costituzionale sulla potestà legislativa in materia di lavoro, con particolare riferimento alla formazione professionale e alla previdenza sociale*, in *Dir. merc. lav.*, 2005, pp. 508 ss.

della suddetta potestà concorrente<sup>63</sup>. E ciò, ancorché la dottrina abbia subito segnalato la contraddittorietà di una previdenza "complementare" posta fuori da quella "sociale", quando è la stessa Corte costituzionale a ritenere la prima funzionalizzata alla seconda, ovvero a garantire l'adeguatezza ai sensi dell'art. 38, co. 2, Cost., di modo che il livello essenziale della prestazione pensionistica sarebbe dato dall'apprezzamento unitario delle due forme<sup>64</sup>. Mentre sicuramente oltre i lep si porrebbe la "previdenza integrativa", almeno ove si accolga la tesi che, distinguendola da quella "complementare", vi scorge «l'autentica novità sul piano delle prestazioni previdenziali e delle relative competenze se fosse intesa come previdenza privata *tout court*», ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 38 Cost.<sup>65</sup>.

11. Più complessa è la questione con riferimento alla competenza residuale regionale sui "servizi sociali" o, se si vuole, sulle "politiche sociali". Come noto, in questo ambito la modifica costituzionale si è innestata su un quadro normativo profondamente innovato, dapprima dalla ridefinizione della materia della "beneficenza pubblica" in "servizi sociali" (art. 128, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112), poi dalla legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, che, tra l'altro, già prevedeva i livelli essenziali delle prestazioni (liveas). Nel settore in parola, tuttavia, è dato registrare un'evoluzione normativa che investe al contempo il nesso tra l'art. 38, co. 1, Cost. e la suddetta competenza, da un lato, la definizione dei liveas, dall'altro.

Sul primo versante, si è detto che la materia "servizi sociali" – con l'eccezione di alcune prestazioni assistenziali erogate dall'Inps, quali gli assegni di invalidità civile – si estende a «tutte le attività [...] relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario»<sup>66</sup>. Si noti, inoltre, come a evitare ingerenze statali su tale competenza, la giurisprudenza costituzionale abbia negato la legittimità di finanziamenti a destinazione vincolata<sup>67</sup>. Sembra, perciò, trovare conferma quella tesi secondo cui «il primo comma dell'art. 38 Cost. [...] ora pare attuato integralmente attraverso il

<sup>63</sup> Così Corte cost. 15 gennaio 2013, n. 26, nonostante la questione di costituzionalità fosse stata sollevata a diverso titolo.

<sup>64</sup> M. Cinelli, *Federalismo, sussidiarietà, e modello di sicurezza sociale*, cit., p. 85., che ne fa discendere l'assoggettamento della materia soltanto alla fissazione con legge dello Stato dei principi fondamentali. *Contra*, sembra, G. Ciocca, *Devoluzione e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano 2008, p. 223. Per la funzionalizzazione, vedi Corte cost. n. 393 del 2000.

<sup>65</sup> G. Ciocca, *Devoluzione e diritto del lavoro*, cit., p. 224.

<sup>66</sup> Corte cost. 19 dicembre 2012, n. 296; 28 luglio 2004, n. 287; 26 marzo 2010, n. 121; 30 aprile 2009, n. 124.

<sup>67</sup> Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 423.

---

quarto comma dell'art. 117 Cost., ovvero attraverso la legislazione regionale relativa, però, non all'assistenza sociale in quanto tale», bensì al settore dei servizi sociali, come identificato dalla legge del 1998<sup>68</sup>.

A incrinare questa conclusione, tuttavia, sull'altro versante è stata, nonostante la perdurante mancanza dei liveas, l'introduzione della c.d. "social card", che ha portato a evidenziare un inedito spazio di intervento statale d'attuazione dell'art. 38, co. 1, letto in diretto collegamento con gli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., Infatti, pur d'indubbia afferenza alla materia dei servizi sociali, la disciplina di cui all'art. 81, co. 29, 30, 32-38 *bis*, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, prima, e all'art. 60, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, poi, è stata attratta nella competenza statale in materia di livelli essenziali, nell'occasione ritenuta dalla Corte costituzionale idonea a giustificare, oltre la fissazione del livello strutturale e qualitativo di una prestazione, anche la «previsione e [...] diretta erogazione di una determinata provvidenza», quale oggetto di un diritto all'assistenza, altresì qualificato "fondamentale", da parte dello Stato. E ciò perché quel collegamento con i principi fondamentali pone l'esigenza di «tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana», in favore di coloro che versino «in condizioni di estremo bisogno»<sup>69</sup>.

Peraltro, sembra che l'intervento statale debba risultare limitato nel tempo in considerazione del suo legarsi alla «congiuntura economica eccezionalmente negativa», che gli attribuisce «caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza»: non è chiaro, però, se tale tratto riguardi l'intera disciplina o piuttosto la sola deroga al principio di leale collaborazione, come pare indicare la più recente decisione in argomento<sup>70</sup>. La questione non è di poco conto, perché in quest'ultima ipotesi l'accentramento statale della competenza regionale potrebbe verificarsi ogni qual volta sussista quella situazione di "bisogno estremo" dalla Corte considerata contraria al diritto (fondamentale) all'assistenza. Quale immediata ricaduta pratica, tale impostazione consentirebbe di riaprire la strada alla legislazione statale su una prestazione assistenziale di ultima istanza, superando l'ostacolo rappresentato dalla decisione della Corte costituzionale 29 dicembre 2004, n. 423. Questa sentenza, infatti, ha sì ritenuto la norma statale invasiva della competenza regionale sui servizi sociali, ma ciò ha fatto proprio perché essa, pur desti-

---

<sup>68</sup> G. Ciocca, *Devoluzione e diritto del lavoro*, cit., p. 236. Al "sistema previdenziale" afferiscono comunque alcune prestazioni assistenziali, come gli assegni per l'invalidità civile.

<sup>69</sup> Corte cost. 15 gennaio 2010, n. 10, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 135 ss., con note di A. Anzón, *Potestà legislativa regionale e livelli essenziali delle prestazioni* e di E. Longo, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*; Corte cost. 5 aprile 2013, n. 62. Critici, al riguardo, C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni tra sussidiarietà e collaborazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. Ruggeri, "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>70</sup> Corte cost. n. 62 del 2013, cit.

---

nata «a favore di soggetti che si trovano in situazione di estremo bisogno», non determinava dei livelli essenziali delle prestazioni, bensì prevedeva un finanziamento (vincolato) in caso di istituzione della misura da parte delle singole Regioni.

La prima soluzione, in realtà, si lascia preferire perché meglio si armonizza con la preoccupazione di evitare il trasformarsi della competenza sui lep «nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni» e dunque di ammetterla «nei limiti necessari a evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi a un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato»<sup>71</sup>.

Dunque, la giurisprudenza costituzionale disegna un'attuazione dell'art. 38, co. 1, a geometria variabile: quanto alla soglia minima uniforme essa può essere statale e/o regionale in presenza di situazioni di bisogno estremo, secondo la scelta del legislatore statale<sup>72</sup>; oltre quella soglia, invece, le Regioni tornano sovrane e ben possono «fornire [...] prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni». Ciò, peraltro, è consentito ricorrendo alle proprie risorse<sup>73</sup>, aspetto, questo, destinato ad assumere sempre maggiore incidenza sull'effettività del riparto di competenze, alla luce della rilettura della Corte costituzionale dell'art. 81 Cost. e dell'introduzione del principio di "equilibrio di bilancio". Ma sul punto si tornerà. Da subito, invece, c'è da interrogarsi quanto all'impatto di un welfare territorialmente differenziato, oltre i liveas, sul principio di eguaglianza sostanziale. Invero, la recente giurisprudenza costituzionale<sup>74</sup> ha escluso la violazione del principio in presenza di una disposizione che selezionava i beneficiari, in relazione al "radicamento territoriale", qualora la misura predisposta non venga «incontro a un bisogno primario dell'individuo [...] ma ecceda il nucleo intangibile dei diritti fondamentali».

Altresì, da rilevare è l'incerta incidenza delle modifiche costituzionali richiamate sull'individuazione del soggetto reso garante della previdenza e dell'assistenza sociale dall'art. 38, co. 4, Cost.: quanto alla prima, invero, la combinazione tra competenza statale esclusiva e regionale concorrente pare sortire l'effetto di ridurre il grado di "apertura" dalla disposizione, portando di massima a identificare lo "Stato" con l'omonima articolazione della Repubblica, ai sensi dell'art. 114 Cost. Formalistica, per contro, suonerebbe tale identificazione nel caso dell'assistenza sociale, dato il ruolo portante, anche

<sup>71</sup> Corte cost. 28 giugno 2006, n. 248; 23 novembre 2007, n. 387.

<sup>72</sup> Corte cost. 8 marzo 2013, n. 36; n. 387 del 2007, cit. e n. 248 del 2006, cit.

<sup>73</sup> Corte cost. n. 248 del 2006, cit.

<sup>74</sup> Corte cost. 19 luglio 2013, n. 222, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 3272 ss., con nota critica di L. Principato, *L'integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?*.

---

nell'interpretazione del giudice delle leggi, assegnato al livello regionale<sup>75</sup>.

12. Nelle pieghe del discorso il tema delle risorse si è affacciato più volte e sotto differenti profili. Tuttavia, c'è un dato strutturale da cui non si può prescindere, apparentemente ovvio, eppure per certi versi paradossale, se riguardato nella prospettiva della dicotomia tra interessi pubblici e privati, tra Stato e mercato. Lo esprime chiaramente Elisabetta Croci Angelini quando, interrogandosi sulla correlazione storicamente riscontrabile fra espansione dello Stato sociale e del reddito, considera come ipotesi più convincente l'esistenza di un nesso di causalità che va dalla crescita economica all'espansione dello Stato sociale. In altri termini, «la capacità dello Stato sociale di promuovere la diffusione del benessere economico in più ampi strati della popolazione viene indubbiamente rafforzata dalla presenza di un'economia di mercato dotata di una buona dinamica espansiva»<sup>76</sup>. Rispetto a ciò, non occorre spendere parole sull'attualità, per dar ragione del primo dialogo, *Welfare e vincoli di bilancio*, che, peraltro, affronta la questione nell'ottica particolare dell'assenza di quella dinamica e della sue ricadute sul finanziamento del welfare. D'altra parte, con Mattia Persiani, neppure si può dimenticare l'esistenza di fattori ulteriori indipendenti dalla crisi economica, che pure concorrono, e non poco, ad accentuare il costo del sistema o lo spreco delle (poche) risorse pubbliche: si pensi alle (non) scelte sui livelli di tutela previdenziale.

Il nodo irrisolto a ben vedere è già espresso efficacemente nel sottotitolo del volume di Lorenza Violini e Giorgio Vittadini, ripreso dai dialoghi, *Superare la crisi senza sacrificare nessuno*. Il che, trasposto sul piano giuridico, significa interrogarsi sulla garanzia da assicurare ai diritti fondamentali a fronte, si noti, non soltanto della riduzione di risorse disponibili, quanto e soprattutto di limiti normativi alle politiche di bilancio, ovvero alle scelte di spesa dei decisori politici. E il problema supera l'orizzonte del diritto interno.

Nel saggio d'apertura, Gianluca Contaldi sottolinea come «la tutela dei diritti fondamentali non riceva adeguata considerazione negli strumenti istitutivi dei vari fondi salva Stati», e anzi evidenzia come uno di questi, il Meccanismo europeo di stabilità (MES), sia stato istituito tramite accordo internazionale e la sua realizzazione «si ponga fuori dall'ordinamento dell'Unione

---

<sup>75</sup> In tal senso si può forse leggere il divieto fatto allo Stato di prevedere, in una materia di competenza legislativa regionale, «interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze»: Corte cost. 5 novembre 2004, n. 320 e 29 dicembre 2004, n. 423.

<sup>76</sup> Parla di «complementarietà piuttosto che di contraddizione» fra mercato e welfare, C. Colapietro, *Alla ricerca di un welfare state "sostenibile": il welfare generativo*, in *Dir. soc.*, 2014, p. 35.

europea», con l'effetto di rimettere la tutela dei diritti fondamentali sul piano costituzionale interno, oppure al livello dell'ordinamento internazionale. Solo in parte analoga, invece, è la questione aperta, a livello nazionale, da altro trattato internazionale, il c.d. *Fiscal compact*, in attuazione del quale è stato introdotto nel testo costituzionale il principio dell'*equilibrio (o pareggio) di bilancio*. L'effetto, infatti, è una riduzione delle risorse che, se non incide di principio sulle posizioni soggettive, rischia tuttavia di ridimensionare l'area delle tutele di welfare, discutendosi anzi del futuro dei diritti sociali e dello stesso Stato sociale<sup>77</sup>.

A prescindere dal dibattito teorico, qui si vuole provare a documentare quanto osservato ancora attraverso la giurisprudenza costituzionale.

A tal fine, va richiamato, in premessa, l'insegnamento secondo cui la «Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato a esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.»<sup>78</sup>. E tuttavia, poiché i diritti costano, in carenza d'attuazione del federalismo fiscale, non è precluso al legislatore di «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»<sup>79</sup>. Ciò è possibile, e si verifica sempre più di frequente<sup>80</sup>, perché le norme che stabiliscono tali vincoli sono qualificabili come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117 e 119 Cost., ancorché «alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi». Si è poi anche affermato che a tale qualificazione non è d'ostacolo «la circostanza che si incida su un ambito materiale [...] rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni»<sup>81</sup>. L'esito fattuale non pare molto distante

---

<sup>77</sup> Senza pretesa di esaustività, A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *AIC Rivista*, n. 1, 2014; G.M. Salerno, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 563 ss.; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*; G. Pitruzzella, *Crisi economica e decisioni di Governo*; L. Califano, Relazione di sintesi al XXVIII Convegno AIC, *Crisi economica e diritti fondamentali*; D. Morana, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, tutti in *AIC Rivista*, n. 4, 2013; L. Trucco, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria delle prestazioni*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>78</sup> Corte cost. 7 giugno 2012, n. 148.

<sup>79</sup> Corte cost. 18 febbraio 2010, n. 52, e 8 maggio 2009, n. 139.

<sup>80</sup> Per qualche esempio, Corte cost. 28 aprile 2011, n. 155, e 22 febbraio 2013, n. 28.

<sup>81</sup> Corte cost. n. 232 del 2011, cit.; 24 luglio 2009, n. 237, e 17 novembre 2010, n. 326. In senso critico, G. Di Cosimo, *C'erano una volta le materie residuali*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 616 ss.

---

da una sospensione dell'autonomia regionale: ciò che è precluso in termini sostanziali è recuperato attraverso la manovra finanziaria.

13. Su questo quadro si è innestata un'innovativa, quanto controversa, applicazione dell'art. 81 Cost., nel testo previgente le modifiche di cui alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1: a partire dalla sentenza n. 70 del 28 marzo 2012, infatti, la Corte costituzionale vi ha rintracciato il principio dell'"equilibrio di bilancio", aprendo da subito la strada a un puntiglioso vaglio di legittimità sulle previsioni di spesa delle Regioni. Secondo tale lettura «il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile» e «la forza espansiva dell'art. 81, quarto comma, Cost. [...], si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non sono coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile. I suoi contenuti sono "di natura sostanziale", nel senso che qualsiasi attività richiedente una spesa impone alla legge (di spesa) – non già a eventuali provvedimenti d'attuazione – di quantificarla «secondo una stima effettuata in modo credibile» e di determinare la copertura dell'impegno finanziario. Si è aggiunto che tale operazione non può essere «limitata al pareggio formale della spesa e dell'entrata, ma deve estendersi – attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie – alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione»<sup>82</sup>.

Così configurato, il principio «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte», e pare perciò ampliare l'area del controllo di legittimità costituzionale sulle spese regionali. D'altra parte, ciò fa sì che esso sia utilizzato quale parametro di giudizio ora alternativo, ora sostitutivo rispetto ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (e delle norme interposte), in un rapporto di identità funzionale biunivoca<sup>83</sup>. Ma soprattutto, laddove rilevino profili inerenti il finanziamento di prestazioni, a rischio di assorbimento sono le stesse materie di potestà legislativa regionale, non richiedendosi, per la risoluzione dell'eventuale conflitto di attribuzione con lo Stato, l'esatta delimitazioni delle rispettive aree di competenza. Se ciò è apparso chiaro in una decisione riguardante la previdenza complementare e integrativa<sup>84</sup>, non mancano segnali che toccano il settore dei servizi sociali<sup>85</sup> e quello dell'assistenza sanitaria, qui, peraltro, in collegamento con la

---

<sup>82</sup> Corte cost. 10 maggio 2012, n. 115; 19 luglio 2012, n. 192; 25 ottobre 2013, n. 250; 23 gennaio 2014, n. 4.

<sup>83</sup> In tal senso, Corte cost. 28 maggio 2014, n. 141; 17 ottobre 2013, n. 241; n. 115 del 2012, cit. All'opposto, per l'assorbimento di una questione *ex art.* 81, co. 4, Cost., Corte cost. 10 aprile 2014, n. 87, e anche n. 141 del 2014, cit. Invece, in relazione all'art. 120 Cost., vedi Corte cost. 14 febbraio 2013, n. 18.

<sup>84</sup> Corte cost. 15 febbraio 2013, n. 26, ma vedi anche 16 aprile 2014, n. 103 (ord.).

<sup>85</sup> Corte cost. 28 marzo 2014, n. 62, con declaratoria di infondatezza, e n. 4 del 2013, cit.,

---

disciplina dei c.d. Piani di rientro dai disavanzi di gestione del servizio sanitario, a sua volta qualificata alla stregua di "principio fondamentale" *ex art.* 117, co. 3, Cost.<sup>86</sup>. Inoltre, sconfinando su un terreno, quello del lavoro *sub specie* di interventi contro la disoccupazione, ormai non più totalmente oltre il confine del welfare, si può richiamare il caso dei c.d. "cantieri comunali" della Regione Sardegna<sup>87</sup>.

Peraltro, insieme al riparto di competenze sono i contenuti sostanziali degli interventi regionali a essere toccati. Così, sia pure in connessione all'accennata normativa sulla spesa sanitaria, alle Regioni sono preclusi interventi che prevedano misure di assistenza oltre i livelli essenziali, ovvero incrementi di spesa<sup>88</sup>. Più in generale, l'applicazione dell'art. 81, co. 4, Cost. potrebbe portare a configurare l'assistenza sociale (oltre i liveas) non più come un diritto soggettivo, riportando indietro le lancette dell'orologio a prima della Costituzione. A ben vedere, infatti, pare questo il senso profondo di quella giurisprudenza che ha escluso la violazione del principio di equilibrio di bilancio in considerazione del fatto che la norma regionale non prevedeva l'assunzione di un obbligo di prestazione «nei confronti di tutti coloro che si trovino nelle condizioni previste dalla legge anche se nel bilancio regionale non siano destinate risorse a tale finalità», bensì soltanto «nei limiti delle disponibilità finanziarie destinate nel bilancio regionale»<sup>89</sup>.

14. In questo contesto, ci possiamo domandare quali siano le linee di sviluppo legislativo, almeno nei settori finora considerati, e se esprimano scelte di politica del diritto in chiave sussidiaria. Senza pretesa di esaustività e soltanto per cenni, sembra possibile cogliere alcuni indizi.

Partiamo dall'ambito previdenziale e pensionistico. Nonostante l'ancor giovane età, la previdenza c.d. complementare costituisce il primo e più recente

---

con dichiarazione, invece, di inammissibilità della questione per inconferenza della norma impugnata.

<sup>86</sup> In relazione all'art. 81 cost., Corte cost. n. 115 del 2012, cit.; n. 192 del 2012, cit.; 30 luglio 2012, n. 214; 28 marzo 2013, n. 51, con dichiarazione di infondatezza; n. 141 del 2014, cit. Con riguardo all'art. 117, co. 3, Corte cost. n. 250 del 2013, cit., e n. 325 del 2011, cit.

<sup>87</sup> Corte cost. n. 87 del 2014, cit., e 23 giugno 2014, n. 181, per un caso simile, relativo alla Regione Friuli Venezia Giulia, ma scrutinato in relazione all'art. 117, co. 3.

<sup>88</sup> Corte cost. 29 maggio 2013, n. 104, in relazione ai rimborsi in favore dei cittadini affetti da patologie oncologiche, previsti da una legge della Regione Abruzzo; 23 febbraio 2012, n. 32, sulle agevolazioni ai residenti nella Regione Abruzzo per i servizi di soccorso (sanitario e non); 2 dicembre 2011, n. 325, in ordine a una norma della Regione Puglia di estensione dall'esenzione del ticket sanitario; 11 aprile 2011, n. 123, in relazione a una legge della Regione Calabria che poneva integralmente a carico del Fondo sanitario regionale (in luogo della misura del 70 per cento originariamente prevista) i costi relativi a alcune prestazioni riabilitative a favore di anziani e disabili.

<sup>89</sup> Corte cost. n. 62 del 2014, cit.

---

intervento organico di coinvolgimento dei soggetti privati nella realizzazione del fine di cui all'art. 38, co. 2, Cost. Come accennato, infatti, bisogna prendere atto, con la Corte costituzionale, della sua funzionalizzazione alla previdenza pubblica, onde «assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale»<sup>90</sup>. Nelle pagine seguenti Luca Spataro – riprendendo quanto già sostenuto insieme a Mauro Marè<sup>91</sup> – vi scorge un'applicazione del principio di sussidiarietà, soprattutto perché viene valorizzata la responsabilità degli attori del sistema, fino alla libertà di scelta dei lavoratori. L'osservazione è condivisibile, eppure sul piano giuridico la questione non è di così univoca decifrazione. Per un verso, infatti, è indubbio che i fondi pensione perseguano finalità "d'interesse generale"; per l'altro, però, nonostante non venga formalmente toccata, c'è da chiedersi cosa resti, se resta, della previdenza libera, tanto più che la dimensione pubblica assorbe anche i fondi aperti. La risposta, peraltro, potrebbe ancora essere contingente, ossia limitarsi a considerare il *quomodo* di una legislazione statale che lascia alle fonti private poco più che la scelta sulla costituzione del fondo. Anche se già questo dice qualcosa sulla concezione di sussidiarietà. Il punto delicato sta piuttosto nella struttura di un art. 38 Cost. che, per quanto possa non piacere, è improntato a una contrapposizione di principio tra previdenza obbligatoria e libera. E allora nella difficoltà di trovare momenti di conciliazione e coordinamento tra le due forme, tanto più in mancanza di scelte chiare sui livelli "adeguati" di tutela: ne è sintomo evidente il dibattito sull'opportunità (o necessità) di rendere "obbligatoria" l'adesione ai fondi pensione<sup>92</sup>.

Fuori dall'area pensionistica, ma sempre in ambito previdenziale, è significativa la vicenda, ancora *in fieri*, relativa all'attuazione dell'art. 3, commi da 4 a 47, l. 28 giugno 2012, n. 92. Con tali disposizioni il legislatore ha inteso ampliare la platea dei lavoratori tutelati in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa. Ciò, però, non è avvenuto estendendo l'applicazione della Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) o straordinaria (Cigs) ai lavoratori finora non coperti da questi ammortizzatori sociali. In prima battuta, invece, la legge ha lasciato alle parti sociali una duplice possibilità: a) costituire, tramite accordi o contratti collettivi, dei fondi, definiti "Fondi di solidarietà bilaterali", «con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria»; b) adeguare le fonti normative e istitutive dei fondi di solidarietà laddove già esistenti. Il legislatore predetermina in modo pervasivo la disciplina dei fondi,

---

<sup>90</sup> Corte cost. n. 393 del 2000, cit.

<sup>91</sup> M. Marè, L. Spataro, *Il welfare sussidiario: una nuova sfida per il sistema previdenziale italiano*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento*, cit., pp. 376 ss.

<sup>92</sup> Cfr., M. Cinelli, *Diritto della previdenza sociale*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 694 ss.; R. Pessi, *Previdenza complementare e previdenza privata*, in *Riv. prev. pubbl. priv.*, 2002, pp. 667 ss.

---

soprattutto nella prima ipotesi, per cui prevede altresì la loro costituzione come gestioni dell'INPS prive di personalità giuridica. Ciò, però, solo "in prima battuta", perché, laddove non si verifichi una delle due ipotesi, subentra un "fondo di solidarietà residuale", costituito con decreto ministeriale e al quale aderiscono e contribuiscono obbligatoriamente tutti i datori di lavoro dei settori non coperti dalla Cig o Cigs<sup>93</sup>. Orbene, l'obbligatorietà finale del meccanismo evidenzia il senso reale dell'operazione. La valorizzazione dell'azione sindacale è in tal caso meramente funzionale a supplire la carente copertura pubblica previdenziale.

Agli inizi della crisi, diverso era stato l'approccio al problema, sfociato poi nella previsioni di cui all'art. 19, co. 1 e 1-bis, d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito in l. 28 gennaio 2009, n. 2, ora abrogati dalla l. n. 92 del 2012. Tali disposizioni erano la traduzione normativa di un accordo tra Stato, Regioni e parti sociali, che prevedeva un trattamento di sostegno al reddito cofinanziato dai soggetti pubblici e dagli enti bilaterali, ma condizionato nell'erogazione dalla effettiva partecipazione di questi ultimo. In altri termini, il finanziamento pubblico e l'interesse pubblico perseguito erano subordinati all'apporto finanziario dei privati, anche se poi sono stati introdotti meccanismi sostitutivi. Al di là dell'esito non brillante, l'idea di fondo era interessante e innovativa: la crisi spinse a unire le energie e le risorse dei differenti attori per una risposta comune. Ai nostri fini, tuttavia, risulta importante cogliere le implicazioni della valutazione di tale esperienza fornita dalla Corte costituzionale. Questa è stata investita della questione di legittimità, in relazione a una supposta violazione dell'art. 3 Cost., in quanto irragionevolmente il meccanismo avrebbe escluso i lavoratori dal godimento di una prestazione pubblica di sostegno al reddito in relazione a «circostanze quali l'inesistenza o l'inapplicabilità di un contratto collettivo sull'ente bilaterale, il cui verificarsi è riconducibile a scelte dei sindacati di parte datoriale o dello stesso datore di lavoro». Orbene, la questione è stata dichiarata infondata perché la misura avrebbe «natura incentivante» degli enti bilaterali e sarebbe altresì «sperimentale» e dunque non è «introdotta stabilmente» né è «diretta a configurare un incondizionato diritto soggettivo in capo ai lavoratori»<sup>94</sup>. Se ciò è vero, tuttavia, implicitamente la Corte sta dicendo che, ove di prestazione previdenziale si trattasse, la norma costituzionale sarebbe violata perché non c'è diritto soggettivo. È come dire che la prestazione pubblica o è obbligatoria o non è. Insomma, torna fuori il dilemma dell'art. 38 Cost.

---

<sup>93</sup> Più ampiamente, A. Tursi, *I fondi di solidarietà bilaterali* e F. Liso, *I fondi bilaterali alternativi*, in M. Cinelli, G. Ferraro, O. Mazzotta (a cura di), *op. cit.*, pp. 475 ss. e 521 ss.; G. Canavesi, *Gli enti bilaterali nel sistema delle tutele in costanza di rapporto di lavoro*, in M. Persiani, S. Liebman (a cura di), *Il nuovo diritto del mercato del lavoro*, UTET, Torino 2013, pp. 573 ss. Per il fondo residuale vedi il decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 7 febbraio 2014.

<sup>94</sup> Corte cost. 29 maggio 2013, 108.

---

Oltre l'ambito previdenziale, in materia di assistenza basta quanto osservato nei precedenti paragrafi. Piuttosto merita attenzione l'art. 23, d.l. 16 ottobre 2012, n. 179, convertito in l. 17 dicembre 2012, n. 221, che ha modificato la disciplina delle società (operaie) di mutuo soccorso (sms), ancora ferma alla l. 15 aprile 1886, n. 3818<sup>95</sup>. L'obiettivo del legislatore appare chiaro: convogliare le risorse di questi storici soggetti del sistema di welfare in una precisa direzione, quella dell'assistenza sanitaria. Il che, in un momento quale l'attuale, può essere comprensibile e ragionevole. Sennonché non si è tenuta presente la realtà nella sua concretezza e totalità: a fronte di alcune grandi sms già impegnate nel settore, altre svolgono attività totalmente diverse, mentre la maggior parte è di dimensioni tali da non essere in grado di perseguire quei fini. E poiché la trasformazione è imposta, l'alternativa è scomparire come sms. Qui, per quanto esplicitamente ispirato alla sussidiarietà l'intervento legislativo non lo è nel metodo, impositivo a priori di uno schema normativo che prescinde dalla realtà sociale cui è riferito e applicato. L'esito omologante, a ben vedere, non è molto diverso da quello delle situazioni già considerate.

Tanto basta per formulare alcune ipotesi di risposta alle domande iniziali. La sussidiarietà sembra intesa prevalentemente come chiamata dei soggetti privati a realizzare compiti pubblici in sostituzione dello Stato. Non si tratta, però, di reale partecipazione, ma di attribuzione di una funzione essenzialmente esecutiva: misure, modalità d'attuazione, strutture organizzative sono, in linea di massima, oggetto di minuziosa predeterminazione statale, con un effetto omologante del tipo di intervento. Se è scontata l'influenza del tema delle risorse e dei vincoli di bilancio, tuttavia, essa sembra pesare più sui tempi che sui contenuti delle scelte. Nel settore previdenziale, poi, la mancanza di scelte precise su alcuni aspetti essenziali della materia, si accompagna a un quadro costituzionale problematico se non, forse, datato.

15. In proposito, è significativa l'insistenza con cui ricorre, tra gli esperti e gli studiosi, la constatazione che l'attuale sistema di welfare fa della persona un puro e semplice assistito e come tale, secondo alcuno, sarebbe perfino «incentivato allo spreco dalla gratuità dei servizi»<sup>96</sup>. Giuliana Ciocca, in un suo scritto invitava a non confondere lo Stato sociale con il concetto di *welfare State*, «che ha fatto della liberazione dal bisogno il suo obiettivo primario, con il rischio di deresponsabilizzare l'individuo e la società civile» e aggiungeva che «forse è la stessa nozione di welfare che va rivista, ab-

---

<sup>95</sup> Per approfondimenti si rinvia agli interventi di G. Canavesi, E. Longo, D. Lucarini, M. Stronati, L. Vagni, in *Non Profit*, n. 1, 2014.

<sup>96</sup> La citazione è di G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, II, p. 782. E vedi, E. Rossi, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in *Dir. soc.*, 2014, p. 15; C. Colapietro, *op. cit.*, p. 36.

---

bandonando l'utopia della sicurezza sociale garantita a tutti dallo Stato»<sup>97</sup>. Il che, poi, è tanto più significativo, se si considera che un tale esito si è verificato nonostante la persona nella Costituzione venga vista, «anche a livello di sicurezza sociale, [...] in posizione attiva e determinante», proprio in ragione del nesso individuabile con l'art. 2 e con la dignità della persona<sup>98</sup>.

In effetti, l'«attivazione» del beneficiario delle prestazioni pubbliche sembra oggi l'ultima frontiera, anche seguendo sollecitazioni comunitarie, della legislazione, che già l'ha introdotta, come s'è accennato, nel campo delle politiche del lavoro, ma anche in quello assistenziale. Il godimento della nuova «carta acquisti», attivata, in via sperimentale, dall'art. 60, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in l. 4 aprile 2012, n. 35, è condizionato alla partecipazione del soggetto a un progetto personalizzato di presa in carico, volto al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale (co. 1, lett. d). Se in queste ipotesi assume rilievo un'attivazione funzionale all'inserimento o reinserimento lavorativo o sociale del destinatario della prestazione, va detto che una differente concezione della stessa è stata prospettata in dottrina, nel quadro di una proposta di complessiva rimodulazione del sistema di welfare<sup>99</sup>.

Comunque, nella prospettiva della Costituzione, il tema evocato non pare esauribile in simili forme, toccando, invece, la questione antropologica che tanta parte ha nel volume di Lorenza Violini e Giorgio Vittadini, ed è qui affrontato da Daniela Verducci, ma costituisce anche l'ordito dei dialoghi. Le sollecitazioni poste in apertura del primo dialogo volevano esattamente richiamare l'attenzione su questo profilo<sup>100</sup>, che a molti oggi può apparire scontato o superato, anche per semplice forza d'inerzia, cioè perché un sistema di tutele oggi non solo c'è, ma ha ormai una struttura radicata e sedimentata.

Probabilmente non era così un tempo, come testimonia ancora Mattia Persiani quando individua il punto di disaccordo o distacco da don Luigi Sturzo in una «concezione che metteva l'uomo al centro di tutto e, quindi, una rigorosa difesa dei valori dell'uomo e il rifiuto di forme di assistenza parassitarie: l'uomo deve avere, da solo, la responsabilità di affrontare e di risolvere i problemi posti dal suo incerto futuro, perché solo così realizza la sua personalità. Chi per risolvere i problemi del suo incerto futuro, si affida ad

---

<sup>97</sup> G. Ciocca, *Il sistema pensionistico nell'evoluzione del welfare*, in P. Olivelli, M. Mezzananza (a cura di), *A qualunque costo? Lavoro e pensioni: tra incertezza e sicurezza*, Guerini e Associati, Milano 2005, p. 264.

<sup>98</sup> P. Olivelli, *op. cit.*, pp. 161 ss.

<sup>99</sup> Si allude all'ipotesi del «welfare generativo», avanzata da E. Rossi, *La sostenibilità del welfare*, cit. e discussa, tra gli altri, da C. Colapietro, *op. cit.*, e E. Longo, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*, tutte in *Dir. soc.*, 2014, rispettivamente pp. 1 ss., 19 ss e 71 ss.

<sup>100</sup> Vedi la mia *Introduzione*.

---

altri è un parassita». Chi ha ascoltato dalla viva voce del professore questa osservazione ne ha potuto cogliere la partecipazione personale e la tensione morale con cui è stata pronunciata.

Con ciò si vuole soltanto sottolineare l'oggettività del problema accennato. Certo, anche se la crisi apre opportunità inedite di rimettere in discussione certezze acquisite e di riaprire, o aprire, prospettive finora chiuse o perfino nuove, non è cosa semplice costruire ponti nella direzione indicata. Per questa ragione nell'introdurre l'ultimo dialogo si è parlato di "sfida culturale".

In quest'ottica, ha probabilmente ragione Erik Longo quando parla di un vizio d'origine nella comprensione dell'innovativa "forma di Stato" proposta dall'art. 2 Cost. e rileva, con altri, la perdurante "manca(nza di) una teoria politica della sussidiarietà, intesa come elaborazione sistematica del primato originale della società così come si configura oggi, al tramonto della parabola del modello della statualità moderna sul politico<sup>101</sup>". E tuttavia, forse diversamente dal passato, non mancano esemplificazioni fattive di cosa significhi e implichi, in termini di azione politica e amministrativa, rendere la persona, singola o associata, protagonista e corresponsabile della risposta a bisogni propri e collettivi, cioè di interesse generale<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> La citazione è tratta da A. Brugnoli, R. Bonini, *Le politiche per il welfare in Lombardia: 1995-2010*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento*, cit., p. 410.

<sup>102</sup> Al riguardo, *Sussidiarietà e... pubblica amministrazione locale. Rapporto sulla sussidiarietà 2009*, Mondadori Università-Fondazione per la Sussidiarietà, Milano 2010. Sull'esperienza lombarda in tema di servizi al lavoro, L. Violini, S. Cerlini, *Il sistema «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2011, pp. 43 ss.; G. Canavesi, *La «Dote Lavoro» in Lombardia: un nuovo modello di politiche del lavoro?*, ivi, pp. 59 ss. Per una valutazione critica di tale esperienza, M. Napoli, *Riflessioni sul sistema della «dote lavoro»*, in *Lombardia*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, pp. 63 ss.

---

**PRIMO DIALOGO**  
**Welfare e vincoli di bilancio**

---

*Macerata, 27 febbraio 2013*

---

# Introduzione

---

*Guido Canavesi*

Con questo momento apriamo i *Dialoghi sul welfare. La sfida del cambiamento*<sup>1</sup>.

Sappiamo che tradizionalmente welfare è parola che finora si è accompagnata a *State*, a indicare il soggetto garante della sua realizzazione. La formula indica un fenomeno tipico delle costruzioni giuridiche e sociali nate dalle ceneri dell'ultima guerra mondiale e consacrate nelle Carte costituzionali degli Stati del continente europeo: la connotazione *sociale* dello Stato, attraverso non solo il riconoscimento dei diritti sociali, ma un programma di interventi volto a garantirne l'effettivo godimento. I modi o modelli di realizzazione di tale garanzia possono essere e sono stati storicamente e territorialmente differenziati, ma tratto comune è la centralità del ruolo statale e dello Stato apparato, sia come finanziatore, attraverso la leva fiscale ed in funzione egualitaria/solidaristica, di redistribuzione della ricchezza; sia come erogatore diretto, attraverso l'apparato pubblico/amministrativo.

Il nostro tema, peraltro, non è genericamente il *welfare State*, ma il welfare sussidiario, quale possibile risposta alle gravi mancanze del primo, che, è noto, l'attuale situazione di crisi, ormai non più solo economica e finanziaria, ha soltanto contribuito a rendere ancora più evidenti ed aggravare, nonostante siano da tempo note.

In questo senso la scarsità di risorse e i vincoli di bilancio segnano un punto di non ritorno. Il principio di sussidiarietà segna un possibile percorso di fuoriuscita dalle secche di questa situazione. Qui però, non intendo soffermarmi su un'analisi del principio.

Più sinteticamente, vorrei riproporre a tutti alcune sollecitazioni che personalmente sono state fondamentali per una più adeguata comprensione di quel principio.

In un convegno cui ho partecipato come (ultimo) relatore, dovendo rispondere succintamente all'obiezione mossa da un collega sul ruolo dei privati nei servizi pubblici per il lavoro, ho ricordato un'esperienza giovanile. Da studente universitario, con altri amici, eravamo impegnati a rispondere ad alcuni bisogni comuni agli studenti: l'informazione alle matricole, il costo dei libri, le iniziative culturali. Si trattava, in buona misura, di attività o servizi

---

<sup>1</sup> Il testo è stato semplificato rispetto all'originale, per non ripetere considerazioni che sono state riportate nella *Premessa* al quaderno.

---

che avrebbe dovuto garantire l'istituzione. Un giorno ci siamo chiesti: "Ma, se anche l'Università fosse perfetta nel rispondere a questi bisogni, noi, forse, non ci saremmo lo stesso?" Come dire, non è per una supplenza al pubblico, è qualcosa di più profondo, perfino personale. E questo ha un valore aggiunto, che l'intervento pubblico non pare possa garantire: crea reti di solidarietà, ha una forza diffusiva, spinge altri a essere costruttivi. Insomma crea un contesto di convivenza civile, potremmo dire di reale democrazia. Ne offre una documentazione, ad esempio, il volume *Sussidiarietà e... città abitabile*, presentato in questa Università la settimana scorsa<sup>2</sup>.

Passo all'altra sollecitazione. In un dialogo con un collega di altra Università, questi sosteneva che la crisi del welfare era sostanzialmente crisi del soggetto erogatore, lo Stato, ma dubitava della possibilità/idoneità di riconoscere una funzione o un ruolo alla società civile. Avevo visto da poco la testimonianza di un ragazzo: bocciato 5 o 6 volte alle scuole superiori, aveva abbandonato lo studio e viveva senza prospettive finché non ha conosciuto l'esperienza di una comunità di famiglie alle porte di Como, da cui è nata una realtà che va dall'affido all'aiuto allo studio, fino a generare un liceo d'avanguardia, dove questo ragazzo si è diplomato e ora lavora da alcuni anni in un ristorante. Mi domandavo e domandavo al collega chi aveva realizzato davvero il diritto allo studio per questo ragazzo e ho ricevuto questa risposta: io mi occupo del dover essere (di una ricostruzione di sistema). Al che ho ribattuto, e rilancio la domanda: ma può un dover essere, possiamo dire un sistema di welfare, prescindere da una simile esperienza? Chi ha realizzato per quel giovane il diritto sociale all'istruzione? Chi ne ha consentito il pieno sviluppo come persona?

Per quanto possano essere grandi le differenze di visione e concezione culturale, non credo che qualcuno possa avvertire come negative esperienze come quella accennata. Allora, perché questa percezione di positività non può essere il punto di origine per ripensare insieme il sistema di welfare?

Certo, questo pone questioni di non poco momento. Basti pensare all'idea di eguaglianza. Ma non voglio andare oltre.

Concludo osservando che non è contraddittorio con quanto detto aprire con un dialogo sul tema dei "vincoli di bilancio". Non lo è perché le risorse non sono una variabile esogena, "condizionano" inevitabilmente l'effettività dei diritti.

---

<sup>2</sup> *Sussidiarietà e... città abitabile. Rapporto sulla sussidiarietà 2011*, Fondazione per la Sussidiarietà, Milano 2012.

---

# Diritti sociali e programmi di riforme economiche nell'Unione europea

---

*Gianluca Contaldi*

## *1. La Draft Opinion della Commissione Occupazione e affari sociali del Parlamento europeo*

In un progetto di parere predisposto dalla Commissione Occupazione e affari sociali del Parlamento europeo e diffuso nel mese di dicembre dello scorso anno, si constatava un progressivo deterioramento delle condizioni sociali e dei livelli occupazionali nei quattro Paesi dell'Unione europea soggetti a programmi di aiuti economici.

È opportuno riportare taluni stralci di detto progetto:

«A. Considerando che le misure del programma di aggiustamento economico in Grecia (maggio 2010 e marzo 2012), Irlanda (dicembre 2010), Portogallo (maggio 2011) e Cipro (giugno 2013) hanno avuto un *impatto diretto e indiretto sui livelli occupazionali* e conseguenze *disastrose* per la situazione sociale; che, sebbene siano stati formalmente firmati dalla Commissione, tutti i programmi sono stati progettati congiuntamente dal FMI, dall'Eurogruppo, dalla Banca centrale europea (BCE) e dalla Commissione che ne hanno stabilito la condizionalità;

B. Considerando che l'articolo 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che, "nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana";

C. Considerando che l'articolo 151 del TFUE stabilisce che le azioni intraprese dall'UE e dai suoi Stati membri devono essere coerenti con i diritti sociali fondamentali definiti nella Carta sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 al fine di migliorare, tra l'altro, il dialogo sociale; [...]

E. Considerando che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce, tra l'altro, il diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28), la tutela in caso di licenziamento ingiustificato (articolo 30), condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31), il riconoscimento e il rispetto del diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali e, al fine di "lottare contro l'esclusione sociale e la povertà", il diritto a "un'e-

---

sistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti” (articolo 34), il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e il diritto di ottenere cure mediche (articolo 35) e il rispetto per l’accesso ai servizi d’interesse economico generale (articolo 36); [...]

1. Rileva che le *istituzioni dell’UE (la BCE, la Commissione e l’Eurogruppo)* sono pienamente corresponsabili delle condizioni imposte nel quadro dei programmi di aggiustamento economico, e quindi delle loro conseguenze sociali; [...] 3. deplora il fatto che tali programmi siano stati progettati senza alcuna valutazione delle conseguenze per mezzo di studi d’impatto (...); 4. osserva che le *politiche di aggiustamento e le riforme strutturali* nei quattro Paesi in questione *hanno generato tassi di disoccupazione drammatici*, percentuali di posti di lavoro persi storicamente elevate e un *peggioramento delle condizioni di lavoro*; sottolinea che le conseguenze per i tassi di attività, con particolare riguardo alla *sostenibilità della protezione sociale e dei sistemi pensionistici*, sono ancora più gravi poiché il divario tra gli obiettivi di Europa 2020 e la realtà si sta allargando sempre più con maggiore rapidità; 5. rileva con grande preoccupazione che *sono i giovani a subire i livelli di disoccupazione più elevati, con situazioni in Paesi come la Grecia, dove il tasso è superiore al 50%, o il Portogallo e l’Irlanda, dove supera il 30%*, e tali dati sono piuttosto sconcertanti; deplora il fatto che *anche coloro che trovano un lavoro lo svolgono spesso in condizioni precarie o con contratti a tempo parziale, il che rende difficile vivere in modo indipendente*; 6. osserva che i gruppi più vulnerabili – i disoccupati di lunga durata, le donne, i lavoratori migranti e i disabili – sono stati fortemente colpiti e sono afflitti da tassi di disoccupazione più elevati rispetto alla media nazionale; 7. avverte che, se non sanate, queste *enormi divergenze*, soprattutto nel caso delle giovani generazioni, si tradurranno con un *danno strutturale al mercato del lavoro dei quattro Paesi in questione*, limiteranno la loro capacità di recupero, *provocheranno una massiccia migrazione forzata* con enormi effetti di fuga dei cervelli e aumenteranno le divergenze persistenti tra gli Stati membri che forniscono occupazione e quelli che forniscono una forza lavoro a basso costo”<sup>3</sup>.

Secondo il relatore speciale della commissione occupazione e affari sociali

---

<sup>3</sup> *Progetto di parere della Commissione per l’occupazione e gli affari sociali destinato alla Commissione per i problemi economici e monetari sulla relazione d’indagine sul ruolo e le attività della tripla (BCE, Commissione e FMI) relativamente ai Paesi dell’area dell’euro oggetto di un programma (2013/2277(INI)), del 10 dicembre 2013, reperibile al seguente indirizzo internet: <http://http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0149+0+DOC+XML+V0//IT>. I corsivi del testo sono aggiunti per ragioni di chiarezza espositiva. A quanto consta la versione definitiva del parere non è stata ancora adottata. Tuttavia, quattro studi pubblicati dalla medesima Commissione in data 15 gennaio 2014, e relativi alla situazione dei medesimi quattro Stati membri, confermano i dati contenuti nella bozza di parere menzionata in questa nota (gli studi sono consultabili al sito: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/empl/studies.html#menuzone>).*

---

(Alejandro Cercas) le politiche di aggiustamento economico “suggerite” dalla c.d. troika, quale presupposto per ricevere l’aiuto finanziario da parte delle istituzioni europee ed internazionali, se da un lato hanno contribuito a ridurre il deficit pubblico, dall’altro hanno determinato un forte peggioramento delle condizioni sociali nei Paesi destinatari degli aiuti.

Il progetto di parere ha indubbiamente il merito di focalizzare l’attenzione sul delicato problema di coordinamento tra tutela dei diritti sociali e obiettivo di riduzione del deficit e di riforme economiche. Per affrontare tale tema è, innanzitutto, opportuno chiarire come funzionano i meccanismi di aiuto esistenti a livello europeo; in secondo luogo valuteremo la compatibilità di detti strumenti con la tutela dei diritti sociali fondamentali.

## 2. La creazione del fondo “salva Stati”

Come è noto, sul finire del primo decennio del secolo corrente, una profonda crisi economica e finanziaria ha investito il mondo intero. Detta crisi, originata dalla crisi dei mutui *sub-prime* negli Stati Uniti nel corso del 2007, nel momento della sua propagazione in Europa, si è trasformata dapprima in crisi del sistema bancario (alla fine del 2008) e, successivamente, in crisi dei bilanci di diversi Stati appartenenti all’eurozona (2010).

L’analisi economica mostra in realtà notevoli diverse incertezze ricostruttive sulle origini del dissesto. Secondo le spiegazioni più diffuse essa sarebbe dovuta ad una concomitanza di fattori quali l’insostenibilità del sistema finanziario internazionale, l’eccessiva esposizione bancaria per l’elevato ammontare di crediti concessi, lo scoppio delle bolle speculative create negli anni immediatamente precedenti, l’elevato livello di indebitamento degli Stati, in parte dovuto anche all’invecchiamento della popolazione e al conseguente incremento della spesa pensionistica, la mancanza delle riforme strutturali che i governi nazionali avrebbero dovuto effettuare nel momento in cui i tassi di interesse erano contenuti e gli investimenti praticabili, l’assenza, infine, di efficaci meccanismi di coordinamento a livello europeo<sup>4</sup>. La stessa crisi del debito sovrano ha poi contribuito, a propria volta, ad alimentare ulteriormente la bolla finanziaria. L’interconnessione discendeva dal fatto che una parte sostanziale del capitale delle banche e delle riserve bancarie era costituito da titoli di Stato, specie di quei Paesi che corrispondevano gli interessi più elevati: in questo contesto gli istituti creditizi, nel momento in

---

<sup>4</sup> Sulle cause della crisi v., in generale, G. Peroni, *La crisi dell’Euro: limiti e rimedi dell’Unione economica e monetaria*, Giuffrè, Milano 2012, pp. 12 ss.; G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Il Mulino, Bologna 2012, pp. 383 ss., 386-388; L.F. Pace, *La crisi del «sistema euro» (2009-2013): cause, fasi, players e soluzioni*, in *Scritti in onore di G. Tesaurò*, Editoriale Scinetifica, Napoli 2014, vol. III, pp. 2147 ss.

cui aumentava il rischio di mancata restituzione del capitale investito, dovevano sostituire le riserve esistenti oppure ridurre l'erogazione di crediti alle imprese, le quali si sono conseguentemente trovate in difetto della liquidità necessaria<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Risulta difficile stabilire, nel novero delle ragioni esposte nel testo, quale sia stato il motivo scatenante. Allo stato di attuale elaborazione appare condivisibile l'impostazione secondo cui l'attuale assetto del sistema finanziario internazionale e le diseguglianze da questo prodotte siano le cause effettive dell'attuale crisi economica (v., in questo senso, Gallino, *Il colpo di stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, 2013; Picone, *Capitalismo finanziario e nuovi orientamenti dell'ordinamento internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, pp. 5 ss.). Secondo questa impostazione la forma attualmente prevalente di capitalismo economico sarebbe quella finanziaria. La finanziarizzazione trarrebbe origine dal fatto che il precedente sistema economico, basato sull'economia produttivista (produzione di beni o servizi per il mercato) è entrato in crisi nel corso degli anni Ottanta dello scorso secolo: era, a quel punto, diventato inutile per le imprese produrre beni che il mercato non era in condizione di assorbire. Il processo di "finanziarizzazione" del mondo contemporaneo sarebbe avvenuto essenzialmente tramite l'intervento delle banche, le quali, dopo avere prestato il denaro a famiglie e imprese, tramite la cartolarizzazione e la creazione di strumenti finanziari, reimmettevano le medesime obbligazioni in circolazione, moltiplicando all'infinito la creazione di denaro che non traeva origine da ricchezze reali, ma da meri dati contabili. Naturalmente dette attività sono state rese possibili dallo stesso sistema politico, il quale ha omesso di introdurre limitazioni normative alla creazione di denaro da parte degli istituti finanziari. Ciò è avvenuto tanto negli Stati Uniti, nel quale vennero abolite le restrizioni all'esercizio di attività speculative da parte delle banche (con la conseguenza che la medesima banca poteva, da un lato raccogliere depositi di denaro, prestarlo a terzi e, al contempo, reinvestire il denaro creato tramite la cartolarizzazione in attività altamente speculative), tanto in Europa, nella quale la circolazione dei capitali e la liberalizzazione dei servizi bancari hanno determinato un vero e proprio asservimento dei parlamenti nazionali alle leggi del mercato. Dal momento che i capitali possono circolare liberamente, lo Stato è costretto a porre in essere una serie di attività dirette a mantenerli sul proprio territorio (tramite una serie di incentivi, ivi inclusa una tassazione bassa o nulla per le transazioni finanziarie): si tratta di un atteggiamento che Gallino definisce, con linguaggio colorito, "corteggiamento del capitale" (Il colpo di Stato, cit., pp. 89 ss.). Le banche, ad un certo punto, non sono state più in grado di governare i processi produttivi della moneta da loro stesse posti in essere: ciò è avvenuto per una duplicità di ragioni. Innanzitutto perché il denaro in circolazione, creato attraverso questi processi induttivi, era diventato molto elevato rispetto al PIL mondiale, tanto che nessuno sapeva più calcolarne esattamente la quantità in circolazione; e, in secondo luogo, perché le attività finanziarie non regolamentate erano divenute la parte predominante delle operazioni correnti (c.d. sistema finanziario ombra). Nel momento in cui, per effetto della mancanza di fiducia, il sistema collassò (a causa di una "fuga" dagli investimenti, nel senso che i creditori preferivano portare all'incasso le cedole rappresentative dei vari titoli, piuttosto che rinnovarli al momento della scadenza), le banche si trovarono esposte per cifre che non erano in grado di sostenere. A questo punto sono dovuti intervenire gli stessi Stati membri con una serie di veri e propri salvataggi che, in taluni casi, hanno condotto finanche alla nazionalizzazione degli istituti di credito. Tali interventi di salvataggio hanno aggravato le esposizioni debitorie degli Stati: per effetto di queste operazioni la crisi finanziaria si sarebbe trasformata in crisi del debito sovrano. La crisi sarebbe quindi determinata dall'estesa finanziarizzazione del mondo e dall'assenza di regole idonee a porre limiti agli speculatori globali, i quali sarebbero attualmente liberi, in assenza di regole uniformi, di muoversi tra differenti sistemi nazionali, spostare capitali e, conseguentemente, determinare il successo o l'insuccesso delle politiche economiche dei governi, attraverso l'investimento o il disinvestimento di ingenti somme denaro.

---

Nel corso del 2010 ci si avvide, tuttavia, che non si sarebbe potuti uscire dalla crisi economica senza fornire assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro che erano maggiormente esposti sul mercato obbligazionario. Il problema, nella specie, si pose inizialmente con la Grecia, la quale dichiarò apertamente che il precedente governo aveva falsificato i conti pubblici. In quella situazione – anche come effetto indotto dalla dichiarazione stessa – tale Paese si trovò rapidamente nell’impossibilità di fare fronte ai propri debiti<sup>6</sup>.

D’altro canto, proprio il timore di un default della Grecia, benché si trattasse di un’economia dalle dimensioni marginali per l’eurozona<sup>7</sup>, rischiava di determinare un effetto di contagio sia sugli istituti creditizi stranieri, i quali avevano investito capitali ingenti in buoni del tesoro greci, sia su altri Stati deboli della periferia dell’euro (Italia inclusa)<sup>8</sup>.

Dopo ampi dibattiti gli Stati membri si accordarono per una serie di interventi. Queste misure vennero inizialmente concordate all’esterno dell’apparato normativo dell’Unione europea. Ciò si può facilmente comprendere, dal momento che i Trattati istitutivi erano strutturalmente inadatti per fronteggiare crisi economiche di vasta portata.

Il problema era infatti rappresentato dal fatto che, nell’ottica di spingere i Paesi membri verso politiche economiche virtuose, i testi normativi vietavano la concessione di facilitazioni creditizie. Sia la clausola di esclusione dal bail-out, consistente nel divieto per la Banca centrale europea e per le banche centrali nazionali di concedere prestiti agli Stati membri e alle amministrazioni pubbliche, sia il divieto di accollo da parte dell’Unione ovvero di altri Stati membri dei debiti altrui (rispettivamente, articoli 125 e 123 TFUE), ponevano evidentemente un ostacolo giuridico alla concessione di aiuti economici agli Stati membri in difficoltà<sup>9</sup>.

Fu così che, per aggirare i divieti statutari, vennero conclusi due accordi internazionali, con i quali taluni Stati membri intervenivano, su un piano strettamente bilaterale, fornendo aiuto economico al governo ellenico. Al contempo, la Grecia si impegnava a porre in essere una serie di riforme strutturali<sup>10</sup>. A tale misura seguirono, a stretto giro, l’adozione di un regola-

---

<sup>6</sup> V. L.F. Pace, *La crisi del «sistema euro» (2009-2013)*, cit.

<sup>7</sup> Corrispondente al 3% del PIL totale dei Paesi partecipanti alla moneta unica.

<sup>8</sup> V. G. Tremonti, *Bugie e verità. La ragione dei popoli*, Mondadori, Milano 2014, pp. 36 ss.

<sup>9</sup> Il fine indiretto di tali disposizioni era sempre identificabile con quello di preservare la stabilità dei prezzi (v. art. 127 TFUE). Si riteneva infatti che vietando gli aiuti pubblici all’economia, sia da parte della BCE, sia da parte delle altre istituzioni europee, gli Stati partecipanti all’euro sarebbero stati indotti a conservare bilanci sani. Escludendo indebitamenti eccessivi, i tassi di interesse sui titoli di Stato sarebbero rimasti entro un margine di oscillazione contenuto e, quale effetto indotto, sarebbe stato più facile mantenere l’inflazione nell’eurozona sotto controllo.

<sup>10</sup> Si trattava dell’*Intercreditor Agreement*, concluso il 7 maggio 2010 tra i Paesi all’epo-

---

mento<sup>11</sup>, con il quale venne costituito un fondo di garanzia, dalla limitata capacità finanziaria (circa ottanta miliardi), denominato Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM – European Financial Stability Mechanism) e la costituzione di una società di diritto privato, con sede in Lussemburgo (denominata EFSF – European Financial Stability Facility), il cui capitale venne contestualmente sottoscritto da tutti i Paesi della zona euro.

Tali strumenti, essendo di natura temporanea, sono venuti meno il 30 giugno 2013. La limitazione temporale è dovuta alla stessa base giuridica impiegata per la loro costituzione. Il fondamento del regolamento europeo è infatti costituito dall'art. 122, par. 2, TFUE, il quale prevede la possibilità di effettuare unicamente interventi strettamente circoscritti: le misure devono infatti essere regressive, nel senso che esse devono ridursi con il superamento dell'emergenza. Il Trattato istitutivo, pertanto, non vieta in assoluto i prestiti agli Stati membri in difficoltà finanziaria. Solo che subordina tale eventualità a due presupposti: il primo, che la difficoltà finanziaria sia dovuta a circostanze eccezionali che sfuggono al controllo del Paese; il secondo che l'aiuto sia subordinato "a determinate condizioni": in sostanza, l'aiuto è consentito a patto che lo Stato membro accetti di realizzare una serie di riforme economiche<sup>12</sup>.

È tuttavia evidente che l'art. 122, strutturalmente concepito per gestire eventi eccezionali e di portata territorialmente circoscritta, non possa costituire uno strumento normativo idoneo ad affrontare crisi economiche di vaste dimensioni. Fatto si è che, nello stesso lasso di tempo nel quale venivano adottati gli strumenti sopra menzionati, i governi dei Paesi membri avviarono una discussione per la creazione di un meccanismo a carattere permanente per fornire assistenza finanziaria nelle ipotesi in cui uno Stato membro dell'eurozona si trovi in situazione tale da rischiare di portare un collasso dell'intera moneta unica. Si addivenne infine alla costituzione del Meccanismo europeo di stabilità (MES), istituito con un accordo internazionale firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012<sup>13</sup>.

---

ca partecipanti alla moneta unica e la Repubblica ellenica e del Loan Facility Agreement, firmato l'8 maggio 2010, tra quest'ultima e la Commissione. V. Viterbo, R. Cisotta, *La crisi della Grecia, l'attacco speculativo all'Euro e le risposte dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, pp. 961 ss.; F. Chaltiel, *Le droit, la crise économique et le pragmatisme européen. A propos du plan d'aide à la Grèce*, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 2010, pp. 345 ss.; Editorial Comment, *The Greek Sovereign Debt Crisis: Approaching the Final Act?*, in *CML Rev.*, 2011, pp. 1769 ss.; R. Cisotta, *L'evoluzione dell'Unione economica e monetaria: nuovi strumenti per la gestione delle crisi e il coordinamento delle politiche economiche*, in *Dir. un. eur.*, 2013, p. 446.

<sup>11</sup> Regolamento n. 407/10 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo di stabilizzazione finanziaria, in GUUE L 118 del 12 maggio 2010, pp. 1 ss.

<sup>12</sup> Art. 122, par. 2, TFUE.

<sup>13</sup> Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità tra il Regno del Belgio, la Repubblica Federale di Germania, la Repubblica di Estonia, L'Irlanda, la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, la Repubblica di Cipro,

---

Da un punto di vista formale, il MES è un'organizzazione internazionale autonoma rispetto all'Unione europea, seppure strettamente collegata con il sistema giuridico di quest'ultima. Membri dell'organizzazione internazionale sono gli Stati che hanno adottato la moneta unica.

Essa si finanzia in maniera autonoma rispetto al bilancio dell'Unione, attraverso fondi erogati dagli Stati membri, secondo quote rapportate alla dimensione e al PIL di ognuno di essi<sup>14</sup>. Il MES può altresì recuperare finanziamenti sul mercato, sia prendendo a prestito dagli istituti di credito, sia compiendo, a propria volta, operazioni finanziarie. A pieno regime, il MES dispone di un capitale di settecento miliardi di euro<sup>15</sup>.

L'istituzione principale del MES è il Consiglio dei governatori, nel quale siedono i rappresentanti di tutti gli Stati membri dell'Organizzazione. Questi dispongono di un *quorum* di voti all'interno che corrispondono, in percentuale, all'entità del contributo erogato. Le decisioni sono assunte all'unanimità ovvero, in caso di urgenza, a maggioranza qualificata (corrispondente all'85% del capitale sottoscritto)<sup>16</sup>. Tali decisioni attengono agli aspetti più importanti dell'attività dell'organizzazione: esse includono la costituzione delle riserve, la richiesta di capitali, la costituzione di strumenti finanziari ovvero l'erogazione dell'aiuto finanziario<sup>17</sup>.

---

il Granducato di Lussemburgo, Malta, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Slovenia, la Repubblica slovacca e la Repubblica di Finlandia. Per l'Italia v. la legge 23 luglio 2012, n. 116, Ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (MES), con allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, in GU n. 175, del 28 luglio 2012- Suppl. ord. n. 160.

<sup>14</sup> Gli Stati che erogano i contributi maggiori sono, nell'ordine, la Germania, la Francia e l'Italia. Rispettivamente: 190.024.800.000, 142.701.300.000 e 125.395.900.000. La Corte costituzionale tedesca, sez. seconda, nella propria decisione del 12 settembre 2012 (BvR, 1390/12, BvR 1421/12, BvR 1438/12, BvR 1439/12, 1440/12, BvE 6/12, consultabile al sito <http://www.bundesverfassungsgericht.de> e riprodotta, in una traduzione italiana, in Foro it., 2012, pp. 567 ss., con nota di D'auria), ha riconosciuto la compatibilità del Trattato MES con la Costituzione tedesca, ma ha espressamente statuito che l'impegno della Germania non può eccedere la somma già stabilita dal Trattato, senza una preventiva autorizzazione del Parlamento. A seguito di detta decisione, tutti gli Stati contraenti del Meccanismo di stabilità hanno depositato – in occasione del Consiglio europeo del 27 settembre 2012 – dichiarazioni interpretative di tenore corrispondente, in virtù delle quali rifiutavano di impegnarsi oltre l'importo previsto nell'Accordo senza un'autorizzazione espressa del rappresentante dello Stato assunta con le procedure costituzionali previste da ciascun ordinamento nazionale.

<sup>15</sup> Il capitale è in parte già versato e, per la quota maggiore, disponibile in base a richiesta agli Stati membri.

<sup>16</sup> Cfr. articoli 4 e 5, par. 6, dell'Accordo istitutivo del MES.

<sup>17</sup> Di fatto i tre Stati maggiori godono, ciascuno di essi, di un vero e proprio diritto di veto, dal momento che le quote di Germania, Francia e Italia corrispondono ciascuna a percentuali superiori al 15%. La Germania dispone di una quota del 27,1464%; la Francia del 20,3859% e l'Italia del 17,9137%. Nessun altro Paese, neppure congiuntamente con gli altri membri, può conseguentemente raggiungere la soglia prevista per l'adozione delle delibere in ipotesi d'urgenza.

---

Il compito principale del MES è identificabile nel fornire assistenza finanziaria allo Stato in difficoltà eventualmente anche congiuntamente con il Fondo monetario internazionale. L'assistenza può essere fornita in vario modo, ad esempio mediante un aiuto diretto (prestito o costituzione di una linea di credito) oppure mediante l'acquisto, sul mercato primario o su quello secondario, dei titoli di Stato.

L'erogazione dell'aiuto è subordinata ad una pluralità di condizioni. Innanzitutto può essere richiesta solo dallo Stato che sia in regola con i pagamenti dei contributi e che abbia ratificato e dato attuazione ad un altro Trattato internazionale, il c.d. *Fiscal compact*, il quale stabilisce obblighi particolarmente stringenti in termini di bilancio<sup>18</sup>. In terzo luogo, l'erogazione stessa è soggetta ad una "stretta condizionalità": l'aiuto è infatti subordinato all'attuazione di un programma di riforme macroeconomiche da parte dello Stato ricevente. Dette condizioni sono precisate in un accordo che deve essere negoziato tra lo Stato stesso e l'organizzazione internazionale. Verosimilmente l'erogazione dell'aiuto avviene attraverso la corresponsione di tranches successive, man mano che il Paese coinvolto nell'operazione di finanziamento pone in essere le riforme strutturali pattuite<sup>19</sup>.

Dal punto di vista giuridico la legittimità dell'accordo istitutivo del MES suscita perplessità. Il problema principale è dato dalla compatibilità con gli articoli 123 e 125 TFUE, sopra richiamati. Proprio per affrontare la mancanza di un'adeguata base giuridica, i redattori del Trattato hanno pensato di inserire un ulteriore paragrafo nel corpo dell'art. 136 TFUE, ai sensi del qua-

---

<sup>18</sup> *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria*, c.d. "Fiscal Compact". Per l'Italia v. la legge 23 luglio 2012, n. 114, Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria – cd. *Fiscal Compact*, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, in GU n. 175, del 28 luglio 2012- Suppl. ord. n. 160. La letteratura al riguardo è già molto estesa. V. in generale S.L. Rossi, *Fiscal Compact e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in G. Bonvicini, F. Brugnoli (a cura di), *Il Fiscal Compact*, Nuova Cultura, Roma 2012, pp. 29 ss.; D. Morgante, *Note in tema di "Fiscal Compact"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); G.L. Tosato, *Il Fiscal compact*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Passigli, Firenze 2013, pp. 27 ss.; R. Baratta, *Legal Issues of The 'Fiscal Compact'. Searching For a Mature Democratic Governance of The Euro*, in B. de Witte, A. Héritier, A.H. Trechsel (a cura di), *The Euro Crisis and the State of European Democracy*, European University Institute, e-book, Firenze 2013, pp. 31 ss.; Ubertazzi, *Il quadro politico istituzionale secondo il TSG*, in E.M. Bartoloni, A. Caligiuri, B. Ubertazzi (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Editoriale Scientifica, Napoli 2013, pp. 77 ss.

<sup>19</sup> Nel momento in cui verrà completata la c.d. Unione bancaria – sulla quale v. A. Di Marco, *Il controllo delle banche nell'UEM: la (problematica) nascita di un sistema integrato di vigilanza prudenziale*, in *Dir. Un. eur.*, 2013, pp. 549 ss. –, il MES potrà anche ricapitalizzare direttamente gli istituti di credito. Questo consentirà di procedere al salvataggio delle istituzioni finanziarie di rilevanti dimensioni (tradizionalmente identificate con la perifrasi "too big to fail"), senza aggravare ulteriormente i bilanci statali con l'importo dei relativi salvataggi.

---

le «gli Stati membri la cui moneta è l'Euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità».

Fatto si è che, mentre l'Accordo istitutivo del MES è entrato in vigore nel corso del 2012, la modifica del Trattato, che in qualche modo avrebbe dovuto risolvere i dubbi circa la compatibilità tra il sistema normativo dell'Unione europea e l'accordo internazionale, deve ancora ricevere le ratifiche necessarie.

A questo punto i dubbi determinati dalla contemporanea sussistenza tra i due sistemi normativi permangono. Secondo la Corte di giustizia, tuttavia, il Trattato non vieterebbe in assoluto la possibilità di erogare aiuti finanziari agli Stati membri, a patto che lo Stato che riceve assistenza conservi la titolarità delle proprie obbligazioni. In altri termini, il Trattato istitutivo vieterebbe soltanto l'accollo del debito, ma non escluderebbe la possibilità di concedere prestiti da parte degli altri Stati: perché in tale secondo caso, non verrebbe meno la finalità di spingere lo Stato a compiere le riforme strutturali necessarie per riuscire a finanziarsi autonomamente sul mercato. Tale scopo sarebbe poi ulteriormente salvaguardato dall'assunzione, da parte dello Stato destinatario dell'aiuto, del preciso obbligo di effettuare riforme strutturali<sup>20</sup>.

Sembra evidente che la ricostruzione della Corte di Lussemburgo, che di fatto rende finanche superflua la modifica del Trattato istitutivo, sia più politica che giuridica<sup>21</sup>. Anche ove si condividesse la soluzione ermeneutica ipotizzata, non si potrebbe fare a meno di porre in rilievo come l'obbligazione restitutoria alla quale è tenuto lo Stato membro destinatario del finanziamento del MES risulti comunque *inferiore* al costo che il medesimo Paese avrebbe sostenuto nel caso in cui si fosse effettivamente procurato le risorse sul mercato. Appare pertanto chiaro che la Corte, nel vortice della crisi economica, abbia dovuto fornire una risposta positiva al fine di giustificare la creazione del meccanismo di assistenza finanziaria, anche se, da un punto di vista strettamente giuridico, questa risulta scarsamente convincente: e ciò proprio perché la creazione stessa del meccanismo sembra, nella sua intrinseca essenza, contraddire lo spirito di autonomia economico-finanziaria che caratterizza le previsioni pattizie sulla politica economica degli Stati membri.

---

<sup>20</sup> Corte di giustizia, 26 ottobre 2012, in causa C-370/12, *Pringle c. Ireland*, punti 139-145.

<sup>21</sup> V. Manzini, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici*, in G. Adinolfi, M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area Euro*, Giappichelli, Torino 2012, pp. 29 ss., 38. Prima della sentenza della Corte v., altresì, le perplessità di M. Ruffert, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *CML Rev.*, 2011, pp. 1791 ss.

---

### *3. La tutela dei diritti fondamentali nei programmi di stabilizzazione finanziaria*

Come ha rilevato la commissione occupazione e affari sociali nel progetto di parere citato nel primo paragrafo, i programmi concordati dai Paesi che hanno ricevuto il sostegno finanziario da parte dei vari fondi "salvastati" pongono un problema di coordinamento con la tutela dei diritti fondamentali. Non è infatti chiaro, alla luce del testo normativo del FESF e del Trattato istitutivo del MES, come si possano salvaguardare i diritti sociali, quali il diritto alla retribuzione, al mantenimento del posto di lavoro ovvero al conseguimento della pensione.

I programmi di riforme economiche e finanziarie concordati con gli Stati membri dell'eurozona che hanno ricevuto assistenza finanziaria contengono infatti diverse clausole suscettibili di produrre conseguenze negative specie per le fasce più deboli della popolazione.

I piani concordati con i Paesi creditori ovvero con la troika (BCE, Commissione, FMI) da parte della Grecia<sup>22</sup>, dell'Irlanda<sup>23</sup>, del Portogallo<sup>24</sup> e

---

<sup>22</sup> Il pacchetto di aiuti per la Grecia (c.d. Greek Loan Facility) è contenuto in due accordi intergovernativi, conclusi l'8 maggio 2010 (citati supra: v. nota 8). È inoltre opportuno vedere la decisione 2010/320/UE, del Consiglio dell'8 giugno 2010, con la quale vengono imposte alla Grecia varie misure per la riduzione del disavanzo eccessivo; detta decisione, più volte modificata, è stata successivamente abrogata dalla decisione 2011/734/UE del Consiglio del 12 luglio 2011 (riprodotta in GU L 296 del 15 novembre 2011, 38), con la quale si intima alla Grecia di adottare ulteriori misure di riduzione della spesa pubblica.

<sup>23</sup> Nel caso dell'Irlanda vennero conclusi un Memorandum di Intesa; mentre le condizioni del prestito sono contenute in un ulteriore accordo. A detti accordi è stata poi data attuazione, nell'ordinamento dell'Unione europea, con apposite decisioni. V. la decisione di esecuzione 2011/77/UE, del Consiglio del 7 dicembre 2010 che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione in GU L 30 del 4 febbraio 2011, 34. La decisione è stata oggetto di svariate modifiche; v. le seguenti decisioni di esecuzione: 2011/542/UE del Consiglio del 2 settembre 2011, in GU L 240 del 16 settembre 2011, 11; 2011/682/UE del Consiglio dell'11 ottobre 2011, in GU L 269 del 14 ottobre 2011, 31; 2011/827/UE del Consiglio del 30 novembre 2011, in GU L 182 del 13 dicembre 2011, 7; 2012/375/UE del Consiglio del 22 giugno 2012, in GU L 182 del 13 luglio 2012, 37; e, infine, la decisione di esecuzione del Consiglio 2013/373/UE del 9 luglio 2013 che approva l'aggiornamento del programma di aggiustamento macroeconomico dell'Irlanda. Il programma ha quindi avuto conclusione con la decisione di esecuzione del Consiglio del 22 ottobre 2013 che modifica la decisione di esecuzione 2011/77/UE che fornisce all'Irlanda assistenza finanziaria dell'Unione (2013/525/UE).

<sup>24</sup> Nel caso del Portogallo sono stati conclusi un Memorandum di Intesa con la troika il 3 maggio 2011 e, sulla falsariga delle precedenti ipotesi, un accordo sul prestito. A detti accordi è stata poi data attuazione, nell'ordinamento dell'Unione europea, con apposite decisioni. V. la decisione di esecuzione 2011/344/UE, del Consiglio del 30 maggio 2011 sulla concessione di assistenza finanziaria al Portogallo, in GU L 159 del 17 maggio 2011, 88. Detta decisione è stata quindi oggetto di plurime modifiche. V. le seguenti decisioni di esecuzione: 2011/541/UE del 2 settembre 2011 sulla concessione di assistenza finanziaria al Portogallo, in GU L 240 del 16 settembre 2011, 8; 2011/683/UE del Consiglio dell'11 ottobre 2011, in GU L 269 del 14 ottobre 2011, 31; 2012/92/UE del Consiglio del 14 dicembre 2011, in GU del 17 febbraio 2012; 2012/224/UE del Consiglio del 29 marzo

di Cipro<sup>25</sup> prevedono, infatti, interventi particolarmente incisivi nel campo del lavoro e della sicurezza sociale. Gli Stati che hanno ricevuto il prestito, si sono, di volta in volta, impegnati a rivedere le modalità di svolgimento della contrattazione salariale nonché le condizioni di apprendistato e di cessazione del rapporto, nel senso di garantire una maggiore flessibilità nella fase di negoziazione ed in quella di risoluzione del rapporto di lavoro; ad operare riduzioni dei salari per il pubblico impiego; ad attuare una riforma delle pensioni, implicante un contenimento complessivo della spesa pubblica anche attraverso il blocco dell'indicizzazione; a ridurre le indennità per ferie, specie quelle nel pubblico impiego; a diminuire gli sgravi fiscali; ad operare rilevanti tagli di personale nel settore pubblico; ad effettuare riduzioni di spesa nel settore della sanità, consistenti tanto nella contrazione degli orari di apertura dei nosocomi, quanto nell'acquisto di farmaci e dispositivi medici. Nel caso di Cipro, poi, tali interventi sono stati finanche più incisivi, al punto che, si è tenuto a precisare da parte delle istituzioni europee, che si trattava di un caso unico, evidentemente nella consapevolezza che se analoghi programmi fossero stati adottati in un Paese di maggiori dimensioni, questi avrebbero potuto determinare crisi sociali di vaste proporzioni o, più semplicemente, una fuga degli investitori spaventati dal c.d. "rischio Paese", consistente nel timore di perdere il capitale impiegato. Le misure imposte a Cipro, infatti, prevedevano l'introduzione di misure restrittive alla circolazione dei capitali. Esse sono state poste in essere con strumenti draconiani: ad esempio, le autorità pubbliche hanno deciso la chiusura degli istituti di credito per un consistente lasso di tempo (dieci giorni consecutivi), imposto limitazioni ai prelievi tramite bancomat e ai bonifici verso l'estero, stabilito il coinvolgimento nel programma di ristrutturazione anche del settore privato attraverso un prelievo *in tantum* sui depositi di conto corrente superiori a centomila euro.

---

2012, in GU L 115 del 27 aprile 2012, 21; 2012/409/UE del Consiglio del 10 luglio 2012, in GU L 192 del 20 luglio 2012, 1; 2012/658/UE del Consiglio del 10 luglio 2012, in GU L 295 del 9 ottobre 2012, 14; 2013/323/UE del Consiglio del 21 giugno 2013, in GU L 175 del 27 giugno 2013, 47. Il 5 maggio 2014 il Portogallo ha annunciato che tornerà sui mercati senza lo scudo dell'assistenza finanziaria. La Commissione europea, pur riconoscendo i progressi conseguiti, ha manifestato l'opinione che rimane tuttora molto lavoro da svolgere (v. il documento *Portugal Programme Assessment*, del 15 maggio 2014, consultabile al sito: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/assistance\\_eu\\_ms/documents/ppt\\_for\\_technical\\_briefing\\_15052014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/documents/ppt_for_technical_briefing_15052014_en.pdf)).

<sup>25</sup> Il programma di stabilizzazione finanziaria è contenuto nel Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality, del 25 marzo 2013 (consultabile al sito <http://timsquirrellsdad.files.wordpress.com/2013/04/cyprus-memorandum-of-understanding-on-specific-economic-policy-conditionality.pdf>). In dottrina v. M. Vellano, *Il caso di Cipro come epilogo, ovvero prologo, dell'ultima fase della crisi dell'area euro*, in G. Adinolfi, M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano*, cit., 227 ss.; R. Cisotta, *The Cypriot Crisis: the Last Act of the «Greek Tragedy»?*, consultabile al sito <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=282>.

---

In sintesi, tutti i programmi di stabilizzazione finanziaria concordati tra le istituzioni finanziarie europee e internazionali ed i Paesi membri della zona euro destinatari degli aiuti hanno previsto interventi dal forte impatto sociale. Dette misure sono state poi attuate, con ferrea determinazione, da parte degli stessi Stati che hanno ricevuto l'aiuto: d'altro canto, la mancata attuazione del programma avrebbe determinato l'immediata sospensione dell'erogazione ed il conseguente *default*.

Nonostante l'adozione di misure particolarmente incisive, è infatti d'uopo constatare come la tutela dei diritti fondamentali non riceva adeguata considerazione negli strumenti istitutivi dei vari fondi salva-Stati esaminati nel paragrafo precedente<sup>26</sup>.

Si tratta di un dato sorprendente, perché è nota la costante attenzione della Corte di Giustizia alla tutela dei diritti fondamentali. Il problema è, tuttavia, rappresentato dal fatto che i programmi di stabilizzazione finanziaria sono, normalmente, oggetto di un accordo negoziato, sul piano del diritto internazionale, da parte dello Stato destinatario dell'aiuto, con la Commissione, con la BCE e con il Fondo monetario internazionale. D'altro canto, gli stessi programmi raramente contengono una descrizione dettagliata delle misure da adottare, limitandosi piuttosto a prevedere un obiettivo generale e lasciando al Paese destinatario la scelta circa gli strumenti destinati a dare ad esso attuazione.

In altri termini, la realizzazione stessa del programma di aggiustamento economico si colloca al di fuori dell'ordinamento dell'Unione europea<sup>27</sup>.

In questo contesto la tutela dei diritti fondamentali deve essere verosimilmente attuata sul piano costituzionale interno, attraverso il rispetto dei principi di proporzionalità e uguaglianza<sup>28</sup>; ovvero, al livello dell'ordinamento

<sup>26</sup> Sul tema v. A. Viterbo, F. Costamagna, *L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi dell'euro*, in N. Napolitano, A. Saccucci (a cura di), *Gestione internazionale delle emergenze globali: regole, valori ed etica*, Ed. Scientifica, Napoli 2013, pp. 167 ss; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 11.10.2013, pp. 1-38; F. Fabbrini, *The Euro-Crisis and the Courts: Judicial Review and Political Process in Comparative Perspective*, in *Berkeley Journal of International Law*, 1, 2014, <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol32/iss1/3>.

<sup>27</sup> V., in questo senso, l'ordinanza della Corte di giustizia, 7 marzo 2013, in causa C-128/12, *Sindicato dos Bancários do Norte c. BPN – Banco Português de Negócios SA*. Secondo la Corte: «malgré les doutes exprimés par la juridiction de renvoi quant à la conformité de la loi de finances pour 2011 avec les principes et les objectifs consacrés par les traités, la décision de renvoi ne contient aucun élément concret permettant de considérer que ladite loi vise à mettre en œuvre le droit de l'Union» (la decisione non è disponibile in lingua italiana).

<sup>28</sup> V. in questo senso la sentenza del Tribunale costituzionale portoghese del 5 aprile 2013, n. 187 (consultabile al sito <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130187.html>). In dottrina v. L. Mola, *La Corte costituzionale portoghese tra emergenza finanziaria, prestiti internazionali e principi costituzionali: un compromesso 'calcolato'?*, in <http://www.sidi-isil.org/sidiblog/?p=315>; R. Cisotta, D. Gallo, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i*

---

internazionale<sup>29</sup>. Tuttavia, proprio lo spostamento della tutela dal piano europeo a quello interno suscita dubbi di scarsa effettività.

#### *4. Conclusioni. Costatazione del deficit di tutela dei diritti sociali discendente dal collocamento della protezione sul piano meramente interno*

La tutela dei diritti fondamentali nei programmi di aggiustamento economico concordati dalla troika con lo Stato destinatario si può attuare solo sul piano interno.

Tuttavia, la salvaguardia dei diritti fondamentali che si può ottenere mediante il ricorso allo strumentario previsto dal diritto interno o internazionale, specie a seguito delle riforme adottate con il Trattato di Lisbona, risulta di fatto inferiore a quella che si potrebbe conseguire attraverso i rimedi giurisdizionali propri del diritto dell'Unione europea. Ciò si verifica per una pluralità di ragioni. Innanzitutto perché solo le fonti europee consentono di disapplicare le norme interne contrastanti e permettono pertanto al giudice di apprestare una tutela immediata.

In secondo luogo perché, a seguito del Trattato di Lisbona, sono state adottate due modifiche che possono esplicitare effetti concreti sulla questione in esame. Con il Trattato di Lisbona è stata inserita una specifica previsione concernente i diritti sociali nel Trattato istitutivo (si tratta della clausola sociale di cui all'art. 9 TFUE)<sup>30</sup>. Detta previsione, come è stato efficacemente scritto, «ha il chiaro intento di conciliare le ragioni dell'integrazione economica con quelle dell'integrazione sociale, indirizzando gli organi dell'Unione a valutare l'impatto sociale dei provvedimenti che intendono adottare»<sup>31</sup>.

A ciò si aggiunga che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella quale sono contenute varie previsioni sociali, ha assunto valore giuri-

---

*risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *Dir. um. dir. int.*, 2013, p. 465 ss.

<sup>29</sup> V., in questo senso, le due decisioni del Comitato Europeo dei diritti sociali, del 23 maggio 2012, n. 65 e 66/2011, nei confronti della Grecia, reperibili al sito [www.coe.int](http://www.coe.int). Nella specie si trattava del ricorso promosso da alcune associazioni sindacali, rappresentative dei pubblici dipendenti, nei confronti delle misure di austerità adottate dalla Grecia. In dottrina v. L. Mola, *La prassi del Comitato europeo dei diritti sociali relativa alla garanzia degli standard di tutela sociale in tempi di crisi economica*, in N. Napoletano, A. Saccucci (a cura di), *op. cit.*, pp. 195 ss.; Id., *Carta sociale europea e riforme strutturali del mercato del lavoro in tempi di crisi economica*, in *Dir. um. dir. int.*, 2013, pp. 206 ss.

<sup>30</sup> Secondo un Autore, la struttura complessiva dell'Unione europea, a seguito delle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, consentirebbe addirittura di utilizzare tale ente quale modello per le altre organizzazioni internazionali economiche (v. A. von Bogdandy, *The European Lesson for International Democracy: the Significance of Articles 9-12 EU Treaty for International Organizations*, in *EJIL*, 2012, pp. 315 ss.).

<sup>31</sup> V. P. Gargiulo, *Il modello sociale europeo tra politica e diritti sociali dopo la riforma di Lisbona*, in P. Gargiulo (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo*, Ed. Scientifica, Napoli 2011, pp. 1 ss., 16.

---

dico pari a quello del Trattato (v. art. 6, par. 1, TUE). La Carta si pone su un piano di rottura rispetto all'assetto tipico del diritto internazionale. I diritti da questa garantiti sono infatti raggruppati intorno a sei principi o valori fondamentali (dignità, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia), i quali si caratterizzano per un pari valore giuridico. In altri termini, la stessa effettività ed indivisibilità dei diritti assume un significato nuovo, nel senso che quelli civili e politici sono posti sullo stesso piano dei diritti sociali. Tutti devono essere salvaguardati ed attuati con lo stesso sforzo<sup>32</sup>.

A fronte dell'assetto attualmente assunto dall'ordinamento dell'Unione europea, le fonti internazionali sembrano, pertanto, offrire una tutela meno incisiva dei diritti sociali. La possibilità di attivare i meccanismi previsti dai trattati internazionali sulla tutela dei diritti dell'uomo è infatti soggetta alla sussistenza di presupposti potenzialmente idonei a circoscrivere in vario modo la possibilità di ottenere una tutela in tempi rapidi.

In primo luogo perché il raggiungimento di determinati standard di tutela, nei trattati internazionali sui diritti umani, è condizionato alla concreta reperibilità di risorse<sup>33</sup>. Proprio tale presupposto rende la protezione desumibile dalle fonti internazionali meno immediata ed efficace di quella che sarebbe concretamente ottenibile sul piano dell'ordinamento europeo, nel quale l'acquisizione di situazioni giuridiche soggettive attive a favore degli individui

---

<sup>32</sup> V. P. Gargiulo, *Il modello sociale europeo*, cit., 22 s.

<sup>33</sup> Così è, in via esemplificativa, per il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, che viene normalmente considerato un atto di natura programmatica. Il carattere programmatico di tale strumento viene generalmente desunto dall'art. 2 di detto strumento, ai sensi del quale lo Stato contraente «undertakes to take steps [...] to the maximum of its available resources [...] with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures». Nella giurisprudenza italiana cfr. Cass., sez. un., 29 maggio 1993, n. 6030, *SNAM S.p.a. c. Balloli* e n. 6031 *Cirio, Bertolli, De Rica c. Strino*, in P. Picone (a cura di), *La giurisprudenza italiana in materia di diritto internazionale pubblico. Repertorio 1987-1997*, Jovene, Napoli 1997, p. 707. Opportuno evidenziare come, in due documenti, rispettivamente dell'Alto Commissariato per i diritti umani e del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, la nozione di realizzazione progressiva è stata ricostruita secondo una diversa prospettiva: nella specie, tale nozione introdurrebbe solo un elemento di flessibilità nel funzionamento del patto, ma non giustificerebbe la totale inazione da parte degli Stati membri; in questo ambito, il comportamento dello Stato non sarebbe caratterizzato da una discrezionalità assoluta, in quanto questo potrebbe essere sottoposto al vaglio di idoneità dei mezzi apprestati e della funzionalità dell'azione intrapresa a perseguire lo scopo. V. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to ECOSOC (focusing on the concept of progressive realization of economic, social and cultural rights)*, UN Doc. E/2007/82, del 25 giugno 2007; *Statement by the Committee on ESCR: an evaluation of the obligations to take steps to the "maximum of the available resources" under an optional protocol to the Covenant*, UN Doc. E/C.12/2007/1, del 10 maggio 2007; in dottrina v., in senso sostanzialmente analogo, R. Pisillo Mazze-schi, *Responsabilité de l'Etat pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des cours*, t. 333, 2008, pp. 175 ss., pp. 438 ss.; Id., *Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela dei diritti economici, sociali e culturali*, in G. Venturini, S. Bariatti (a cura di), *Diritti individuali e giustizia internazionale*, cit., pp. 715 ss.

---

non è, di regola, subordinata alle esigenze economiche dello Stato.

D'altro canto, neppure i Trattati sulla tutela dei diritti dell'uomo dotati di maggiore effettività, quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, appaiono idonei a consentire una completa ed immediata realizzazione dei diritti sociali. La stessa Convenzione europea, infatti, prevede la possibilità di rivolgersi ad un'istanza internazionale, solo una volta esaurite le vie di ricorso interne.

La tutela concretamente ottenibile nei Trattati sui diritti umani è, poi, essenzialmente di tipo risarcitorio o esortativo, ma una simile tipologia di tutela è scarsamente idonea in materia di diritti sociali<sup>34</sup>. Tanto più che, nell'attuazione degli obblighi in materia di diritti umani, gli Stati godono in genere di un adeguato "margine di apprezzamento", il quale può divenire particolarmente esteso in presenza di situazioni di crisi internazionali particolarmente diffuse e pervasive<sup>35</sup>. Si aggiunga infine che, per produrre la concreta eliminazione della norma contrastante con determinati diritti umani previsti dalle fonti internazionali, almeno nel nostro ordinamento, occorre promuovere un giudizio di legittimità costituzionale: ma tale rimedio richiede necessariamente un certo lasso di tempo prima di produrre conseguenze concrete sul piano della tutela dei diritti<sup>36</sup>. Tuttavia, in presenza di lesioni gravi a diritti sociali fonda-

---

<sup>34</sup> Come è noto, il controllo sull'osservanza degli obblighi discendenti dal Patto sui diritti economici sociali e culturali viene svolta attraverso un apposito comitato di esperti, al quale è attribuito il potere di esaminare i rapporti inviati dagli Stati (v. in generale Tomuschat, *Human Rights Between Idealism and Realism*, Oxford 2003, pp. 140 s.).

<sup>35</sup> Vedi in questo senso la sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 10 luglio 2012, caso n. 34949/10 *Grainger c. Regno Unito*. Nella specie si trattava di azionisti della Northern Rock, banca inglese nazionalizzata nel corso del 2008, a seguito della prima fase di esplosione della crisi economica internazionale. In detta occasione la Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto un ampio margine di discrezionalità dello Stato nel determinare l'importo da corrispondere agli azionisti per la nazionalizzazione, alla luce della grave situazione di crisi economica interna ed internazionale («given the exceptional circumstances prevailing the financial sector, both domestically and internationally»). Nella specie tale margine di apprezzamento è stato valutato con estrema elasticità, tanto è vero che l'importo corrisposto dal Regno Unito per la nazionalizzazione dell'istituto corrispondeva addirittura a "zero". In dottrina v. M. Frigo, *Le operazioni di ristrutturazione del debito obbligazionario alla luce delle norme CEDU in materia di diritto di proprietà*, in G. Adinolfi, M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano*, cit., pp. 135 ss.

<sup>36</sup> Secondo la Corte costituzionale italiana la violazione, da parte del legislatore ordinario, della Convenzione sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo configura un vizio denunciabile per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. Dall'impostazione tendente a configurare le norme internazionali quali previsioni interposte, discende la conseguenza che solo il Giudice delle leggi dispone del potere di risolvere il vizio dichiarando l'incostituzionalità della norma di legge contrastante con la Convenzione. Il giudice ordinario, prima di disporre la tutela richiesta, deve pertanto necessariamente sollevare una questione di legittimità costituzionale (v. Corte Cost., sentenze n. 348 e 349 del 24 ottobre 2007). Per un'analisi comparatistica delle conseguenze discendenti sul piano interno dalla violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo v. gli scritti raccolti nel volume a cura di G. Martinico, O. Pollicino (a cura di), *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws*, 2nd ed., Groningen 2013.

---

mentali, un eventuale ritardo nella decisione, può essere causa di irreparabilità del danno<sup>37</sup>.

Sulla base di queste riflessioni si può pertanto affermare che, in materia di salvaguardia dei diritti sociali fondamentali, il tradizionale parametro di riferimento per la tutela dei diritti fondamentali, caratterizzato – come è noto – dall’assorbimento osmotico nell’ambito dell’Unione europea dei diritti garantiti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ovvero dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo, sembra in realtà invertirsi. Nell’attuale stato di evoluzione della materia, l’ordinamento europeo appare infatti potenzialmente più idoneo a fornire una tutela efficace e verosimilmente più sollecita delle istanze sociali.

---

<sup>37</sup> Si pensi, in via esemplificativa, alla perdita del posto di lavoro per tagli nel settore del pubblico impiego e ad una sentenza di illegittimità del licenziamento che giunga solo alcuni anni dopo l’evento.

---

# Welfare: passato e futuro

---

*Elisabetta Croci Angelini*

## *1. Le origini dello Stato sociale*

Se consideriamo le *Poor Laws* dell'Inghilterra della seconda metà del XVIII secolo come una forma di regolazione del mercato del lavoro, più che embrionali istituzioni della protezione sociale all'avvio della Rivoluzione Industriale, si può far risalire la nascita dello Stato sociale agli anni Ottanta dell'800, quando il cancelliere Bismarck varò in Germania le prime leggi sulle assicurazioni sociali. L'incremento della spesa sociale indotta dall'espansione delle istituzioni di Welfare è stato lento a partire dalla crisi dell'economia mondiale degli anni Trenta fino alla fine della seconda guerra mondiale. Fra le due guerre mondiali l'espansione della spesa pubblica ha riguardato essenzialmente i beni pubblici basilari (esercito, polizia, magistratura, infrastrutture civili) ed i programmi di sostegno della domanda successive alla Grande Depressione. Il decollo dello Stato sociale coincide con i forti tassi di crescita del PIL conosciuti dalle economie avanzate dagli anni della ricostruzione post-bellica fino alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso. Il rapporto spesa pubblica / PIL che nel 1870 era in media dell'8% nelle 14 maggiori economie industrializzate, ha conosciuto una progressiva crescita, fino a raggiungere nel 1960 il valore del 30%. Oggi la spesa pubblica rappresenta in Europa circa il 48% del PIL (con un picco intorno al 55% in Svezia) contro il 35% circa negli Stati Uniti. Nella rapida accelerazione della spesa pubblica dell'ultimo quarto del secolo la componente nettamente più dinamica è la spesa sociale, dove il divario fra mondo anglosassone ed Europa continentale è evidente: i dati OECD mostrano come il rapporto spesa sociale / PIL sia l'8% in Australia, l'11% negli Stati Uniti ed il 16% nel Regno Unito, a fronte di un valore medio del 21% nell'Unione Europea. Tenendo conto del fatto che nella spesa complessiva per la protezione dai rischi la quota del settore privato è molto più ampia negli Stati Uniti che non nell'Unione Europea, nell'offerta delle assicurazioni sociali il ruolo preponderante dello Stato sociale è in Europa ancora più marcato di quanto mostrino le cifre sul divario fra le due aree economiche di spesa per la protezione sociale.

Quali nessi di causalità si siano instaurati all'interno della forte correlazione presente nell'Europa post-1945 fra l'espansione dello Stato sociale e l'espansione del reddito è una questione di grande rilevanza. Approfondire tale questione è compito tanto essenziale per il disegno del Welfare del futuro quanto impervio. Ci limitiamo qui ad osservare che entrambe i nessi

---

di causalità – dalla crescita all’ampliamento dello Stato sociale, e viceversa – sembrano essere stati in gioco, sebbene in misura diversa nei diversi Paesi e nei diversi periodi dal dopoguerra ad oggi. Tenendo conto della circostanza che negli anni Cinquanta e Sessanta la crescita del reddito ha conosciuto tassi di incremento pari persino al 5% in termini reali, è comprensibile come deboli siano stati sia la resistenza alla sottrazione di risorse al finanziamento degli investimenti e dei consumi privati realizzata dal sistema pubblico di tasse e trasferimenti, sia il timore che un’eccessiva generosità delle prestazioni di Welfare riducesse gli incentivi al lavoro ed al rischio di impresa su cui si fonda l’economia di mercato. L’ipotesi più convincente è che il nesso di causalità dominante sia quello che va dalla crescita economica all’espansione dello Stato sociale. La capacità dello Stato sociale di promuovere la diffusione del benessere economico in più ampi strati della popolazione viene indubbiamente rafforzata dalla presenza di un’economia di mercato dotata di un buona dinamica espansiva. Un ritmo sostenuto di incremento annuo delle risorse – nella misura in cui è in grado di finanziare le istituzioni che garantiscono che la popolazione sia istruita ed in buona salute al riparo da forti conflitti distributivi – favorisce a sua volta l’accrescimento del capitale umano e del capitale sociale del Paese. I principali fattori da cui dipende l’incremento della produttività del lavoro sono infatti l’organizzazione di un sistema educativo pubblico con elevato limite per l’età di istruzione obbligatoria ed il sostegno alla ricerca. Una forza lavoro qualificata ed in buona salute è ad esempio un fattore importante affinché la stipula e lo svolgimento dei contratti – nell’attività produttiva in generale, come nelle relazioni fra lavoratori ed imprenditori – possa giovare di un elevato grado di fiducia nell’affidabilità della controparte contrattuale. Sarebbe perciò un errore sottovalutare il nesso di causalità opposto, quello che va dallo Stato sociale all’espansione economica (Agell et al., 2006). La teoria del benessere infatti insegna come proprio allorché maggiore è l’assicurazione che lo Stato fornisce ai cittadini – a difesa dai rischi microeconomici (salute, invecchiamento) e macroeconomici (povertà, disoccupazione) – tanto più rapido ed equilibrato è il processo di crescita.

## 2. Cenni sui fondamenti teorici dello Stato sociale

È opportuno innanzitutto ricordare che la scelta di realizzare un sistema di Welfare è in una certa misura il segnale di un solido consenso dei gruppi sociali a determinare un certo grado di redistribuzione del reddito. Infatti, i comparti in cui è organizzata la protezione sociale sono contraddistinti dalla capacità di determinare una redistribuzione “pura” (si pensi alla *safety net* per i poveri ed ai sussidi di disoccupazione, dove i beneficiari ricevono trasferimenti monetari alla cui formazione non hanno in alcun modo contribuito) oppure consistono in assicurazioni sociali che determinano anche una

---

redistribuzione implicita (si pensi al sistema sanitario nazionale, dove di norma gli individui ricchi, essendo esposti ad un rischio solitamente più basso di malattia e disoccupazione, di fatto finanziano gli individui poveri, che tendono ad essere esposti ad un più alto rischio). Una forma particolare di "redistribuzione" è poi caratteristica anche delle pensioni del settore pubblico (il sistema cosiddetto PAYGO). Essendo fondato sulla solidarietà fra giovani lavoratori e anziani-pensionati, in luogo della redistribuzione fra i due *self* di uno stesso soggetto considerata nella teoria del ciclo vitale (prima lavoratore che accumula risparmio, poi pensionato che con esso finanzia il proprio consumo in vecchiaia), il PAYGO determina una redistribuzione intergenerazionale.

Tre importanti caratteri distintivi dello Stato sociale sono: l'obbligatorietà (la contribuzione obbligatoria per legge alla spesa sociale attraverso tassazione e contributi sociali), l'universalismo "selettivo" (e cioè il diritto di tutti al beneficio in quanto cittadini, ma sempre più subordinato alla cosiddetta "verifica dei mezzi", sicché l'assegnazione del diritto è subordinata ad una precisa documentazione dell'effettivo bisogno) e la standardizzazione dei servizi (raramente è possibile ricevere prestazioni personalizzate). In effetti, obbligatorietà e universalismo non sono esclusivi dell'offerta pubblica ma possono essere applicati per legge anche alla stipula di assicurazioni private (l'esempio tipico è l'assicurazione automobilistica: esiste un diritto/dovere per tutti gli automobilisti ad essere dotati di una polizza). Ciò che maggiormente rileva nel differenziare dall'offerta privata le funzioni di assicurazione e di distribuzione operate dallo Stato sociale è l'assenza di "libertà di scelta" che connota quest'ultima. Per quanto riguarda ad esempio la funzione assicurativa, è di solito molto limitata la possibilità di modificare il "pacchetto" di servizi sanitari erogati dalla sanità pubblica; così pure, nella maggior parte dei Paesi europei nell'istruzione non è previsto il ricorso a voucher per permettere libera scelta fra scuole e università pubbliche o private. Per quanto riguarda la funzione di "pura redistribuzione", l'organizzazione della solidarietà sociale fa prevalentemente capo al settore pubblico nell'Unione Europea; mentre è soprattutto prerogativa delle fondazioni caritatevoli negli Stati Uniti, con alcuni servizi (ad esempio, posti-letti negli *shelters*) offerti dalle fondazioni caritatevoli (*charities*) e la fornitura pubblica di buoni-pasto (*food stamps*), dove lo "stigma" della visibilità dell'indigenza riflette il fallimento individuale come colpa che informa la cultura nazionale.

Una delle ragioni per cui la protezione sociale ha prevalentemente assunto la forma organizzativa del *welfare State* – invece della fornitura mediante il contratto privato – è riconducibile all'asimmetria informativa, un fallimento del mercato che affligge le assicurazioni private che coprono i rischi individuali. Nelle assicurazioni contro il rischio di future malattie, l'assicurato

---

ha almeno in parte la possibilità di tacere su eventuali patologie già in atto e quindi celare le proprie condizioni di salute. L'assicuratore pertanto non riesce a calcolare con esattezza la probabilità di perdita che si associa ai contratti che stipula. Per quanto le compagnie di assicurazione cerchino di classificare gli individui per valutarne il grado di rischiosità, in presenza di dichiarazioni omissive quando non proprio mendaci, difficilmente la polizza che verrà offerta rifletterà un rischio, e quindi un premio, "corretto". D'altro canto, l'assicuratore, per non incorrere in perdite dovute alla errata valutazione del rischio, tenderà ad offrire contratti infarciti di clausole che li rendano inesigibili, qualora l'evento avverso si verifichi.

La presenza sia di selezione avversa che di azzardo morale, entrambi dovuti all'asimmetria informativa a carico di ciascuna delle due parti, porteranno ad un risultato inefficiente. Per l'assicurato "medio" il costo della polizza, calibrato sull'individuo più rischioso, sarà troppo elevato e dunque non stipulerà il contratto, mentre soltanto l'individuo più "rischioso" si recherà dall'assicuratore che, a sua volta, ben si guarderà dall'offrirgli un contratto. Le assicurazioni private infatti tenderanno a voler offrire contratti agli individui meno rischiosi e ad evitare di offrirne agli individui più rischiosi. Paradossalmente, dal lato dell'offerta è impossibile offrire un'assicurazione universale a prezzi "corretti", mentre dal lato della domanda è proprio chi vorrebbe assicurarsi che viene escluso. Il mercato privato di tali assicurazioni non riesce a far incontrare la domanda con l'offerta nel quadrante in cui sia i prezzi che le quantità hanno valori positivi: si tratta di un "mercato mancante".

In una società popolata da individui eterogenei, l'asimmetria informativa dovuta all'informazione privata, alle difficoltà ed al costo del monitoraggio, impediscono al mercato privato di offrire polizze assicurative che siano calibrate sull'individuo "medio", e perciò accessibili indistintamente a tutti i soggetti, e che rispettino allo stesso tempo l'equità attuariale (ovvero l'equivalenza probabilistica fra costi, in altre parole il cui prezzo eguagli la probabilità del verificarsi dell'evento negativo). La selezione avversa, causata dai comportamenti volontariamente messi in atto una volta stipulata l'assicurazione, colpisce ad esempio il rischio di disoccupazione in modo anche più rilevante di quello illustrato per la sanità. L'assenza di un mercato in cui le compagnie private assicurino il rischio di trovarsi disoccupato riflette infatti il cosiddetto "azzardo morale" del lavoratore che, dopo aver stipulato l'assicurazione, mette in atto comportamenti che portano al suo licenziamento e che quindi matura il diritto alla corresponsione del sussidio.

La legittimità dello Stato nell'usare il proprio potere coercitivo per dare carattere di obbligatorietà alle assicurazioni di Welfare afflitte da gravi problemi di asimmetria informativa (in primo luogo, come si è detto, prestazioni sanitarie e sussidi di disoccupazione) proviene quindi dalla sua capacità di

---

garantire – a differenza delle compagnie private, che non riescono ad offrire contratti che rispettino l'equità orizzontale e siano al contempo profittevoli – l'universalità della protezione sociale.

Lo schema concettuale appena delineato getta luce sui caratteri distintivi delle moderne istituzioni del Welfare. Il Welfare pubblico, ovvero i sistemi di tasse e contributi sociali pagati da imprese e lavoratori allo Stato da un lato, e benefici (trasferimenti e servizi *in kind*) dall'altro, non rispettano il principio della equità attuariale. Il pareggio fra costi attesi e contribuzioni – che costituisce il *pendant* dell'eguaglianza fra prezzo e costo di produzione come condizione di efficienza nel settore privato su cui si fondano le compagnie di assicurazione – viene infatti di norma violato dalle istituzioni dello Stato sociale. Ciò implica, come si è già detto, che in importanti istituti di assicurazioni sociali (ad esempio, il sistema sanitario nazionale) sorga implicitamente una componente redistributiva che va a sommarsi con la componente assicurativa diversamente da quanto accade nel caso in cui l'assicurazione contro il rischio viene fornita da compagnie private. La commistione di assicurazione e redistribuzione non deve però essere considerata un allontanamento dall'efficiente funzionamento di un'economia di mercato. In un mondo di *second best*, dove cioè il benessere sociale massimo non può essere raggiunto a causa della distorsione delle scelte di consumo connessa alla tassazione ed all'inefficienza del settore pubblico, considerando tutti i contributi ed i trasferimenti, la redistribuzione realizzata dallo Stato sociale produce un risultato complessivo in termine di benessere che è sotto vari aspetti migliore di quello realizzabile in sua assenza (Cremer e Pestieau, 1996).

Negli ultimi decenni, l'acquisizione nei Paesi avanzati dell'Europa occidentale di un più elevato livello di benessere economico ha portato anche ad una maggiore consapevolezza sulle opportunità di realizzazione della persona. È stato in effetti proprio il consolidarsi dei sistemi di Welfare in Europa a diffondere la consapevolezza nei cittadini che il benessere non si identifica con il reddito (Sen, Fitoussi, Stiglitz, 2013). Uno sguardo più ampio sul proprio orizzonte di vita ha consentito di prendere coscienza di un aspetto fondamentale. Primo, la dimensione "multipla" della persona (*Multiple Self* è il titolo di un noto volume curato da Jon Elster), in quanto composta da un insieme di sé relativamente separati fra di loro.

Con l'espressione *multidimensional well-being* si intende lo studio e la valutazione delle condizioni di vita dell'individuo che conseguono ad una molteplicità di dimensioni: reddito (in tutte le fasi dell'esistenza: infanzia, periodo di lavoro, periodo pensionistico), salute, istruzione. Come ha sottolineato Amartya Sen nella sua teoria delle capacità (*capabilities*) (Sen, 1985), la molteplicità delle dimensioni della persona umana fa sì che la costruzione e la realizzazione dell'individuo in base alle proprie capacità ed aspirazioni

---

non si riduca al conseguimento di un determinato livello di soddisfacimento delle preferenze attraverso il consumo finanziato dal reddito conseguito nel mercato, ma si allarghi al soddisfacimento delle scelte di libertà e di vita nei vari "ambiti di vita" cui l'individuo sceglie di partecipare. Ciò implica anche il possesso della capacità di funzionamento (ad esempio, l'acquisto di un computer non necessariamente garantisce un incremento del *well-being*, in quanto il percettore di reddito che lo acquista potrebbe non avere l'alfabetizzazione necessaria a farlo divenire uno strumento di arricchimento della propria espressione e partecipazione alla società). Di conseguenza, una condizione di diseguaglianza, dove alcuni individui si trovano in una condizione di svantaggio rispetto ad altri (non attribuibile ad uno scarso impegno sul lavoro, oppure nella ricerca di un posto di lavoro), non va valutata solo in relazione al reddito, ma prendendo in considerazione tutte le dimensioni economico-sociali rilevanti per il benessere (*well-being*) di ciascun individuo. Il passaggio dall'identificazione del benessere non più solo con il livello del reddito ma relativamente all'intero arco degli ambiti di vita ha portato in primo piano l'importanza non solo del livello di benessere proprio a ciascuna singola dimensione, ma anche delle interrelazioni di benessere che si stabiliscono fra le diverse dimensioni del soggetto nelle varie fasi della sua vita.

Nel rapporto fra individuo e società, una distinzione fondamentale riguardo al concetto dei "diritti" che il soggetto vanta nei confronti della società consiste nella dicotomia responsabile/non responsabile di una condizione di "svantaggio economico-sociale". Il riconoscimento delle condizioni di "svantaggio" – sia nelle "condizioni di partenza" del percorso di vita (definita "diseguaglianza delle opportunità"), sia nel livello di benessere conseguito in età adulta (definita "diseguaglianza di stato finale") – ha condotto nello sviluppo storico ad una diffusa consapevolezza sociale del diritto a vedere eliminate le cause di "svantaggio" non imputabili alla responsabilità personale. L'individuo, nel partecipare alla vita sociale della propria comunità, può trovarsi in una condizione di svantaggio sotto più profili: abilità naturali; livello di istruzione; capacità lavorativa; contesto sociale. Ne deriva l'esigenza di garantire a tutti un eguale "punto di partenza" nella vita, eguali opportunità.

Il concetto di eguaglianza delle opportunità si distingue da quello di tendenziale eguaglianza nella distribuzione del reddito (equità verticale) in quanto non fa riferimento allo "stato finale" della distribuzione del reddito nella società ma alle condizioni iniziali dei soggetti che partecipano alla "corsa" per il benessere (Roemer, 1998). Gli individui si differenziano infatti per la forte dispersione fra gli insiemi di opportunità di cui dispongono. Il principale obiettivo dello Stato sociale è appunto quello di porre tutti i cittadini nella condizione di godere di eguali "punti di partenza" nella vita.

---

I principali fattori che determinano la "diseguaglianza dei punti di partenza" sono: il talento, la salute, l'istruzione e l'impegno lavorativo. Dalla natura dipende il primo fattore ed in parte anche il secondo. Il terzo dipende dalla misura in cui l'individuo è sufficientemente lungimirante da effettuare una domanda di istruzione tale da contrastare la tendenza alla miopia individuale e supplire anche alla miopia della collettività nel suo complesso. Su salute e istruzione incidono poi sia il patrimonio finanziario e culturale della famiglia d'origine sia le condizioni economiche dell'area in cui si riceve la formazione in capitale umano. Lo "spazio di responsabilità" dell'individuo è dunque circoscritto all'impegno nel lavoro che – assieme alla dotazione di capitale – presiede alla produttività del lavoratore. Se inoltre si considera che il capitale umano è l'unica opportunità che l'individuo privo di uno stock di ricchezza accumulato dalla generazioni precedenti ha per contrastare eventuali condizioni di "svantaggio" determinate dai fattori naturali e dalla casuale condizione di origine – la famiglia e l'area in cui nasce – la posizione reddituale acquista una rilevanza decisiva in relazione alle *chances* di vita.

Soltanto una volta che sia soddisfatta la fondamentale condizione dell'eguaglianza di opportunità la distribuzione finale del reddito non potrà che rispecchiare il merito, ovvero il livello di vita a cui ciascun soggetto legittimamente si attende in base alle proprie abilità naturali, all'investimento in istruzione, all'impegno profuso nel lavoro.

Il concetto di equità orizzontale, ovvero l'assenza di discriminazione fra soggetti con eguali caratteristiche, è collegato a quello di eguaglianza delle opportunità. Esso non studia la dispersione delle opportunità fra gli individui ma compara la condizione di benessere di un soggetto in un determinato contesto rispetto alla condizione di benessere di altri soggetti. Individui eguali per reddito ma situati in contesti economico-sociali diversi (o perché membri di gruppi sociali diversi, o perché residenti in Stati appartenenti ad una Federazione) potrebbero godere di livelli di benessere inferiori non per loro scelta di vita ma a causa dei suddetti fallimenti. La presenza di condizioni di svantaggio non riconducibili alla responsabilità (ad esempio, all'impegno lavorativo) del soggetto è un indizio di trattamento diseguale, e nei casi peggiori di discriminazione in base ad una o più fra diverse caratteristiche personali (genere, etnia, religione, etc.).

Viviamo, tuttavia, in un mondo imperfetto – gli economisti lo definiscono di *second* o di *third best*. Per quanto si tratti di principi la cui attuazione si configura come un impegno improbo per qualsiasi società, eguaglianza delle opportunità ed equità orizzontale – non rappresentano comunque criteri sufficienti per una piena valutazione del benessere sociale. Facciamo l'ipotesi "ideale" che lo Stato sociale riesca a realizzare – per ciascun soggetto, nel momento in cui comincia ad essere responsabile della formazione del

---

proprio reddito – una stato di eguaglianza delle opportunità con tutti gli altri soggetti. Questa ipotesi non è evidentemente in grado di sostenere anche un superficiale confronto con la realtà. I fallimenti della razionalità, del mercato e delle istituzioni possono in ogni momento compromettere questo ipotetico “stato di grazia” della società.

Pertanto, non essendo realistico ipotizzare condizioni perfette della razionalità, dei mercati e delle istituzioni, si perviene alla conclusione che lo Stato sociale si deve porre il duplice obiettivo non solo di contrastare la disegualianza di opportunità di cui all’inizio della loro vita godono i soggetti, ma anche a preservare quelle condizioni di eguaglianza delle opportunità che i “fallimenti” tendono a sovvertire nel corso del tempo nelle varie dimensioni della vita (istruzione, salute, lavoro, pensioni).

Il problema è dunque il seguente. In una società liberale, affinché il “contratto sociale” sia legittimo, occorre che le regole e gli impegni reciproci ricevano il consenso unanime di tutti i cittadini. Un conservatore illuminato come James Buchanan (1989) ha sostenuto che in una società liberale in cui viga il rispetto delle “regole del gioco” che rendano imparziale il funzionamento dei mercati i cittadini aderiscono unanimemente ai principi generali di solidarietà reciproca scritti nella costituzione, in quanto tali obblighi morali implicano conseguenze di “lungo periodo” per le quali non è prevedibile un conflitto con l’interesse personale. Tuttavia, ciò non è completamente vero, in quanto l’argomentazione di Buchanan sottostima l’area di potenziale conflitto fra interesse individuale e benessere sociale.

Una prima considerazione è che l’azione dello Stato sociale dà attuazione ai diritti individuali, in particolare di quello che è a fondamento della persona in quanto partecipa della vita di una collettività: il diritto a ricevere protezione dalla società per eventi negativi non riconducibili alla propria responsabilità individuale. L’incentivo a tenere fede all’impegno a garantire tale diritto individuale, a cominciare dalla disposizione personale a sostenere – con le tasse e con il voto – un adeguato sistema di Welfare, non è eguale per tutti i cittadini. Poiché fra soggetti a diverso livello di reddito non sussiste un’eguale valore di probabilità per il verificarsi degli eventi negativi, e tali disparità di probabilità sono facilmente prevedibili nel breve periodo, il conflitto fra gli interessi interpersonali mette in dubbio la sostenibilità politica del rispetto di fatto degli impegni costituzionali. L’eguaglianza dei cittadini di fronte al diritto di voto incontra un ostacolo nella disegualianza di censo fra i cittadini. In assenza di un voto maggioritario a favore di un ampio Stato sociale, viene a mancare l’azione di ripristino dei diritti garantita dalle istituzioni di Welfare e prevale il ricorso alla protezione su base individuale, che vede il livello del reddito come un decisivo fattore di disegualianza delle opportunità.

---

La cartina di tornasole per un'oggettiva valutazione della distanza dall'eguaglianza di opportunità di una società è rappresentata dalla mobilità intergenerazionale, ovvero la "discontinuità" fra il livello di benessere conseguito dai genitori ed il livello di benessere successivamente raggiunto dai figli (Solon, 2002 e 2004). Il pensiero liberale sostiene che un'economia di mercato è in grado di realizzare una "società aperta", dove tutti i giovani abbiano in linea di principio le medesime *chances* di vita da qualunque famiglia provengano. Tale risultato non sembra direttamente garantito da una tendenza a decrescere della diseguaglianza attraverso la redistribuzione del reddito realizzata dallo Stato sociale. Dal momento che i fallimenti del mercato contribuiscono di periodo in periodo a riprodurre posizioni di svantaggio e di vantaggio nei percorsi di vita individuali ne conseguirà inevitabilmente una diseguaglianza nella distribuzione del reddito, senza che si possa facilmente fare distinzione fra situazioni riconducibili e non riconducibili alla responsabilità individuale (Sen, 1993). Questa inevitabile tendenza all'allontanamento dalla equità verticale potrà avere effetti di ulteriore aggravamento della diseguaglianza delle opportunità per i giovani. Se lo Stato sociale non interviene nel creare condizioni iniziali di eguaglianza di opportunità, sarà il livello del reddito familiare a garantire la protezione dalle condizioni di svantaggio, con le gravi sperequazioni generate dalla diversità di reddito e di ricchezza familiare. Il livello di benessere dei figli delle famiglie svantaggiate non potrà così essere migliore di quello dei genitori.

Pertanto, se i fallimenti della razionalità, dei mercati, e delle istituzioni, impediscono che l'iniziale eguaglianza delle opportunità si conservi nel tempo sorgono due importanti conseguenze, una di ordine economico, l'altra di ordine politico. La prima è che il governo – pur essendo al pari dei mercati, soggetto a fallimenti – è chiamato ad intervenire nella vita economica attraverso istituzioni del Welfare orientate a correggere continuamente i fallimenti del mercato, in un costante tentativo di ripristino delle condizioni di eguaglianza delle opportunità. La seconda è che la democrazia non è una forma di governo "in stato di quiete". La democrazia richiede che i cittadini siano impegnati a condividere un comune sentimento di solidarietà. Si può definire democratica soltanto una società in cui si venga costantemente a formare un consenso maggioritario intorno all'effettiva attuazione dei diritti previsti dalla costituzione, ovvero all'obiettivo di ricreare continuamente le condizioni affinché l'accesso alle posizioni di reddito più elevate siano aperte a tutti i soggetti di ogni nuova generazione, provengano i giovani che si affacciano alla vita da famiglie disagiate oppure facoltose.

La contraddizione fra libertà negativa e libertà positiva è una costante minaccia alla vita democratica. Così come gli individui ad alto reddito chiedono la libertà negativa – intesa come diritto a rifiutare la partecipazione coer-

---

citiva al *pooling* delle contribuzioni realizzato dalle istituzioni del Welfare, così gli individui a basso reddito chiedono la libertà positiva, intesa come un eguale accesso ai funzionamenti (in altre parole, l'equità orizzontale come diritto ad un livello di opportunità di vita che sia eguale per tutti, e cioè indipendente dal reddito). La visione liberale di neutralità etica dello Stato legittima l'*opting out* verso le assicurazioni private che attraverso il *cream skimming* (la selezione positiva) degli individui a basso rischio conciliano servizi efficienti e pareggio di bilancio, contribuendo in tal modo al fallimento dell'obiettivo dell'equità orizzontale.

L'endemico problema del deficit di bilancio tipico delle istituzioni del Welfare si determina endogenamente non solo in seguito al grado spesso elevato di evasione fiscale, ma anche a causa della pressione politica esercitata dai soggetti a reddito alto per un alleggerimento della tassazione (spesso presentato come l'oggettiva esigenza di promuovere la crescita attraverso una minore incidenza delle imposte sui bilanci delle imprese) e/o per un ridimensionamento della spesa sociale. La denuncia del fallimento del governo – argomentata sottolineando l'inefficienza della pubblica amministrazione nell'organizzare le funzioni di protezione sociale svolte dalle istituzioni del Welfare, la corruzione del ceto politico eletto negli enti locali che assegnano gli appalti pubblici, gli sprechi connessi all'assenza di corretti segnali di prezzo quale garanzia di una efficiente allocazione delle risorse al pari che negli scambi di mercato – non deve comunque fare premio sull'ineludibile ricorso alla correzione della distribuzione del reddito generata dalle forze di mercato.

Tutto ciò evidenzia come la congruità fra gli obiettivi liberali della sostenibilità finanziaria dello Stato sociale e della libertà individuale sia molto meno certa di quanto non appaia a prima vista. Dietro la critica dello Stato sociale basata sull'insostenibilità finanziaria si cela il problema che nelle economie avanzate la libertà negativa tende a fare aggio sulla libertà positiva. In nome della libertà dell'individuo, viene sostenuto il diritto a gestire in autonomia la redistribuzione intra-personale del reddito fra le fasi lavorativa e di pensionamento del ciclo di vita (con la pressione per incremento della quota dell'assicurazione pensionistica privata), come pure ad organizzare la protezione del rischio-malattia secondo preferenze e bisogni propri (l'*opting-out* dalla sanità pubblica).

Pertanto, la suddetta tendenza a riformare lo Stato sociale orientando risorse sempre più scarse verso l'obiettivo della libertà, a scapito di quello dell'equità, si scontra con la complessità del nesso fra libertà positiva e libertà negativa che richiederebbe al contrario un rafforzamento delle istituzioni equitative del Welfare. L'ampliarsi dello iato fra potenzialità umane e contesto sociale trasmette forte l'impressione che nelle economie avanzate manchi una riflessione profonda sul senso stesso della società moderna.

---

### 3. *Evoluzione e crisi dello Stato sociale*

La consapevolezza della molteplicità dei problemi economici ed etici che si annidano nei sistemi di Welfare è emersa dopo un lungo percorso di parallela crescita delle economie più sviluppate e dello Stato sociale. Chiusasi la fase post-bellica, una consistente porzione delle popolazioni dell'Europa occidentale si trovò a vivere per la prima volta nella sua storia in condizioni di pace duratura e di liberazione dal bisogno.

L'“età d'oro” di elevati tassi di crescita del PIL e di bassa disoccupazione durò fino al 1973-74, quando fra lavoratori ed imprese si sviluppò nei Paesi più avanzati d'Europa un forte conflitto distributivo su quale parte sociale dovesse accollarsi il costo della quadruplicazione del prezzo del petrolio. All'instabilità macroeconomica che ne derivò fece seguito il diffondersi di rivolgimenti sociali in tutti gli ambiti della società civile. Dalla critica alla società ed all'economica capitalistiche degli anni Settanta nacquero movimenti sociali mossi dall'idea che il potere politico ed economico delle classi dominanti fosse la causa dell'ingiusta privazione del diritto ad una “buona vita” che accomunava molti individui e gruppi sociali. I conflitti vennero in buona misura incanalati e gestiti dai governi riformisti soprattutto attraverso l'espansione dei sistemi di Welfare all'interno della cornice istituzionale dell'economia di mercato. L'obiettivo – cui ci si è solo in piccola parte avvicinati, e con notevoli diversità da Paese a Paese – consisteva nel pervenire ad un effettivo riconoscimento dei diritti all'istruzione, alla salute, al lavoro, alla pensione. Tuttavia, nel corso degli anni Ottanta, e cioè proprio al culmine della diffusione della “cultura dei diritti”, l'elevato livello raggiunto in molti Paesi europei dal debito pubblico – dopo i conflitti distributivi del decennio precedente e l'instabilità macroeconomica che ne seguì – orientò il discorso pubblico verso una crescente sfiducia nella persistenza sia delle ragioni storiche ed economiche, sia delle motivazioni culturali, che avevano fatto dell'Europa la “patria” dello Stato sociale.

Si può quindi affermare che la legittimazione sociale delle istituzioni pubbliche di Welfare abbia cominciato a declinare appena si chiuse il momento storico in cui era andata affermandosi la consapevolezza del diritto del “cittadino” ad un'organizzazione dell'economia e della società che favorisse la piena espressione del diritto alla realizzazione di sé. Non siamo però di fronte ad un paradosso. La domanda rivolta alle classi dirigenti di riconoscere il diritto alla “libertà positiva” affondava le sue radici nel forte incremento di benessere conosciuto dalle prime generazioni post-belliche rispetto al tenore di vita dei propri padri, ma trovava un decrescente ammontare di risorse per il suo soddisfacimento.

Da un lato, erano venuti meno i forti tassi di crescita del reddito dell'“età dell'oro” degli anni Cinquanta e Sessanta che avevano inizialmente per-

---

messo l'accumulazione di risparmio necessaria a finanziare la domanda di protezione sociale indotta dalla "cultura dei diritti". Dall'altro, i diritti dei cittadini cominciano ad essere soddisfatti a costi progressivamente sempre più elevati: le esigenze formative della società della conoscenza impongono che nel sistema dell'istruzione si realizzi un allungamento della scuola dell'obbligo ed un rafforzamento negli investimenti per l'istruzione universitaria e post-universitaria; la sostenibilità dei sistemi pensionistici viene minacciata dall'allungamento della speranza di vita e della riduzione del tasso di fertilità che riduce in prospettiva il finanziamento dei sistemi pensionistici pubblici PAYGO (dove il meccanismo di solidarietà intergenerazionale fa sì che gli stipendi dei giovani vadano a pagare le pensioni per gli anziani); la spesa per i cosiddetti ammortizzatori sociali è progressivamente aumentata a partire dagli anni Novanta a causa dei frequenti periodi di disoccupazione del lavoratore connessi ai contratti a tempo determinato; le spese per la sanità vengono accresciute dalle nuove tecnologie (si pensi all'incremento causato dal progresso tecnologico nella diagnostica delle malattie, nella prevenzione e nella biomedica, oppure all'insieme di nuove spese legate all'assistenza a lungo termine agli anziani più longevi) e dall'affermarsi della cultura del corpo che dilata il concetto di salute alla domanda di felicità; e così via.

Un Welfare più esteso e a costi crescenti entrò in contraddizione con una crescita più lenta ed incerta in Europa (Adema e Ladaique, 2009). Due ordini di fattori hanno sconvolto il quadro socio-economico in cui si erano consolidati i sistemi di Welfare delle nazioni più avanzate fino all'inizio degli anni Novanta.

Il primo discende dall'espansione delle forze di mercato a livello planetario, che finisce per comprimere gli spazi delle economie avanzate nel mercato mondiale. Negli ultimi decenni del secolo scorso le economie più sviluppate hanno conosciuto poderosi fenomeni di globalizzazione, che possiamo esemplificare con il passaggio alla piena libertà di movimento dei capitali finanziari a livello mondiale, l'abbattimento delle barriere tariffarie fra Paesi, la privatizzazione di compagnie pubbliche all'interno dei confini nazionali. Di fronte alla crescente offerta nei mercati internazionali di produzioni tradizionali ad alta intensità di lavoro provenienti dai Paesi in via di sviluppo e dalle cosiddette economie emergenti (Brasile, Russia, India, Cina, Turchia, Sud Africa) a basso costo del lavoro, le economie avanzate hanno finito per ridimensionare tali settori sempre meno competitivi con conseguente calo della domanda di lavoro e riduzione dei salari per la manodopera a bassa qualificazione. Le imprese che meglio hanno retto una sempre maggiore competizione per le quote di mercato sono state le multinazionali, grazie anche al potere di negoziazione sempre più ampio acquisito nei confronti dei governi nazionali. Sfruttando il potere di minaccia rappresentato dalla possibilità di

---

spostare i propri insediamenti produttivi nei Paesi a più bassa tassazione dei profitti, le multinazionali hanno ottenuto un rilevante spostamento dalla imposizione sul capitale a quella sul fattore lavoro.

Il secondo fattore è la riduzione della quota del lavoro sul reddito. Le cause sono molteplici: la concorrenza dei Paesi emergenti che ha messo in crisi i settori tradizionali ad alto contenuto di lavoro, la crescente divaricazione fra i redditi degli high-skill ed i redditi dei low-skill in seguito allo *Skill-Biased-Technical-Change* (la tendenza del salario *low-skill* a ridursi a causa dell'adozione di tecniche produttive a maggiore contenuto di capitale e di conoscenze tecnologiche), la revisione della legislazione a protezione del posto di lavoro, il diffondersi dei contratti a tempo determinato e con minori garanzie per il lavoratore e la forte immigrazione da Africa ed Asia che contribuisce ad esercitare una pressione al ribasso sui livelli salariali low-skill. In seguito alla caduta della quota dei salari sul reddito ed all'elevato tasso di disoccupazione diviene più esigua la capacità dei lavoratori di contribuire attraverso le tasse alla fiscalità generale proprio mentre vanno aumentando l'erogazione di sussidi di disoccupazione e le spese sanitarie. La crescita dei costi dei sistemi di Welfare potrebbe comprometterne la sostenibilità nel lungo periodo sia in termini di risorse destinabili al suo funzionamento, sia in termini della redistribuzione implicita che va dai soggetti a minore rischio verso i soggetti a più alto rischio.

#### 4. I modelli di Stato sociale

Una classificazione dei modelli di Stato sociale venne presentata nel 1990 da Gosta Esping-Andersen nel volume *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Alle tre denominazioni coniate dal sociologo danese per i regimi di Welfare (Liberale, Corporativista, Social-Democratico) è stata successivamente aggiunta quella di Mediterraneo. A partire dal lavoro di Esping-Andersen, si suole classificare i sistemi di Welfare anche in relazione al loro risultato in termini di "demercificazione" (*decommodification*), ovvero il grado in cui il benessere individuale non è dipendente in modo assoluto dal lavoro (ad esempio, quanto maggiore è l'offerta di servizi *in kind* e di beni pubblici, tanto minore è la necessità di acquistare i servizi attraverso l'offerta di beni privati presente nel mercato) e di "destratificazione", ovvero il grado in cui le assicurazioni sociali non dipendono in modo assoluto dal proprio status socio-economico (ad esempio, componente del nucleo familiare di un lavoratore dipendente) o dall'appartenenza ad un gruppo sociale titolare del diritto alla prestazione (ad esempio, le persone con reddito al di sotto della soglia di povertà).

Nel modello di protezione sociale che caratterizza i Paesi anglo-sassoni (Stati Uniti, Regno Unito, Irlanda, Canada, Australia, Nuova Zelanda) le assicura-

---

zioni sociali sono spesso organizzate nel mercato (ad esempio, negli Stati Uniti, il lavoratore dipendente ottiene l'assistenza sanitaria attraverso una polizza assicurativa privata collegata al contratto firmato con l'impresa) e sono dunque per definizione prive della componente di redistribuzione implicita. Per quanto concerne le istituzioni a carattere pubblico, esse offrono prestazioni poco generose e per la maggior parte condizionate alla "prova dei mezzi" (*means test*), ovvero la documentazione del diritto all'accesso alle stesse.

Accanto alla forte sfiducia nello Stato (presente soprattutto negli Stati Uniti), in queste società con forte presenza culturale del protestantesimo è diffusa la credenza che il meccanismo di mercato sia in grado di garantire eque *chances* di vita a tutti coloro che sono disposti ad un forte impegno sul lavoro. Di conseguenza, è ampio e stabile il consenso a favore di una ridotta tassazione, di trasferimenti redistributivi precipuamente rivolti a dare sollievo a condizioni di estrema povertà, e della responsabilità individuale nella difesa dai rischi attraverso polizze assicurative private. Questo modello è caratterizzato da bassa demercificazione e bassa destratificazione, con un accentuato dualismo tra il welfare dei ricchi e quello dei poveri (ad esempio, la sanità pubblica gratuita è rivolta esclusivamente ai soggetti più indigenti, e solo la recente approvazione della riforma Obama dovrebbe garantire ai 45 milioni di statunitensi privi di assistenza sanitaria un contributo statale per l'acquisto di una polizza assicurativa privata).

Il modello cosiddetto "corporativo" (che in diversa misura è condiviso da Germania, Austria, Francia, Olanda, Belgio e Lussemburgo) è caratterizzato da un grado medio di demercificazione e basso di destratificazione. Tale modello di Welfare, il cui marchio di origine è indubbiamente tedesco, ha conservato in buona misura il proprio carattere originario, ovvero la dominanza di un obiettivo assicurativo incentrato invece che sulla persona sull'appartenenza ad uno specifico gruppo sociale (ad esempio, l'identità di lavoratore dipendente). L'accesso alle prestazioni del Welfare è a carattere universalistico soltanto nella sanità, mentre negli altri comparti è essenzialmente di tipo selettivo. La contribuzione ed i trasferimenti i benefici ed i servizi *in kind* sono collegati ad una specifica "corporazione" (ad esempio, sindacati e associazioni dei datori di lavoro partecipano al governo delle assicurazioni di categoria) con il risultato di un precario riconoscimento dei diritti individuali (ad esempio, per la tendenza alla segregazione di genere ed il mancato riconoscimento dei diritti legati alla conservazione di differenze di status). All'interno del modello corporativo si riscontra tuttavia una significativa diversità fra gli schemi nazionali di Welfare. Faremo qui cenno solo all'aspetto relativo all'orientamento della protezione sociale alla famiglia. L'approccio più direttamente rivolto a mettere la famiglia al centro dell'erogazione di Welfare

---

è quello francese. L'attribuzione al nucleo familiare di un alto valore etico anche in funzione dell'integrazione sociale e della promozione della cultura nazionale è alla base dell'ampia fornitura di asili-nido da parte del settore pubblico e della generosità nel proteggere le condizioni di lavoro delle lavoratrici-madri. Com'è noto, il modello tedesco è invece più incentrato sull'erogazione di benefici monetari (e sgravi fiscali) al capo-famiglia, in un'ottica di autonoma funzione redistributiva all'interno del proprio nucleo familiare. Questo approccio incentrato sul *bread-winner* è conforme alla visione di Stato sociale prevalentemente rivolto ad assicurare i rischi relativi all'attività lavorativa, sicché imprenditori e lavoratori contribuiscono cooperativamente alla copertura dei rischi inerenti alla disoccupazione, alla salute ed alla vecchiaia, mentre minore attenzione è rivolta ai diritti individuali delle categorie sociali non direttamente legate al lavoro dipendente nelle imprese private.

Il modello socialdemocratico di protezione sociale (Svezia, Danimarca, Norvegia, Finlandia) è caratterizzato da un alto grado di demercificazione: il mercato svolge un ruolo marginale nel soddisfacimento dei bisogni sociali e la dipendenza del benessere individuale dal reddito guadagnato nel mercato è attenuata dalla forte capacità redistributiva garantita dall'ampia dimensione delle istituzioni pubbliche di Welfare, a sua volta consentita da saggi di tassazione anche superiori al 50% del PIL. Un altro fattore di coesione sociale è rappresentato dall'elevato grado di destratificazione: la vocazione universalistica del Welfare garantisce l'uguaglianza di trattamento per tutti i cittadini, con il risultato che le elevate prestazioni consentono di preservare una bassa disuguaglianza sia verticale che orizzontale. Nel modello condiviso dai Paesi scandinavi l'attenzione è prevalentemente rivolta al sostegno universale garantito al benessere dei cittadini in quanto persone ed un particolare orientamento di redistribuzione del reddito viene rivolto alle donne (ad esempio alle ragazze single con figli) ed ai gruppi sociali più "svantaggiati". L'obiettivo principale del modello scandinavo non è tuttavia quello della semplice redistribuzione: la forte presenza nel disegno istituzionale della fornitura di beni pubblici e dai servizi *in kind* testimonia della finalità di garantire soprattutto l'eguaglianza delle opportunità, "dei punti di partenza", nell'affrontare le contingenze della vita.

Il modello mediterraneo di Welfare (Italia, Spagna, Portogallo, Grecia) trova il principale carattere distintivo nella forte presenza della famiglia nella autonoma organizzazione della protezione sociale (la scarsa offerta pubblica di servizi *in kind* rende ad esempio indispensabile l'organizzazione familiare della cura dei bambini e dell'assistenza agli anziani) accanto alle istituzioni di Welfare pubblico ed alle imprese private di assicurazione. Il disegno istituzionale si configura come un mix di diversi caratteri, con una accentuazione verso un orientamento corporativistico, con notevoli squilibri fra gruppi so-

---

ciali nell'accesso alla protezione sociale. I dipendenti delle grandi imprese e la burocrazia del settore pubblico beneficiano di una protezione dal rischio di disoccupazione maggiore dei dipendenti delle piccole e piccolissime imprese e dei settori marginali. La capacità di questo modello di Welfare di porre un freno alla tendenza verso una crescente diseguaglianza dei redditi di mercato si è ulteriormente affievolita nel corso della crisi economica di questi anni. L'espansione dei costi in un contesto di continua riduzione delle risorse hanno causato il ridimensionamento del finanziamento del Welfare, provocando una riduzione della redistribuzione del reddito che ha penalizzato non solo i disoccupati e le persone sotto la soglia di povertà ma anche la classe media. Come viene evidenziato dalla drammatica crisi greca, la ingente perdita di reddito subita dai ceti medi nel mercato, ed i tagli ai trasferimenti monetari ed ai benefici *in kind*, stanno provocando l'impoverimento di strati sempre più ampi della popolazione, creando una pericolosa frattura fra i gruppi sociali. In una fase storica in cui il ritmo di crescita economica dei Paesi avanzati sembra destinato ad essere molto ridotto è prevedibile che le risorse per il finanziamento dei sistemi pubblici di Welfare tenderanno a diminuire. Considerando anche il fatto che i Paesi mediterranei coincidono con i Paesi cosiddetti della "periferia" dell'unione monetaria europea, che sono stati particolarmente penalizzati dalla recessione, una dinamica espansiva della protezione sociale – e in particolare un rafforzamento della protezione della famiglia da parte del Welfare pubblico – appare tutt'altro che probabile.

##### *5. Integrazione europea e Stato sociale*

Nei Paesi dell'Unione Europea l'integrazione economica si è fortemente intrecciata – e certamente in modo poco virtuoso – con l'affermarsi della globalizzazione. I processi di integrazione dei mercati finanziari, dei beni e del lavoro che si sono realizzati nell'Unione Europea hanno contribuito a intaccare le basi economiche su cui aveva poggiato l'espansione dello Stato sociale. In particolare, la liberalizzazione dei movimenti dei capitali, avviata dagli Stati Uniti e giunta a compimento anche nell'Unione Europea nel 1990, ha reso necessarie politiche monetarie fortemente restrittive diretta alla difesa dei tassi di cambio. Nel Sistema monetario europeo di cambi fissi, in vigore dal 1979 al 1999, si è trattato essenzialmente di adeguare creazione di moneta alla politica restrittiva anti-inflazionistica dettata dalla Bundesbank e di orientare il bilancio pubblico alla drastica riduzione di deficit e debito pubblico al fine di evitare che una ridotta credibilità del debito sovrano innescasse attacchi speculativi contro le valute nazionali. La forte riduzione delle politiche macroeconomiche di sostegno alla crescita e la crescente competizione sui mercati internazionali metteva a dura prova la tenuta dei sistemi produttivi delle economie mature dell'Europa occidentale. Ne scaturì una progressiva riduzione della tassazione sui profitti da capitale, che si acuì ancor più

---

in seguito ai due allargamenti dell'Unione Europea ai Paesi dell'Est Europa. Sotto la pressione della politica seguita dai governi dell'Europa dell'Est – le basse aliquote sui profitti da capitale, ed in molti casi il ricorso alla "flat tax" su tutti i redditi, allo scopo di attirare insediamenti di imprese multinazionali – gli Stati dell'UE-15 hanno reagito alla competizione fiscale facendo gravare ancora di più sul fattore lavoro la imposizione fiscale.

Con le crescenti difficoltà a restringere deficit e debito pubblico soltanto mediante l'incremento della tassazione, nei governi europei si è andata diffondendo la tendenza a sostituire all'"universalismo selettivo" del Welfare pubblico la "responsabilità individuale". Benché continuino, in diversa misura, a godere della protezione sociale offerta dal settore pubblico, i cittadini vengono incentivati a dotarsi di fondi pensioni privati, ed invitati anche ad aprire conti assicurativi privati contro i rischi di malattia, ed a provvedere al capitale umano dei figli anche attraverso l'istruzione privata finanziata dalla ricchezza familiare. D'altro canto, l'apertura del Welfare all'offerta di mercato da parte dei governi veniva anche incontro alla domanda dei ceti più ricchi di riduzione delle tasse. L'implicito segnale è una crescente preferenza – in luogo delle assicurazioni sociali con ampio effetto redistributivo tipico del Welfare pubblico – per la gestione personale della spesa per assicurazioni. Tale tendenza a spostare la protezione sociale verso il mercato ha spesso permesso alla classe politica di compensare le minori entrate con il progressivo ridimensionamento della spesa sociale senza tema di perdita di consenso.

Un ruolo importante in questo allontanamento dal Welfare pubblico è stato giocato dai mutamenti nell'immaginario collettivo. L'interpretazione di matrice sociologica vorrebbe che i popoli europei, dopo la definitiva scomparsa dell'ideologia dell'avvento del socialismo, si siano andati omologando all'ideologia della ricerca individuale del successo propagandata dal "sogno americano" in mercati liberati da vincoli pubblici. D'altro canto, non si dovrebbe dimenticare che il funzionamento efficiente delle economie di mercato continua ad avere come pre-condizione il funzionamento corretto delle istituzioni, delle convenzioni e norme sociali su cui si fonda. Le istituzioni su cui poggia il funzionamento dell'economia di mercato non sono sufficienti per un'efficiente produzione dei beni pubblici e meritori (il diritto all'istruzione, alla salute, al lavoro ed al reddito nella fase di vita non lavorativa).

Questo quadro interpretativo di progressivo riequilibrio verso un Welfare ancorato all'offerta pubblica di protezione sociale – benché caratterizzato da una maggiore offerta di mercato – è stato messo in dubbio dalla recente crisi dell'Eurozona. In corrispondenza dell'introduzione della moneta unica in Europa, i Paesi dell'Eurozona hanno goduto di un periodo (1999-2006) relativamente tranquillo, in quanto il premio di rischio sul *default* del debito

---

pubblico si ridusse considerevolmente. Nei Paesi della periferia, tuttavia, la diminuzione della spesa per interessi non venne però utilizzata per abbattere un livello di debito pubblico in molti casi non sostenibile nel lungo periodo, sicché l'Unione Monetaria Europea è rimasta esposta ai sentimenti dei mercati riguardo alla sostenibilità di elevati debiti pubblici. Dopo l'esplosione della crisi finanziaria proveniente dagli Stati Uniti, che ha reso necessario l'intervento pubblico per salvare e rifinanziare le banche in difficoltà, i livelli ancora più elevati di debito pubblico e la grave recessione economica del 2008-2013 con tassi di crescita del Pil negativi in molti Paesi, hanno innalzato il rapporto debito pubblico / PIL a livelli tali da abbattere la fiducia nella solvibilità dei governi. La Grande Recessione, benché abbia accresciuto notevolmente le esigenze di protezione sociale – in primo luogo a causa del raddoppio dei tassi di disoccupazione nei Paesi della Periferia, di una disoccupazione giovanile che ha raggiunto in Spagna e Grecia l'allarmante percentuale del 40% e più, e del rapido incremento della popolazione in condizioni di povertà – ha ulteriormente aggravato i problemi di finanziamento dei sistemi di Welfare dell'Eurozona. La crisi ha così messo in evidenza la fragilità del modello di economia e società prodotto dalla globalizzazione (Stiglitz, 2013). Il timore è che alla fine dell'espansione dello Stato sociale possa fare seguito il suo progressivo ridimensionamento.

Uno dei principali problemi dei sistemi europei di Welfare riguarda l'esigenza di estendere l'accesso ai benefici da parte di gruppi sociali che i caratteri dello sviluppo tecnologico hanno progressivamente marginalizzato sul mercato del lavoro (i lavoratori *low-skill* espulsi dal processo produttivo a causa del restringimento dell'apparato di industria tradizionale) e gli strati sociali più pesantemente penalizzati dalla crisi (i giovani con scarsa qualificazione in condizioni di disoccupazione o di lavoro precario; le donne che l'assenza di asili nido esclude dal mercato del lavoro oppure discriminate dalle imprese in quanto in età fertile). Più in generale, i cambiamenti strutturali che l'andamento demografico genera nell'organizzazione dei sistemi socio-economici impone di dare risposta a nuovi bisogni (bambini appartenenti a famiglie disagiate, anziani *single*, malattie croniche della vecchiaia, etc.) ed a nuovi rischi di esclusione sociale, (ad esempio, la residenza in aree urbane con scarsi servizi pubblici o ad alto costo della vita e delle abitazioni).

Non può sorprendere che nell'attuale fase di grave recessione economica il consenso sociale a favore della redistribuzione del reddito tenda ad indebolirsi e la spinta dei ceti più ricchi all'*opting-out* dal sistema di Welfare tenda a rafforzarsi. Inoltre, la condizione presente di forti pressioni delle istituzioni comunitarie per la riduzione dell'intervento pubblico nell'economia destano notevole preoccupazione per l'impatto negativo che probabilmente avranno sulla spesa sociale. La grande recessione prodotta dalla crisi finanziaria,

---

innestandosi su un trend di crescente deficit dei bilanci della protezione sociale, rischia quindi di generare una drammatica contraddizione fra crescenti bisogni sociali e forti pressioni per il ridimensionamento della spesa sociale per fare fronte ai vincoli imposti dalla Commissione europea sui bilanci degli Stati nazionali (fino ad ieri, il Patto di stabilità e crescita, dal 2015 a causa dell'ulteriore aggravio determinato dall'inserimento nel Fiscal Compact dall'obbligo di abbattere al 60% in venti anni il rapporto debito pubblico/PIL).

A fronte della crisi delle istituzioni pubbliche di Welfare è auspicabile che un maggiore impegno nella protezione sociale venga garantito da forme di assicurazioni sociali autonomamente sviluppate dalla società civile. Il cosiddetto "terzo settore" in continua espansione (cooperative di produzione o di consumo, NGO, istituzioni religiose, etc.) si caratterizza per la particolare attenzione ai bisogni dei gruppi sociali la cui domanda di Welfare il mercato e lo Stato non riescono a soddisfare. Queste organizzazioni del "terzo settore", anche a motivo della vocazione religiosa, tendevano a contrapporsi in passato all'intervento pubblico criticandone, ad esempio, il suo scarso orientamento alle esigenze della famiglia.

Oggi, di fronte alle drammatiche condizioni in cui, a causa della grave crisi economica versano i gruppi sociali più "svantaggiati", come i giovani, le donne e gli anziani appartenenti a famiglie a basso reddito, tale settore potrebbe essere ulteriormente orientato al soddisfacimento di obiettivi di Welfare attraverso il "welfare mix" (la fornitura di prestazioni di Welfare in collaborazione con lo Stato). Tali schemi consistono nell'integrazione tra diverse politiche pubbliche e diversi comparti della protezione sociale finalizzati al perseguimento di interventi – organizzati mediante la collaborazione fra settore privato e settore pubblico, oppure coordinando diversi livelli istituzionali di governo in un determinato territorio – diretti a sfruttare le opportune economie di scala. L'esempio tipico di politiche che coniugano obiettivi, settori, livelli istituzionali differenti ed ambiti territoriali delimitati è rappresentato dalle politiche familiari, orientate ad organizzare in maniera integrata la spesa per asili nido, le provvidenze legate ai periodi di maternità e paternità, i sussidi per l'edilizia pubblica, come anche benefici monetari che fanno in ultima analisi capo al nucleo familiare quali ad esempio il reddito minimo garantito per i giovani e le detrazioni fiscali per i figli a carico.

### **Riferimenti bibliografici**

Adema W., Ladaique M. (2009), "How Expensive is the *Welfare State*? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", OECD, Paris.

- 
- Agell, J., Ohlsson, H., Skogman P. (2006) "Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries: A comment," *European Economic Review*, 50(1): 211-218.
- Buchanan J. (1989) *Stato, mercato e libertà*, Mulino, Bologna.
- Cremer H., Pestieau P. (1996) "Redistributive taxation and social insurance," *International Tax and Public Finance*, 3 (3): 281-295.
- Esping-Andersen G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Roemer, J.E. (1998) *Equality of opportunity*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).
- Sen, A. (1985) *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
- Sen, A. (1993) "Markets and freedoms: Achievements and limitations of the market mechanism in promoting individual freedoms", *Oxford Economic Papers* 45: 519-541.
- Sen A., Fitoussi J.P., Stiglitz J. (2013) *La misura sbagliata delle nostre vite. Perché il PIL non basta più per valutare benessere e progresso sociale*, Rizzoli, Milano.
- Solon G. (2002) "Cross-country differences in intergenerational income mobility", *Journal of Economic Perspectives*, 16: 36-58.
- Solon, G., (2004), "A Model of Intergenerational Mobility Variation over Time and Place", Chapter 2 in M. Corak (ed.), *Generational Income Mobility in North America and Europe*, Cambridge University Press, pp. 38-47.
- Stiglitz J. (2013) *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Einaudi, Torino.

---

# **Diritti sociali e principio di sussidiarietà: verso un nuovo modello di Stato sociale**

---

*Giulio Maria Salerno*

## *1. I diritti sociali come diritti "circolari" e come espressione del principio costituzionale di solidarietà*

In via generale, può dirsi che nello Stato democratico costituzionalmente delimitato i diritti sociali assumano il carattere di diritti per così dire "circolari", in quanto fortemente condizionati dai meccanismi decisionali connessi alla necessaria acquisizione e al successivo mantenimento del consenso politico. I cittadini, infatti, sono titolari di diritti costituzionalmente garantiti, aventi a oggetto prestazioni che devono essere erogate a loro favore dalle pubbliche autorità, essenzialmente per il tramite di strutture amministrative operanti secondo le indicazioni fornite dalla legge. Ma il contenuto proprio di tali diritti trova effettiva determinazione nelle decisioni assunte di volta in volta dai vertici degli organi politico-rappresentativi selezionati in modo democratico, e dunque in connessione al consenso politico – di per sé mutevole e variabile nel tempo – che i titolari di tali organi riscuotono presso la collettività. I diritti sociali, considerati tenendo conto delle prestazioni prima "promesse" e poi effettivamente "erogate" dal sistema pubblico autoritativo, sono quindi una variabile fortemente dipendente dalle valutazioni relative all'acquisizione e al mantenimento del consenso politico che necessariamente orientano le decisioni dei vertici politici delle istituzioni pubbliche cui sono subordinate le strutture amministrative che erogano le prestazioni medesime.

Da altro punto di vista, è altrettanto vero che i diritti sociali trovano fondamento in un principio costituzionale fundamentalissimo, ossia il canone della solidarietà sociale che è espresso nell'art. 3, comma 2 Cost. ove si impone alla Repubblica tutta il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". In definitiva, affianco ai principi di libertà e di eguaglianza la Costituzione pone quello della solidarietà e su questa base introduce i diritti sociali strettamente collegati all'effettiva e concreta tutela e protezione della persona. Questi ultimi, infatti, hanno una funzione complessivamente equilibratrice e moderatrice delle disparità oggettivamente presenti tra i componenti della collettività. E ciò proprio allo scopo di assicurare quell'eguaglianza delle opportunità che, malgrado le differenze che inevitabilmente connotano le fortune, le risorse e le disponibilità di ciascuno, può consentire l'effettivo esercizio di diritti di libertà. Ecco, quindi, che ogni

---

diritto sociale consente al singolo di partecipare ai benefici che provengono dagli obblighi di solidarietà che incombono su tutti gli appartenenti al gruppo sociale, potendo così ottenere dalle pubbliche autorità quelle prestazioni, quei servizi, quelle concrete disponibilità di mezzi e possibilità la cui mancanza impedisce piena libertà ed eguaglianza tra i cittadini. Nei diritti sociali e con i diritti sociali, in definitiva, si collegano e si assicurano con reciprocità effettiva sia la libertà che l'eguaglianza dei cittadini: come la garanzia dei diritti di libertà e il rispetto del principio di eguaglianza sono infatti condizioni necessarie perché le prestazioni pubbliche a fini solidaristici possono essere oggetto di diritti individuali attribuiti ai cittadini; così, la garanzia dei diritti sociali per i soggetti che si trovano in condizioni di disagio, di difficoltà o di bisogno è condizione essenziale per il buon funzionamento di un sistema democratico, perché altrimenti ne soffrirebbe il godimento delle libertà civili e politiche e lo stesso rispetto del principio di eguaglianza.

Tuttavia, soltanto in un brevissimo accenno contenuto nell'art. 117, comma 2, lett. *m*, su cui tra poco si tornerà, la nostra Costituzione fa riferimento alla categoria dei "diritti sociali" nella loro interezza, cioè quando attribuisce alla legge dello Stato il compito di determinarne il "livello essenziale delle prestazioni" relative, per l'appunto, anche ai "diritti sociali" da garantire in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale. Compito che, come vedremo, lascia notevole discrezionalità al legislatore statale nell'effettiva identificazione di tali "livelli essenziali".

Inoltre, per quanto i diritti sociali siano identificati da singole disposizioni costituzionali che, individuandone alcuni aspetti essenziali, definiscono le garanzie che devono essere rispettate da ogni soggetto, ivi compresi i poteri pubblici e il legislatore medesimo (si vedano, ad esempio, gli artt. 4, 32, 34 Cost.), i diritti sociali sono poi concretamente specificati e determinati nel loro rispettivo contenuto dalla disciplina che è posta di volta in volta con le leggi, e dunque in virtù di decisioni assunte nei circuiti politico-rappresentativi (a livello statale, regionale o locale) con il metodo democratico. Certo, spetta alla Corte costituzionale verificare se le leggi – statali o regionali – rispettano i presupposti, le condizioni di godimento e i limiti, in breve le garanzie, derivanti dalle singole disposizioni della Costituzione in relazione a ciascun diritto sociale. Tuttavia, occorre considerare che l'intervento della Corte costituzionale è limitato dalla circoscritta prescrittività che caratterizza le disposizioni costituzionali relative ai diritti sociali: queste ultime, in genere, hanno carattere promozionale, ovvero individuano finalità e obiettivi delineati in modo per lo più generico e dunque suscettibili di interpretazioni flessibili come tali rimesse alla discrezionalità del legislatore, oppure, ancora, rinviano espressamente al legislatore la precisa determinazione del contenuto stesso dei diritti sociali.

---

Tutto ciò comporta inevitabilmente che alcune scelte cruciali poste in essere dal legislatore – soprattutto quelle inerenti al se, al quando, al come, e al quanto della prestazione che è il contenuto proprio del diritto sociale – siano soltanto parzialmente sindacabili in sede di controllo di costituzionalità. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, certo, si possono individuare alcune importanti linee-guida volte a proteggere i diritti sociali costituzionalmente garantiti nei riguardi della discrezionalità del legislatore. Ad esempio, la Corte costituzionale ha considerato alcuni diritti sociali come espressione di valori costituzionali supremi o inviolabili, come, per taluni aspetti, il diritto alla salute o i diritti all’abitazione o al lavoro. In altre situazioni, spesso con riferimento ai trattamenti previdenziali, si è imposto al legislatore il ragionevole bilanciamento tra il diritto sociale in questione e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti. Ancora, la Corte ha riconosciuto che le garanzie costituzionali apprestate a favore dei diritti sociali debbano ritenersi vincolanti anche nei confronti dei terzi, così pronunciandosi anche sulla nullità di clausole contrattuali contrastanti con i principi stabiliti dalla Costituzione. Inoltre, pur ammettendosi la rilevanza costituzionale dell’esigenza di assicurare l’equilibrio dei bilanci pubblici, si è censurato l’intervento del legislatore che, volto a contrarre le erogazioni connesse a diritti sociali, non abbia rispettato il principio di gradualità, o comunque non abbia rispettato i canoni del ragionevole, del possibile e del concreto. In questo senso, si sono sanzionate talune leggi allorquando il diritto sociale sia stato compresso al di là del contenuto minimo che la Corte ha ritenuto necessario tutelare dall’intervento legislativo per evitare una soddisfazione meramente illusoria dell’interesse costituzionalmente sancito. Talora la Corte costituzionale si è esercitata, pur con qualche difficoltà, nel determinare il minimum costituzionalmente garantito di alcune prestazioni relative all’ambito previdenziale o al settore sanitario o a quello dell’istruzione. E ancora taluni diritti sociali – come ad esempio anche nel campo delle cure mediche – sono stati riconosciuti come direttamente azionabili nei confronti delle pubbliche autorità, mentre in altri casi, ad esempio nel campo della previdenza e dell’assistenza, l’azionabilità dei diritti sociali è stata subordinata all’istituzione e alla presenza di un’apposita organizzazione preposta all’erogazione delle relative prestazioni. In alcuni casi, poi, si è rilevato che, là dove il legislatore abbia già provveduto all’attuazione di un diritto sociale, la mera abrogazione della normativa da cui derivi la totale soppressione della relativa prestazione pubblica debba considerarsi costituzionalmente illegittima (v. sentenza n. 134 del 1994).

Tuttavia, pur all’interno dei limiti posti dalla Costituzione così come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale, è indubbio che il contenuto proprio dei diritti sociali non può che essere determinato in gran parte dalla discrezionalità esercitata in modo contingente dal legislatore, cioè dagli organi pubblici che hanno la competenza di stabilire le norme vincolanti per

---

la collettività. In sostanza, i diritti sociali dipendono in concreto dalle scelte operate dai titolari degli organi selezionati democraticamente, e quindi in relazione a valutazioni connesse all'acquisizione e al mantenimento del consenso politico. Certo, è vero che i diritti sociali sono rivolti ad assicurare ai cittadini in molteplici campi della loro esistenza (dalla salute all'istruzione, dalla previdenza al lavoro, dalla famiglia alla cooperazione) quei benefici della vita associata che possono consentire loro di superare "gli ostacoli di ordine economico-sociale" che ne limitano "di fatto la libertà e l'eguaglianza" (art. 3, comma 2, Cost.). Ma le decisioni che determinano in concreto la tipologia e l'ammontare di tali "benefici", così come i destinatari di volta in volta preferiti, non sono assunte una volta per tutte dalla Costituzione. Diversamente, tali specifici contenuti dei diritti sociali – e dunque il loro vero e proprio significato in termini di determinati benefici effettivamente destinati a sfere più o meno ampie di destinatari – sono il frutto di percorsi decisionali in cui, per un verso, il principio maggioritario è di norma quello utilizzato, e per altro verso la responsabilità della volontà ultima è intestata a coloro che sono in quel momento titolari degli organi di indirizzo politico ed amministrativo delle collettività rispettivamente rappresentate (a livello statale, regionale, provinciale, comunale, e così via).

Negli ordinamenti democratici costituzionalmente fondati e delimitati, lo Stato sociale, per quanto se ne possano discutere ruolo e funzione nell'evoluzione dello Stato di diritto, si fonda dunque su un circuito circolare costituito da "cittadini-organi politici-autorità amministrative-cittadini" in cui, a partire dalla selezione democratica degli organi rappresentativi titolari dei poteri politici, si perviene alla decisione in ordine all'individuazione del contenuto e dei destinatari dei diritti sociali medesimi, ossia alla determinazione delle prestazioni promesse che sono poi erogate dalle pubbliche autorità ai cittadini beneficiari e richiedenti nei limiti e nelle condizioni previste dalle leggi. I diritti sociali, insomma, fanno parte del patto costituzionale che si rinnova quotidianamente, nel senso che il loro concreto ed effettivo determinarsi si colloca all'interno dei processi di consenso politico che guidano la formazione e la rinnovazione degli organi posti ai vertici politici della collettività cui sono subordinate le autorità amministrative preposte all'erogazione dei benefici apprestati a favore dei cittadini.

## *2. La concreta evoluzione (o involuzione) dei diritti sociali nell'esperienza repubblicana*

In questa sede, va sottolineato, parliamo di cittadini, ma, come noto, il processo di riconoscimento e di attribuzione dei diritti sociali si è ormai ampiamente esteso a chi, pur non essendo cittadino italiano, vive e si trova a vario titolo nel territorio nazionale. E ciò è avvenuto non solo per

---

espressa previsione legislativa, ma anche sulla base di convergenti interpretazioni giurisprudenziali – accolte anche dalla Corte costituzionale – a partire dall'applicazione del principio di eguaglianza posto dall'art. 3 Cost. L'estensione della platea soggettiva dei diritti sociali pone problemi di particolare rilievo – ma che qui non possono essere compiutamente affrontati – non solo dal punto di vista delle risorse materiali, istituzionali e finanziarie che ciò implica, ma anche dal punto di vista della coerenza sia con il patto costituzionale che, come visto, è a fondamento degli stessi diritti sociali, sia con il circuito circolare appena descritto. A tacer d'altro, e ovviamente al di là delle prestazioni connesse alla necessaria tutela della dignità umana e che vanno riconosciute a tutti gli individui sulla base dei principi di civiltà che sono alla base del nostro ordinamento, ci si può chiedere come si giustifichi l'ampliata titolarità dei diritti sociali senza la coerente partecipazione ai processi politico-rappresentativi che determinano, tra l'altro, le scelte attinenti all'attribuzione degli stessi diritti sociali, alla determinazione delle risorse finanziarie a ciò connesse, e all'identificazione delle modalità di reperimento di tali risorse. Entro quali limiti e sulla base di quali condizioni, insomma, si può ragionevolmente godere dei benefici della vita associata di una data collettività senza contemporaneamente farne parte a pieno titolo? Il disallineamento tra i diritti sociali e la rappresentanza politico-rappresentativa, sempre più imposto dal relevantissimo fenomeno dell'immigrazione (a noi praticamente sconosciuto sino a pochi anni fa), ha determinato l'emergere di nuove e crescenti domande di carattere sociale cui il nostro ordinamento appare per molti versi impreparato. Se in via generale, come detto, la domanda di prestazioni pubbliche socialmente rilevanti a fini solidaristici dovrebbe trovare risposte nell'offerta di prestazioni e servizi pubblici che viene decisa dai rappresentati dei cittadini, cosa accade quando l'offerta delle prestazioni medesime deve estendersi sempre più al di là dei confini della cittadinanza? Come si deve affrontare questa sfida non è un mero problema politico, cioè di scelta discrezionale tra una pluralità di soluzioni possibili, ma un problema propriamente costituzionale. Se non lo si affronta con chiarezza di vedute e di intenti, la riduzione delle risorse disponibili rischia di ridurre l'accesso alle prestazioni sociali formalmente garantite a tutti ad un improprio campo di battaglia traccittadini e stranieri, tra i cittadini che si ritengono svantaggiati in ragione della presenza degli stranieri nuovi arrivati, e gli immigrati che lamentano ingiuste discriminazioni fondate soltanto in ragione della loro provenienza. Una drammatica lotta tra "poveri" di fronte alla quale il sistema politico-rappresentativo potrebbe perdere la bussola della Costituzione.

Ciò premesso, nell'esperienza della Repubblica i diritti sociali costituzionalmente garantiti hanno vissuto, per così dire, diverse stagioni. Il sistema di prestazioni sociali, già costituitosi sotto il previgente regime fascista, è stato dapprima tenuto fermo, seppure con qualche correttivo, per poi trova-

---

re estensione dal punto di vista soggettivo, e approfondimento dal punto di vista contenutistico nelle discipline di maggior vantaggio che sono state predisposte dal legislatore a partire soprattutto dagli anni Sessanta dello scorso secolo. L'epoca espansiva del nostro Stato sociale si è però arrestata quando si sono presentati, quasi contemporaneamente e comunque senza soluzione di continuità, una molteplicità di problemi che hanno condotto a dover riconsiderare le politiche pubbliche proprio alla luce della cosiddetta "crisi" dello Stato sociale, che si è manifestata in particolare dagli anni Novanta in poi. Secondo taluni, più che di una crisi, si sarebbe trattato di un vero e proprio "attacco" alle stesse basi del nostro Stato sociale. In realtà, l'involuzione dello Stato sociale è stata dovuta ad una pluralità di cause qui non facilmente sintetizzabili, e comunque riconducibili sia all'oggettivo verificarsi di fenomeni per così dire esogeni cui non si sono date risposte sufficienti, sia per cause endogene, cioè per responsabilità derivanti da scelte compiute dal nostro sistema politico-istituzionale. Il circuito circolare sopra sintetizzato, in definitiva, è stato esposto a interferenze e condizionamenti così forti che ne è stata ridotta o comunque gravemente limitata la capacità decisionale, e dunque la possibilità di offrire risposte effettive non solo alle nuove domande, ma anche ai permanenti bisogni di intervento pubblico a fini solidaristici verso obiettivi di riequilibrio delle condizioni sociali.

A tale proposito, oltre al disallineamento tra diritti sociali e cittadinanza, di cui si è appena detto in relazione all'esplosione del fenomeno migratorio, soprattutto occorre sottolineare l'emergere di gravissimi problemi di tenuta finanziaria del sistema pubblico, problemi collegati a sempre più imponenti *deficit* e debiti di bilancio cui non si è riuscito a porre mano con la necessaria decisione. La giurisprudenza costituzionale, come noto, negli anni Novanta ha modificato il suo precedente e consolidato orientamento, per lo più tendente a favorire l'estensione delle prestazioni pubbliche connesse ai diritti sociali. In particolare, la Corte ha riconosciuto il vincolo di bilancio come un canone costituzionalmente rilevante e giustificatamente utilizzabile dal legislatore per ridurre le garanzie apprestate a tutela dei diritti sociali. Il vincolo "esterno" del bilancio, rappresentato dagli impegni assunti in sede comunitaria prima ed europea poi, è stato variamente assunto come principio condizionante le politiche pubbliche nazionali, e conseguentemente come assioma centrale delle riforme ordinarie connesse al riequilibrio delle finanze dello Stato e degli enti territoriali. L'introduzione e la progressiva pervasività del patto di stabilità interno, poi, ha variamente consentito allo Stato di imporre limiti e condizioni all'azione delle Regioni e degli enti locali. Su questo fronte la Corte costituzionale ha per lo più consentito alla legge dello Stato di incidere sulle decisioni di bilancio e sulle connesse politiche pubbliche delle Regioni e degli enti locali, sulla base di una lettura particolarmente estensiva della competenza statale in materia di coordinamento della

---

finanza pubblica e del sistema tributario (materia che è oggetto di competenze legislativa concorrente ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost.). Il recente trattato detto "*Fiscal Compact*", poi, ha imposto agli Stati europei firmatari, tra i quali il nostro, alcuni obiettivi di equilibrio di bilancio – e soprattutto di contenimento del *deficit* e di rientro dal debito pubblico – particolarmente gravosi in termini di possibilità di nuovo indebitamento pubblico anche in connessione a rilevanti esigenze di carattere sociale. Sicché, come noto, anche la Costituzione è stata modificata inserendo il principio di equilibrio di bilancio in varie disposizioni (tra l'altro, negli artt. 81, 97 e 119); e a ciò si è dato attuazione con la legge che, dando esecuzione al nuovo art. 81, comma 6 Cost. (la legge n. 243 del 2012), ha sostanzialmente recepito nel nostro ordinamento tutti i vincoli di bilancio posti a livello europeo.

Il quadro normativo che se ne è creato, però, appare di non facile decifrazione: il ricordato *Fiscal compact* (che è stato recepito con la legge di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione n. 112 del 23 luglio 2012), che pone alcune condizioni particolarmente stringenti per le decisioni nazionali di bilancio, è un trattato internazionale, e come tale è vincolante per le leggi nazionali sulla base dell'art. 117, comma 1, Cost. Diversamente, le condizioni poste dell'Unione europea in tema di definizione del bilancio nazionale – e che risultano dal Patto di stabilità e di sviluppo come modificato dal cd. "*Six pack*", cioè da un pacchetto di atti normativi europei approvati tra il 2011 e il 2012 – da un lato sono di per sé direttamente vincolanti nei confronti del nostro ordinamento (sulla base degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost.), dall'altro lato sono espressamente richiamate in materia di bilancio dello Stato e degli enti territoriali per il tramite della legge di attuazione dell'art. 81, comma 6, Cost. In ogni caso, tale pluralità di multiformi vincoli, limiti e condizioni, seppure per lo più di carattere quantitativo e procedurale, incide anche in senso "qualitativo" – e dunque latamente ordinamentale – sulle decisioni pubbliche nazionali relative alla destinazione delle risorse disponibili, così finendo per interferire in modo significativo pure sulla sfera di discrezionalità di cui le autorità politico-rappresentative nazionali dovrebbero poter disporre nella determinazione delle scelte di politica economica, e in particolare in ordine all'erogazione delle prestazioni pubbliche connesse ai diritti sociali.

A tutto ciò si aggiunga il fatto che dopo il 2001, a seguito della riforma del Titolo V della seconda Parte della Costituzione, l'assetto delle competenze autoritative sui diritti sociali è niente affatto chiaro, ed anzi appare foriero di numerosi e consistenti problemi di sovrapposizione e confusione nel riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, cui consegue la ripartizione sia della competenza regolamentare, che di quella amministrativa (o meglio, per dirla in breve, della competenza di rideterminare a chi spetti la funzione

---

amministrativa, dato che quest'ultima in via generale dovrebbe spettare ai Comuni ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost.). Ad esempio, dalla lettura delle disposizioni poste nel secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost., sembra risultare che da un lato alle Regioni andrebbero attribuite in via generale – o residuale (vedi art. 117, comma 4) – la maggior parte delle competenze sulle politiche di rilievo sociale a fine solidaristico, dato che allo Stato sono espressamente attribuite le sole materie della "immigrazione" (art. 117, comma 2, lett. b) e della "previdenza sociale" (art. 117, comma 2, lett. o); dall'altro lato, allo Stato è attribuita la competenza sulla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" in ordine a tutti i diritti "civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, comma 2, lett. m). A ben vedere, lo Stato continua ad adottare le decisioni fondamentali di carattere nazionale in ogni ambito delle politiche sociali, dalla scuola alla salute, dall'assistenza alla famiglia, sulla base di una lettura combinata e per così dire indiretta e trasversale delle competenze statali risultanti dal quadro costituzionale. Ad esempio, in materia di salute così come nel settore dell'istruzione lo Stato dispone della possibilità di dettare i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3; mentre, ancora, la richiamata competenza sui LEP e quella sull'"ordinamento civile" (v. art. 117, comma 2, lett. l) consentono allo Stato di agire in materia di famiglia. L'indeterminatezza del quadro regolatorio delle competenze sulla tematiche attinenti ai diritti sociali ha prodotto un'accesa conflittualità e un conseguente contenzioso innanzi alla Corte costituzionale, ma anche ha accentuato la discrezionalità nell'uso delle risorse disponibili da parte dello Stato e degli enti decentrati. Le politiche sociali decise dagli organi politico-rappresentativi ne hanno sofferto in termini di minore stabilità e di minore certezza, determinandosi una sorta di variabilità permanente, tanto più che, in presenza di normative statali che in materia di diritti sociali rinviano all'attuazione in sede decentrata, all'omesso intervento delle autorità regionali o locali non si è supplito con l'intervento sostitutivo dello Stato, che pure l'art. 120, comma 2, Cost. prevede "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

In definitiva, il richiamato circuito circolare tra "cittadini-organismi politici-autorità amministrative-cittadini" si è moltiplicato e frazionato in una molteplicità di percorsi decisionali, reciprocamente interferenti e condizionanti secondo meccanismi non predeterminati, in cui, cioè, è assai difficile individuare i veri responsabili delle politiche sociali. A chi dobbiamo rivolgerti in caso di bisogno? Quali diritti e secondo quali modalità sono effettivamente esigibili e da quale autorità? Con chi possiamo lamentarci in presenza di autorità che si astengono dall'intervenire secondo la legge? Chi è davvero l'artefice della riduzione di una prestazione solidaristica a cui possiamo imputare la

---

responsabilità politica ultima di tale decisione? Tutte queste sono domande cui spesso neppure gli esperti dei singoli settori di intervento sociale sanno rispondere con precisione. Il circuito circolare sopra indicato è sempre più entrato in sofferenza, e con esso i diritti sociali garantiti dalla Costituzione.

### *3. L'introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale e i diritti sociali*

In questo quadro così complesso, nello stesso tempo indebolito e frazionato, il principio di sussidiarietà orizzontale garantito dalla nostra Costituzione dal 2001 – cioè dopo la legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001 – appare capace di introdurre rilevanti elementi di novità, se non di discontinuità, in ordine alla tutela dei diritti sociali. Come noto, nel vigente testo costituzionale, e in particolare nell'art. 118, comma 4, si garantisce "sulla base del principio di sussidiarietà" che ciascun cittadino (e dunque, richiamando quanto detto sopra in ordine al principio di eguaglianza, anche agli stranieri che vivono nel nostro territorio) abbia il diritto di esercitare in modo autonomo la propria iniziativa, sia singolarmente che in forma associata, nello "svolgimento di attività di interesse generale". Inoltre, la Costituzione precisa che tutti i poteri pubblici strutturati secondo ordinamenti a carattere territoriale ("Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni") – e che dunque compongono la Repubblica intera ai sensi dell'art. 114, comma 1, Cost. -, devono "favorire" tale esercizio della "autonoma iniziativa" dei cittadini. Insomma, l'operato dei soggetti privati che agiscono a fini di interessi generali della collettività, e dunque anche negli ambiti che sono propri degli interventi a scopo solidaristico che caratterizzano i diritti sociali, non può essere arbitrariamente limitata, sostanzialmente impedita o addirittura proibita dalla pubbliche autorità: al contrario, dal 2001 queste ultime hanno il compito costituzionalmente prescritto di favorire il privato sociale.

Questo atteggiamento di favore costituzionalmente prescritto si traduce, in definitiva, in precisi obblighi posti a carico delle pubbliche autorità tutte, e in specie anche al legislatore nazionale (sia statale che regionale): in senso negativo, ne scaturisce l'obbligo di non porre condizioni che rendano concretamente impossibile lo svolgimento di tali attività, ovvero che ne delimitino in modo irragionevole la sfera di autonoma determinazione; in senso positivo, ne discende l'obbligo di predisporre le condizioni che consentano il determinarsi, la permanenza e lo sviluppo dello predette attività. Sul primo punto, può ricordarsi una specifica applicazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, quando ha ritenuto che la legge non può incidere arbitrariamente sull'autonomia organizzativa delle istituzioni del privato sociale (sent. n. 300 e 301 del 2003).

In particolare, la sussidiarietà orizzontale, che deve essere garantita dalle pubbliche autorità e dunque anche dal legislatore nel rispetto dell'art. 118,

---

comma 4, Cost., può consentire ai diritti sociali di riacquistare spazio di azione ed effettiva tutela giuridica, trovando nell'autonoma e libera iniziativa degli individui, singoli o associati, in breve in una cittadinanza "socialmente attiva", un'ulteriore modalità di riconoscimento e di affermazione dei diritti sociali che trovano fondamento nella Costituzione.

Come noto, le ragioni essenziali della sussidiarietà orizzontale – non a caso detta anche "sociale" – risiedono nell'accettazione dell'insopprimibile primato della persona umana, considerata nella sua dignità, libertà e autonomia; nella garanzia del pluralismo sociale, mediante il libero ed autonomo intervento dei cosiddetti "corpi intermedi" capaci di agire in modo indipendente dai poteri autoritativi nello svolgimento di compiti di rilievo generale per l'intera collettività e dunque anche e soprattutto nel settore della solidarietà a fini sociali; nella preferenza a favore del soggetto privato o corpo intermedio che è prescelto dalla persona stessa, come espressione propria della libertà di scelta individuale; e infine nell'intervento sussidiario e limitato dell'ente pubblico rispetto all'azione posta in essere dal privato sociale nel rispetto dei principi della necessità, della proporzionalità, e della temporaneità dell'intervento pubblico. Da questo punto di vista, quando siano presenti attività di interesse generale svolte dal privato sociale, l'intervento dello Stato assume una finalità essenzialmente regolatoria, quella cioè di assicurare ai soggetti privati eque e pari condizioni nell'accesso a tali attività e nel relativo svolgimento; oltre a ciò, come si è detto, alle autorità pubbliche tutte spetta la funzione di sopperire alle difficoltà che i soggetti del privato sociale incontrano o possano incontrare nell'intraprendere e nello svolgere tale attività, soprattutto rimuovendo o comunque riducendo gli ostacoli che si frappongono all'iniziativa privata rivolta ad esigenze di interesse generale e pertanto costituzionalmente meritevoli di tutela.

Rispetto all'erogazione di prestazioni collegate al godimento di diritti sociali costituzionalmente garantiti, dunque, l'azione del privato sociale apprestata ai sensi dall'art. 118, comma 4 Cost. pone nuove prospettive di indagine e di riflessione. Innanzitutto, la sussidiarietà orizzontale implica la libertà dell'iniziativa privata in qualunque settore connesso all'erogazione di prestazioni collegate a diritti sociali, giacché non può dubitarsi che trattasi di "attività di interesse generale". Dunque, le previsioni costituzionali inerenti ai diritti sociali devono ormai intendersi come norme che devono operare anche nei riguardi del privato sociale, che, se per un verso è tenuto anch'esso a rispettare le garanzie costituzionali variamente poste dalle disposizioni costituzionali, non può essere arbitrariamente escluso dal legislatore là dove quest'ultimo disciplina le forme e le modalità di possibile erogazione delle prestazioni a carattere solidaristico (dalla salute alla scuola, dall'assistenza alla previdenza). In breve, la Costituzione ammette, ed anzi garantisce, un

---

sistema pluralistico di erogazione delle prestazioni sociali, in cui al legislatore spetta il compito non solo di garantire ai privati il diritto di svolgere tali attività di interesse generale, ma anche di assicurare, salvo le ragionevoli differenziazioni di trattamento, tendenziale parità di posizione e di condizioni tra i molteplici soggetti – pubblici e privati – che vi operano.

In secondo luogo, ai cittadini (e agli stranieri) cui è costituzionalmente riconosciuto il diritto sociale, devono poter essere garantita la libertà di indirizzare la propria preferenza verso le prestazioni a carattere solidaristico erogate non dalle strutture pubbliche, ma dai soggetti del privato sociale, così come di scegliere liberamente tra i diversi soggetti del privato sociale che operano in quel determinato settore.

In terzo luogo, al legislatore, e più in generale, alle pubbliche autorità grava l'obbligo di non contrastare, ma al contrario di favorire in concreto le attività del privato sociale che sono rivolti a scopi solidaristici in relazione, cioè, all'erogazione dei prestazioni connesse a diritti sociali costituzionalmente garantiti. Ne risulta, quindi, l'illegittimità di ogni disciplina normativa o di ogni comportamento e decisione amministrativa che sia volta a discriminare in senso sfavorevole il privato sociale che operi in tali ambiti di attività.

#### *4. Qualche osservazione conclusiva: verso un nuovo modello di Stato sociale*

In conclusione, da tali principi di comportamento costituzionalmente rilevanti discende che nel campo dei diritti sociali, in seguito all'introduzione del principio di sussidiarietà nel tessuto dell'ordinamento costituzionale, si sia modificato il ricordato circuito circolare costituito da "cittadini-organismi politici-autorità amministrative-cittadini": all'interno di quest'ultimo, e per la precisione affianco alle autorità amministrative, va collocata l'innovativa presenza del privato sociale, ormai ritenuto paritariamente idoneo a fornire prestazioni di carattere solidaristico insieme alle strutture pubbliche appositamente predisposte.

Ma, a ben vedere, la presenza del privato sociale non opera soltanto a valle del processo di decisione politica che determina il contenuto proprio delle prestazioni connesse ai diritti sociali. Essa inevitabilmente tende a influenzare anche questo stesso processo, potendo virtuosamente interagire sia con la cittadinanza nel momento della formazione degli organi di rappresentanza politica, sia con questi ultimi in sede di elaborazione delle decisioni pubbliche, ma nello stesso tempo anche potendo innescare pericolosi meccanismi di cattura del decisore e dell'amministratore che non possono essere sottovalutati. Il principio di sussidiarietà, insomma, introduce nel campo dei diritti sociali un'importante novità: il meccanismo di acquisizione e mantenimento del consenso, che rappresenta il momento centrale nel processo di determi-

---

nazione del contenuto essenziale dei diritti sociali, deve confrontarsi con la presenza del privato sociale che opera in questo stesso campo in posizione di tendenziale competizione rispetto alle strutture pubbliche. Ai vertici delle istituzioni pubbliche selezionati mediante i principi della rappresentanza politica, spetterà non più una decisione totalizzante sui diritti sociali (dalla promessa sino all'erogazione), ma un diverso e più articolato compito, quello di determinare il quadro complessivo in cui avverrà l'erogazione delle prestazioni a carattere sociale in cui potranno interagire sia soggetti pubblici che privati. In particolare, si dovranno determinare le condizioni di accesso dei soggetti privati, le forme di promozione della loro presenza, e i rapporti con le strutture amministrative.

In ogni caso, la rafforzata garanzia del pluralismo sociale nell'erogazione delle prestazioni in questione, così come la conseguente compresenza tra l'azione delle strutture amministrative e quella dei soggetti privati, dovranno consentire al cittadino la corretta e trasparente comparazione tra le prestazioni contemporaneamente erogate dai diversi soggetti che operano nel medesimo settore di attività, così come spingere il comportamento dei soggetti pubblici a canoni di maggiore virtuosità, ad esempio in termini di risparmio nell'impiego delle risorse pubbliche disponibili.

I diritti sociali, da diritti circolari e variabili fortemente dipendenti dai meccanismi di acquisizione e di mantenimento del consenso politico da parte degli organi della rappresentanza, diventano prestazioni largamente contendibili nell'ambito di una competizione tra pubblico e privato in cui vanno comunque rispettate le garanzie poste dalla Costituzione a tutela dei singoli diritti sociali, tenendo conto, però, che queste ultime sono state definite quando si immaginava che soltanto alle pubbliche istituzioni spettasse provvedere a tali prestazioni. Tutto questo suggerisce che il rapporto tra pubblico e privato, soprattutto in un ambito delicatissimo per lo sviluppo della persona umana come quello dei diritti sociali costituzionalmente garantiti, se non può essere ricostruito alla stregua di una mera competizione tra pari all'interno di un "mercato perfetto", va opportunamente riconsiderato in seguito all'introduzione del principio di sussidiarietà nella nostra Costituzione. Quest'ultimo, se implica la centralità della libera scelta individuale anche nell'accesso alle prestazioni a fini solidaristici, non nega né il ruolo cruciale del sistema politico-rappresentativo nella definizione discrezionale delle scelte fondamentali in ordine al contenuto essenziale dei diritti costituzionali, né la presenza indispensabile delle strutture amministrative volte a offrire le prestazioni solidaristiche a carattere universale, né tanto meno la permanente supremazia delle garanzie poste dalla Costituzione a tutela dei diritti sociali medesimi. Non si tratta allora di cancellare lo Stato sociale, ma di ripensarne la struttura interna alla luce della nuova cornice costituzionale.



---

## **SECONDO DIALOGO**

### **Le origini del sistema italiano di sicurezza sociale**

---

*Intervista a Mattia Persiani*

*Jesi, 15 marzo 2013<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Dialogo svoltosi presso l'Aula Magna della Fondazione Colocci, Jesi, sede del Corso di Laurea in Scienze giuridiche applicate, dell'Università degli Studi di Macerata

---

## Intervista a Mattia Persiani

---

### Guido Canavesi

Siamo alla seconda tappa di questi "dialoghi" sul welfare.

Quello odierno è un dialogo "atipico". Il professore Mattia Persiani, infatti, che ringrazio per la disponibilità, ha accolto la mia proposta di farsi intervistare da uno storico e studioso dei fenomeni del welfare, il professore Edoardo Bressan, sulle origini del nostro sistema previdenziale.

Nel campo del diritto del lavoro, Mattia Persiani, professore emerito de La Sapienza romana, è un Maestro nel senso più profondo del termine. Basti dire che con la triade di monografie, *Il sistema giuridico della previdenza sociale* (1960), *Contratto di lavoro e organizzazione* (1966) e *Saggio sull'autonomia privata collettiva* (1972), credo sia a tutt'oggi l'unico ad avere indagato in modo organico l'intero arco della Nostra materia: il diritto sindacale, il diritto del rapporto di lavoro e il diritto della previdenza sociale.

E di quest'ultima ci vogliamo occupare quest'oggi, a partire, appunto, dal volume appena richiamato, che è stato il primo, ed ancora quasi solitario, tentativo di ricostruzione del sistema previdenziale, alla luce della Costituzione.

Nel saggio *Cinquant'anni di un libro*, che ne accompagna e introduce la ristampa anastatica del 2010, appunto nel cinquantennale della pubblicazione, Mattia Persiani dà conto delle circostanze contingenti che lo portarono ad occuparsi di un tema allora poco o per nulla frequentato sul piano scientifico e dell'impostazione che diede al suo lavoro. Quelle circostanze assumo per noi oggi il valore e la consistenza di ragioni storiche, su cui vale la pena tornare a partire dalla viva voce del testimone.

Prima di passare la parola ai protagonisti di questo dialogo vorrei evidenziare due aspetti che, credo, si collochino utilmente nel solco dei nostri dialoghi.

Il primo sta nell'ammonimento, "lei è giovane e deve avere paura dello Stato", con cui don Sturzo accolse il giovane Mattia Persiani e in quella "sorta di ribellione", che esso generò nel professore. Ribellione determinata da ciò, che vi sarebbe "inconciliabilità" tra la funzione di "sussidiarietà sociale" assegnata allo Stato dalla concezione racchiusa in quell'ammonimento e "l'idea" della "libertà dal bisogno", che richiede il riconoscimento di una eguaglian-

---

za sostanziale e, allora, di condizioni economiche e sociali necessarie per l'effettivo godimento dei diritti civili e politici, di cui lo Stato, inteso come *collettività organizzata* si farebbe garante.

In secondo luogo, Mattia Persiani evidenzia lo sfasamento tra "dover essere" ed "essere" normativo, cioè tra la ricostruzione sistematica operata dalla dottrina e la concreta evoluzione della disciplina legislativa. Un "essere" che, si dice, è stato "esclusivamente condizionato dalle esigenze di politica anche economica che, di volta in volta, attendevano di essere soddisfatte".

Ora, l'accento alla prima vicenda mi sembra esemplificativa di una costante dell'esperienza e del dibattito giuridico del secolo breve: la netta contrapposizione, l'inconciliabilità, appunto, tra pubblico e privato, l'antagonismo dei fini e degli interessi, la delimitazione rigida delle sfere d'azione. In fondo, anche il secondo aspetto richiamato non è più che un corollario di questa inconciliabilità. Se l'"essere" normativo non è agganciato all'esperienza sociale e personale dove pesca le sue ragioni profonde? Probabilmente soltanto in una insana concezione della politica e della mediazione politica delle quali ora vediamo gli esiti, non certo brillanti, per dirla eufemisticamente.

Ed allora, mi sembra torni prepotente la domanda che ho formulato nell'aprire i dialoghi. Ricordavo in quell'occasione la testimonianza, ascoltata in un servizio televisivo, di un ragazzo così detto *neet* e letteralmente rimesso in moto, fino a diplomarsi, trovare lavoro e, soprattutto, una identità, nell'incontro con una realtà di accoglienza e accompagnamento per minori. E davanti ad un collega che mi obiettava l'irrilevanza di una simile circostanza per la sua indagine, che riguardava esclusivamente il dover essere del welfare, domandai chi avesse effettivamente realizzato per questa persona e per la società quel diritto allo studio, sancito e garantito dalla stessa Costituzione. Forse, aggiungiamo, non è un problema di contrapposizione, di una sussidiarietà che non è pura alternativa allo Stato e di uno Stato che non dimentica, in fondo come in ogni fenomeno organizzato, che non esiste in sé, ma in funzione delle persone che vi partecipano.

Ma è tempo di cedere la parola ad Edoardo Bressan, per l'intervista.

## **Edoardo Bressan**

Ringrazio innanzi tutto per l'invito a essere qui oggi, per l'onore che mi è fatto di rivolgere alcune domande al professor Mattia Persiani, che è stato maestro e protagonista delle vicende di cui ci stiamo occupando. Vorrei partire anch'io dall'introduzione che il professore ha scritto per la ristampa del volume del 1960, che tutti naturalmente conoscete, "Il sistema giuridi-

---

co della previdenza sociale". E in questa introduzione, "Cinquant'anni di un libro", Mattia Persiani parte dalla prolusione romana di Francesco Santoro Passarelli del 1948, a suo avviso rimasta inascoltata. E aggiunge che però, proprio a partire da quelle riflessioni, una decina di anni più tardi gli fu affidato il compito di studiare il sistema della previdenza sociale, un lavoro propostogli da don Luigi Sturzo, che lo aveva molto incoraggiato; ed è qui che si inserisce l'osservazione, l'ammonimento di Don Sturzo, già ricordato da Guido Canavesi: "Lei è giovane e deve avere paura dello Stato". A me sembra che proprio qui vi sia un duplice punto di partenza, sul quale vorrei porre il primo quesito al professor Persiani: un punto di partenza nella carriera personale e nella ricerca di uno studioso che poi ha raggiunto i traguardi che conosciamo, ma anche un punto di partenza di quella che è stata l'evoluzione del sistema di welfare in Italia. Il problema in gioco è proprio quello della funzione dello Stato nella realizzazione della tutela previdenziale: non so se ho inteso bene, ma credo che dietro le parole rivolte da Sturzo al professore vi siano diverse elaborazioni, per esempio quelle emerse nel corso della Settimana sociale dei cattolici italiani del settembre 1949 a Bologna sulla "sicurezza sociale". Molti degli autorevoli interventi raccolti negli "Atti" della Settimana sottolineano come il ruolo dello Stato vada visto come una funzione di sussidiarietà, assicurando un minimo vitale solo in caso di fallimento dell'iniziativa dei singoli e dei gruppi. Questo, però, confligge con l'attuazione della Costituzione, che postula la realizzazione di un principio di uguaglianza sostanziale e quindi il superamento di un modello assicurativo. Vorrei chiedere al Professore di partire da qui, di raccontarci ad un tempo la sua esperienza di studioso e quanto questo nodo, se sono riuscito a individuarlo, abbia contato per lui e per la storia del welfare italiano.

## **Mattia Persiani**

Sono io, soprattutto, a voler ringraziare il prof. Edoardo Bressan e, prima ancora, il prof. Guido Canavesi che ha voluto organizzare quest'incontro.

L'esperienza alla quale accennavo nella prefazione della ristampa del mio libro di tanti anni fa, ha sicuramente contato per me personalmente, ma non credo abbia contato per l'evoluzione e, a maggior ragione, per la storia del *Welfare* italiano.

La storia insegna, infatti, che l'attività di qualsiasi legislatore, indipendentemente dagli obiettivi che intende effettivamente perseguire, è costantemente condizionata dalla possibilità di dare soluzione ad una serie di problemi concreti e soprattutto ai problemi posti dalle inevitabile limitatezza delle risorse. Pertanto, se pure fosse vero che l'agire dei legislatori e dei politici

---

è sempre orientato dagli obiettivi che questi hanno scelto di perseguire, è anche vero che, alla fine delle fini, le soluzioni legislative sono necessariamente condizionate da concrete esigenze.

Tornando all'episodio di don Sturzo, cosa c'era dietro la frase "*lei è giovane, abbia paura dello Stato*"? C'era una concezione che metteva l'uomo al centro di tutto e, quindi, una rigorosa difesa dei valori dell'uomo e il rifiuto di forme di assistenza parassitarie: l'uomo deve avere, da solo, la responsabilità di affrontare e di risolvere i problemi posti dal suo incerto futuro, perché solo così realizza la sua personalità. Chi, per risolvere i problemi del suo incerto futuro, si affida ad altri, è un parassita.

Ed è questa la ragione per cui l'intervento dello Stato, così come quello della beneficenza pubblica o privata, può essere considerato come un intervento necessario, ma soltanto per i casi in cui l'uomo non fosse in grado di provvedere da solo o, pur avendo tentato, abbia fallito.

Inutile dire che, a ben vedere, questa concezione, ispirata alla dottrina sociale della Chiesa, è molto suggestiva proprio perché esprime una concezione dell'uomo che potrebbe essere considerata eroica.

Il problema, però, qual è? Il problema è che, nella realtà delle cose e considerata la struttura della nostra società, soltanto a pochi è consentito di risolvere autonomamente, e senza l'aiuto di interventi esterni, i problemi del loro incerto avvenire.

Ed è questo il problema che io opposi a don Sturzo quando gli dissi: "*Professore, ma il pastore dell'Appennino o il bracciante della pianura padana, così come il sottoproletario urbano, dove trovano le risorse per provvedere anche al loro incerto futuro, se a malapena hanno a disposizione i mezzi per sopravvivere?*". A questa obiezione, non ci fu risposta.

Allora ero molto giovane e, ai miei tempi, i giovani erano pieni di rispetto per gli anziani, specialmente quando avessero avuto la grande personalità che aveva Don Sturzo. Riuscii, però, a superare il senso di rispetto di quell'uomo soltanto perché trovai l'aiuto necessario nella Costituzione repubblicana.

Ed infatti la nostra Costituzione è veramente una Costituzione propositiva; è, cioè, una Costituzione che non si limita ad affermare l'esistenza di libertà o di diritti, ma vuole anche che si operi perché libertà e diritti siano effettivamente realizzati.

In questa prospettiva, le parole del secondo comma dell'art. 3 che sanciscono l'uguaglianza sostanziale - "*la Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale*" - che cosa significano?

Significano che la solidarietà di tutta la collettività organizzata nello Stato

---

non può, e non deve, intervenire soltanto quando il cittadino non riesca, da solo, a provvedere al proprio incerto avvenire, ma deve, comunque, garantire a tutti *"il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*. In altri termini, la garanzia per tutti della libertà dal bisogno come valore essenziale della società è affidata alla solidarietà di tutta la collettività organizzata nello Stato.

Durante i colloqui con don Sturzo avevo cominciato a leggere la letteratura che muoveva dalla Carta Atlantica e, cioè, dal documento con il quale, durante l'ultima guerra, gli Alleati avevano formulato una specie di programma per far sapere al mondo che cosa avrebbero fatto se avessero vinto la guerra. E nella Carta Atlantica erano sancite le cinque libertà e, tra queste libertà, la *"freedom from want"*, cioè la libertà dal bisogno.

Libertà, dunque, che non preesiste, ma che deve essere realizzata e garantita mediante l'erogazione di prestazioni idonee a liberare dal bisogno.

Ed è così che il rifiuto della posizione alla quale era ancorato don Sturzo si coniugò con l'accettazione della concezione politica della libertà dal bisogno. E fu così che, per un giovane che voleva occuparsi dei problemi della previdenza sociale dal punto di vista giuridico, la lettura della Costituzione si rivelò determinante, perché l'espressione *"la Repubblica rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale"* altro non esprime che la condivisione dell'idea politica che trova espressione nella formula della libertà dal bisogno.

Proprio su questa base mi misi a studiare la letteratura sulla previdenza sociale. Mi accorsi, così, che la dottrina italiana, anche quella successiva al primo dopoguerra, era rimasta alla grande esperienza della fine dell'Ottocento quando lo Stato liberale riuscì a derogare alla sua ideologia e istituì le assicurazioni sociali. Raccontano che Bismarck, nel 1882, avrebbe giustificato la proposta al Parlamento tedesco di istituire le assicurazioni sociali affermando che la loro istituzione era il mezzo migliore per combattere il socialismo, posto che l'eliminazione dei bisogni sociali disincentiva la rivoluzione.

Fatto è che, per quelle vicende della storia per cui non si riesce a capire se certe decisioni furono prese nella consapevolezza delle conseguenze che ne sarebbero derivate, l'istituzione delle assicurazioni sociali consentiva di combattere il socialismo senza dispersione di risorse. Ed infatti l'assicurazione sociale realizza una tutela del lavoratore, ma è lo stesso lavoratore a sostenerne l'onere.

Certo, il finanziamento di quella tutela avviene attraverso una contribuzione posta a carico dei lavoratori e del datore di lavoro, e allora verrebbe a dire: *"Vedete? C'è una solidarietà perché anche il datore di lavoro, versando i contributi posti a suo carico, finanzia la tutela dei suoi dipendenti"*.

---

Sennonché, a ben vedere, quando il datore di lavoro è obbligato a versare i contributi per finanziare la tutela previdenziale dei suoi dipendenti, inevitabilmente eroga a questi ultimi una retribuzione minore di quella che, altrimenti, avrebbe erogato. Ad esempio, se il costo sostenibile per la forza lavoro fosse 100, ma 30 devono essere spesi per adempiere all'obbligazione contributiva, il lavoratore ne riceverà 70, e non più 100.

Orbene, le assicurazioni sociali ebbero in Italia una prima attuazione all'inizio del secolo scorso, ma un vero e proprio sistema di quelle assicurazioni venne realizzato durante l'ordinamento corporativo che tentò di nobilitarlo facendolo espressione della solidarietà corporativa che avrebbe caratterizzato il rapporto di lavoro funzionalizzato, secondo l'ideologia fascista, al perseguimento dell'interesse pubblico dell'economia. Faceva eccezione la tutela della malattia, che venne affidata alla mutualità sindacale.

La dottrina corporativa aveva definito il sistema delle assicurazioni sociali, e la dottrina del dopoguerra continuava a definirlo, come un "sottotipo" del genere assicurazioni.

Ed infatti, ancora negli anni Cinquanta del secolo scorso, l'idea dominante in dottrina era che esisterebbe un tipo "assicurazione" al cui interno sarebbero individuabili due sottotipi: le assicurazioni private e le assicurazioni sociali. La differenza tra le une e le altre starebbe esclusivamente nel fatto che quelle private sono libere, mentre quelle sociali sono obbligatorie. Ed è così che, mentre dipende esclusivamente da una nostra libera scelta garantire il nostro futuro o tutelare il nostro patrimonio stipulando una polizza di assicurazione privata, i datori di lavoro non possono sottrarsi all'obbligo di iscrivere i loro dipendenti alle assicurazioni sociali e, insieme ai lavoratori, dall'obbligo di contribuire.

Quindi, secondo questa concezione, la funzione pubblicistica che avrebbe caratterizzato le assicurazioni sociali rispetto a quelle private starebbe soltanto in ciò che le prime sono obbligatorie o, come poi meglio si disse, necessarie nel senso che il rapporto di assicurazione sociale non si costituisce per effetto dell'adempimento di un'obbligazione che grava sul datore di lavoro, ma è conseguenza necessaria ed immediata dell'esistenza di un rapporto di lavoro.

In questa situazione, era agevole rendersi conto che esisteva una profonda ed insuperabile frattura, da un lato, fra il sistema delle assicurazioni sociali così come era stato costruito durante l'ordinamento corporativo e come ancora veniva descritto dalla dottrina del dopoguerra e, d'altro lato, le concezioni politiche espresse dalla formula della libertà dal bisogno che, oltretutto, risultavano essere state condivise dal legislatore costituente.

Frattura, dunque, tra il modo in cui continuava ad essere interpretata la

---

disciplina legislativa e il piano delle idee. Piano delle idee nel quale per noi giuristi – o, quantomeno, studiosi di materie giuridiche – la posizione dominante deve essere riservata alla Costituzione, che, essendo propositiva, indica gli obiettivi che lo Stato deve realizzare. Tra questi, appunto, la realizzazione della libertà dal bisogno, che collegando l'art. 3, secondo comma, con l'art. 2 della Costituzione, non può essere realizzata dall'iniziativa di ciascuno, ma deve essere realizzata facendo necessario ricorso alla solidarietà generale.

Certo, il fatto che il legislatore costituzionale avesse accettato il principio della libertà dal bisogno non era sufficiente a modificare la lettera della disciplina legislativa vigente laddove, come spesso accadeva, continuava ad essere espressione dell'ideologia corporativa.

Se mai, la disciplina vigente avrebbe potuto essere interpretata alla luce della riforma introdotta nel 1947, che aveva portato all'istituzione di una gestione integrativa della tutela per la vecchiaia l'invalidità i superstiti facendo, per la prima volta, ricorso alla solidarietà generale. Sennonché, quasi nessuno si accorse del significato di questa riforma, probabilmente perché non soddisfaceva esigenze ideologiche, ma venne determinata esclusivamente dall'esigenza concreta di ridurre le conseguenze della spaventosa svalutazione della moneta per garantire l'effettività minima dei trattamenti pensionistici in corso di erogazione.

Ma, a prescindere da tutto, i nuovi principi contenuti nella Costituzione repubblicana, da un lato, avrebbero dovuto imporre, tutte le volte che la lettera della legge l'avesse consentito, un'interpretazione costituzionalmente orientata e, soprattutto, una costruzione concettuale del sistema che, liberata dai vincoli dell'ideologia corporativa, tenesse nel conto necessario quei principi. Fatto è, però, che la letteratura giuridica del primo dopoguerra non seppe tener conto dell'evoluzione concettuale derivante dai nuovi principi costituzionali.

Ed invece è accaduto che il legislatore, sebbene non è mai riuscito, o forse ha rifiutato, a procedere secondo un piano organico di riforma, anche a ragione dell'ambiguità della redazione del testo dell'articolo 38 della Costituzione a torto considerata l'unica disposizione riguardante la previdenza sociale, seppe tuttavia interpretare l'esigenza dei tempi.

È così accaduto che, sebbene non siano mancate iniziative di segno contrario, la disciplina legislativa liberò, poco a poco, la tutela previdenziale dai limiti e dai vincoli che derivavano dalla concezione secondo la quale le prestazioni previdenziali sarebbero il corrispettivo della contribuzione versata. Basti pensare all'istituzione della perequazione automatica delle pensioni e alla previsione di un minimo di pensione garantito, all'introduzione

---

della pensione retributiva, all'estensione del principio dell'automaticità delle prestazioni e, soprattutto, alla sempre più frequente introduzione di tutele a favore di cittadini non lavoratori.

Il meccanismo dell'assicurazione venne, quindi, man mano superato. Il sistema si venne orientando verso la sempre più intensa realizzazione di quella solidarietà generale che impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la realizzazione della persona umana (secondo comma dell'art. 3 Cost.). Pensate a quella che può essere considerata l'unica e vera Riforma, con la R maiuscola, intervenuta sotto l'egida dei principi costituzionali: l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, che riguarda tutti i residenti e, quindi, realizza una tutela della salute anche per chi non è cittadino.

In questa situazione, è possibile ritenere che mano mano che il legislatore ordinario dava attuazione ai principi costituzionali, il sistema delle assicurazioni sociali si sia venuto trasformando in un vero e proprio servizio pubblico destinato a realizzare anzitutto l'interesse pubblico dello Stato, inteso come collettività dei cittadini e, cioè, l'interesse di tutti noi. Peraltro, quell'interesse pubblico si caratterizza per ciò che la sua soddisfazione avviene in concomitanza con quella degli interessi individuali dei soggetti protetti. Il lavoratore che ha finito di lavorare prende la pensione, ma questa soddisfa l'interesse suo a liberarsi dal bisogno della vecchiaia e, al tempo stesso, l'interesse dell'intera collettività organizzata nello Stato a che tutti i cittadini siano in grado di esercitare effettivamente i loro diritti civili e politici.

E questo allora spiega tante cose: spiega perché i contributi previdenziali sono assistiti da garanzie pubblicistiche (una volta l'omissione contributiva era punita con sanzioni penali); spiega perché le pensioni non sono pignorabili e non sono sequestrabili e, anzi, lo stesso pensionato non può disporre della sua pensione, perché funzionalizzata alla realizzazione di un interesse superiore al suo, e cioè all'interesse pubblico generale.

Se mai, è da dire, che il nostro legislatore non sempre è stato prudente, perché ha finito per intensificare la tutela previdenziale senza preoccuparsi della provvista e, cioè, della disponibilità di risorse e, soprattutto, illudendosi che la situazione economica favorevole che aveva consentito quella intensificazione non si sarebbe mai modificata. Ed è così che il sopraggiungere di una persistente crisi economica ha influito pesantemente sulla finanza previdenziale già messa in crisi dall'aumento della disoccupazione, che riduceva inevitabilmente il gettito contributivo, e dall'aumento della speranza di vita che, altrettanto inevitabilmente, aumentava il costo delle erogazioni delle prestazioni.

Peraltro, proprio a ragione di ciò che sono chiamati a realizzare, l'interesse

---

pubblico, gli enti previdenziali sono ammessi a quello che viene chiamato "tiraggio di tesoreria", ond'è che, quando si trovano in difficoltà finanziarie, assumono risorse direttamente dalla Banca d'Italia e, quindi, dallo Stato.

Ed è questa la ragione per cui la crisi finanziaria delle gestioni previdenziali, che ha cominciato ad essere avvertita soprattutto dagli anni Novanta del secolo scorso, ha destato la preoccupazione dei politici, perché concorreva inevitabilmente a rendere più grave la crisi della finanza dello Stato.

È così accaduto che gli ultimi anni del secolo scorso sono stati segnati da una profonda modifica di orientamento della Corte Costituzionale che, preoccupata delle conseguenze della crisi finanziaria delle gestioni pensionistiche, ha cessato di equiparare le pensioni alla retribuzione e ha finito per ammettere, in molti casi, che il legislatore, per esigenze superiori, può modificare pensioni in godimento e diritti già acquisiti.

### **Edorado Bressan**

Prima di arrivare allo scenario attuale e futuro, vorrei cogliere uno spunto che è già emerso quando il professore ha parlato della legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale del 1978. C'è una cosa che colpisce il lettore o anche chi cerca di ricostruire storicamente gli anni Sessanta e Settanta: dopo l'uscita del volume di Persiani c'è una nuova stagione politica in Italia, quella del centro-sinistra, a partire dalla visione politica di Fanfani, che s'era molto cimentato con questi temi. Il centro sinistra, magari non subito, mette comunque in moto quei processi che portano alla realizzazione di un sistema sociale a base universalistica. Ci sono le riforme della previdenza, la riforma ospedaliera del 1968 e quella sanitaria di dieci anni dopo, almeno l'inizio di una modifica, seppure controversa e tormentata, del sistema propriamente assistenziale con la legislazione sulle IPAB, nel quadro del trasferimento delle competenze alle Regioni e ai Comuni, *iter* che poi sarebbe proseguito in altro modo fino alla legge quadro del 2000 e al superamento della legge Crispi. Vorrei chiedere al professore proprio questo: che bilancio possiamo trarre? Quando il legislatore attua, o cerca di attuare, questo principio di solidarietà costituzionale che appunto gli artt. 2 e 3 esprimono, riesce a raggiungere l'obiettivo? Qual è il giudizio che lei dà sul sistema di welfare italiano, quello che viene realizzato dal centro-sinistra in poi?

### **Mattia Persiani**

Devo ritenere che quello che ho scritto nel 1960 sia stato letto da pochi.

---

“*Il sistema giuridico della previdenza sociale*”, a suo tempo, fu stampato in appena ottocento copie, ed è stato ristampato soltanto cinquant’anni dopo la sua prima edizione. La mia netta impressione, quindi, è che non abbia avuto molto più di mille lettori, tant’è che ancora adesso non sempre viene citato da autori che si occupano di previdenza sociale, probabilmente perché viene oramai considerato un libro di altri tempi.

Il giudizio sul legislatore, dal punto di vista di uno che ha studiato queste cose, non può che essere negativo. Si può ammettere che il legislatore abbia accolto, in sostanza, le scelte consentite dalle condizioni generali del Paese, anche se l’impressione è che non sempre ha seguito una linea dritta avendo, spesso, ceduto alle pressioni delle *lobbies*.

Basti pensare che, pur essendo stato ritenuto che l’art. 38 della Costituzione contenesse la disciplina costituzionale della previdenza sociale (contenuta piuttosto nel secondo comma dell’art. 3 Cost.), nessun Governo, nessun Parlamento ha mai tentato di prendere le mosse da quella disposizione per tracciare un programma di riforma.

La riforma non si fa a pezzi e bocconi, aggiustando le cose che si sono rotte. La riforma si fa individuando un obiettivo da raggiungere e, poi, prendendo tutte le iniziative utili o necessarie per realizzare quell’obiettivo. Ed invece i nostri politici, quando non si sono fatti condizionare da pressioni lobbistiche, non hanno perseguito un disegno politico, ma si sono fatti quasi sempre condizionare dalle esigenze che, tempo per tempo, richiedevano soluzioni. È mancato, così, quel disegno organico di riforma che avrebbe consentito la razionale evoluzione del nostro sistema di previdenza sociale.

Come già ho avuto modo di ricordare, l’unica vera e propria riforma è stata quella della tutela della salute e non saprei dire se è stata possibile soltanto perché il legislatore non doveva ispirarsi all’art. 38 Cost., ma al più categorico art. 32 che recita “*La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività*”.

Ed è in attuazione di questa disposizione costituzionale che, nel 1978, è stata realizzata una vera e propria riforma che ha radicalmente modificato quella che era la tradizionale prospettiva della tutela di malattia.

Fino al 1978 noi non avevamo una tutela della salute, ma, anche a ragione del tecnicismo proprio della logica assicurativa, avevamo soltanto una tutela della malattia. Ed infatti le prestazioni venivano erogate quando la malattia già era insorta e, cioè, quando il rischio oggetto dell’assicurazione si era verificato. Il passaggio fra la tutela della malattia e la tutela della salute c’è stato quando la tutela ha cessato di limitarsi alla cura della malattia già insorta, avendo comportato anche interventi di prevenzione e di riabilitazione.

---

Ma v'è di più. Non solo la riforma del 1978 ha modificato la tutela della malattia in tutela della salute, ma ha anche superato il principio di corresponsività che aveva tradizionalmente presieduto alla gestione delle assicurazioni sociali e anche alle cosiddette mutue di malattia. Ed infatti, da un lato, la tutela della salute è stata estesa a tutti cittadini e, anzi, anche agli stranieri residenti e, d'altro lato, quella tutela non è più finanziata soltanto con i contributi dei datori e dei prestatori di lavoro, ma, ancorché in modo ancora incompleto, al suo finanziamento si provvede anche con il gettito fiscale e con il contributo dello Stato.

Certo, non ci possiamo nascondere che, a prendere in considerazione il modo in cui sono andate effettivamente le cose, lo scenario, nonostante tutto, è sicuramente deludente. Anche per il Sistema sanitario nazionale, infatti, sono, poi, mancati indirizzi unitari ed una programmazione effettiva, con la conseguenza che si sono verificate larghe aree di sperperi, aggravate da una insistente corruzione.

Per il sistema pensionistico, invece, è accaduto che, come già ho accennato, la prima riforma effettiva si è verificata, nel 1947 e ancor prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, senza che nessuno se ne accorgesse.

Era accaduto, infatti, che con la fine della seconda guerra mondiale si era verificata una spaventosa svalutazione della moneta con la conseguenza che il valore monetario delle pensioni liquidate durante il periodo corporativo divenne insignificante. Ne derivò un vero e proprio problema di ordine pubblico, dovendosi in qualche modo provvedere alla massa di quanti, in una situazione economica di per sé difficile, avevano anche finito per percepire pensioni di valore irrisorio. Ed allora, un decreto luogotenenziale – non c'era ancora la Repubblica, non c'era ancora la Costituzione – stabilì che alla gestione pensionistica che, essendo basata sulla logica assicurativa, era rimasta inevitabilmente ancorata ai valori monetari di prima della guerra, si aggiungesse un sistema di pensioni integrative, gestito non più con il sistema della capitalizzazione, che postulava la corresponsività tra contributi e prestazioni, ma con il sistema della ripartizione, che esprime, comunque, un principio solidaristico.

L'ulteriore passaggio si è verificato con l'introduzione, per effetto della riforma degli anni 1968-69, della pensione retributiva.

Senonché proprio quest'ultima riforma ha aperto la porta al dissesto finanziario delle gestioni pensionistiche. Era infatti accaduto che, in quegli anni, i sindacati fossero intervenuti per la prima volta (la seconda volta sarà quando avrebbero impedito la riforma delle pensioni progettata dal governo Berlusconi) in materia di previdenza sociale. Siamo alla fine degli anni

---

Sessanta del secolo scorso, quando sta finendo il periodo del cosiddetto "*miracolo economico*", durante il quale l'economia italiana aveva avuto uno sviluppo considerato prodigioso. In questa situazione, i sindacati scelsero di perseguire l'obiettivo di equiparare la tutela pensionistica dei dipendenti da datori di lavoro privato a quella propria dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici.

Orbene, quest'ultima si caratterizza, da un lato, per l'erogazione di trattamenti pensionistici commisurati all'ultima retribuzione e, quindi, destinati a garantire la continuazione del tenore di vita conquistato durante lo svolgimento dell'attività lavorativa e, d'altro lato, per la possibilità di andare in pensione dopo aver maturato soltanto 20 anni di contribuzione e, quindi, prima ancora di essere diventati vecchi.

Per ottenere l'estensione di queste caratteristiche al regime previdenziale dei dipendenti da datori di lavoro privati, i sindacati fecero ricorso anche ad uno sciopero generale.

Fatto è che il Governo di allora accolse queste richieste e con due leggi, una del '68 e un'altra del '69, venne modificato il sistema di calcolo delle pensioni dei dipendenti da datori di lavoro privato, che da contributivo diventò retributivo: con 40 anni di contribuzione un lavoratore privato avrebbe percepito, come quello pubblico, una pensione corrispondente all'80% dell'ultima retribuzione. Certo, vennero previsti anche elementi di moderazione, come il cosiddetto tetto retributivo, ma questi avevano effetto esclusivamente per quella ridotta fascia di lavoratori che aveva percepito trattamenti retributivi elevati, mentre non servirono a contenere l'aumento di spesa per il più grande insieme di lavoratori che aveva percepito retribuzioni modeste.

Ma v'è di più. Le leggi alle quali ho fatto cenno, in analogia con la disciplina esistente per gli impiegati pubblici, introdussero la pensione di anzianità che, come risulta dalla sua denominazione, spetta a condizione che venga maturata un'anzianità contributiva e, quindi, indipendentemente dalla vecchiaia. Ne deriva che, a voler rifiutare l'idea che il nostro sistema pensionistico sia ancora basato sul principio della corrispettività tra contributi e prestazioni, essendo contrastante con la solidarietà generale postulata dai principi costituzionali, è assai difficile individuare quale sia la funzione propria della pensione di anzianità.

Fatto è che l'introduzione della pensione retributiva e della pensione di anzianità diedero avvio, per numerose ragioni, al dissesto delle finanze della previdenza. Intanto, non venne prevista un'adeguata copertura finanziaria, non essendo mai accaduto che con 35 anni di contribuzione si potesse già avere diritto alla pensione indipendentemente dall'età anagrafica. A ciò si aggiunga che la riforma si prestava ad interventi fraudolenti come quello di

---

versare una contribuzione più elevata per l'ultimo periodo lavorativo determinando, così, il diritto ad una pensione di importo più elevato di quello che sarebbe spettato. Peraltro, questo tipo di frode non era possibile per i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici posto che questi, almeno in allora, avevano poteri di gestione del personale ignoti ai datori di lavoro privati.

Peraltro, la legislazione della fine degli anni Sessanta del secolo scorso diede solo inizio al dissesto finanziario delle gestioni previdenziali in quanto questo si aggravò ben presto per effetto di fenomeni sopravvenuti ai quali già ho avuto occasione di fare cenno. Tra questi, anzitutto, l'aumento della speranza di vita, che comporta inevitabilmente l'incremento dei costi della tutela pensionistica e la diminuzione dell'occupazione che, a sua volta, comporta la diminuzione delle risorse finanziarie.

Tutti questi elementi portano al dissesto della finanza previdenziale. Dissesto al quale, dal 1990 e fino all'ultima esperienza della legge Fornero, il legislatore ha risposto mediante una continua riduzione dell'effettività della tutela previdenziale pensionistica.

Com'è avvenuta questa riduzione? Non è stato mai detto: «i pensionati prenderanno d'ora in avanti una pensione di importo minore», ma si è sempre detto «chi, in futuro, maturerà diritto a pensione riceverà una pensione di importo minore rispetto a quelle già in godimento».

Eppure, per effetto dell'introduzione del sistema della ripartizione, le pensioni in godimento continuano ad essere finanziate con i contributi di chi sta lavorando. Si verifica, pertanto, una situazione irrazionale. I giovani che stanno lavorando finanziano, con i contributi previdenziali da loro, o per loro, versati, le pensioni in godimento che, nonostante la crisi finanziaria del sistema pensionistico, non vengono ridotte, ma quando, poi, matureranno diritto a pensione percepiranno trattamenti pensionistici inferiori a quelli che avevano finanziato con il loro lavoro.

## **Edoardo Bressan**

Mi pare che il quadro ora delineato metta in evidenza una crisi della fase di realizzazione: in realtà delle due gambe del welfare una è stata impostata secondo una linea diritta e quindi in armonia con i principi costituzionali, l'altra palesemente no. Si potrebbe aggiungere come la crisi finanziaria innescata nel secondo caso abbia finito per andare a incidere anche sul primo aspetto, perché in seguito si assiste a un'inevitabile diminuzione complessiva delle risorse a disposizione della spesa sociale. E quindi negli anni più vicini a noi, se non interpreto male, ci troviamo in presenza di una

---

crisi, ma di una crisi che è innescata da due ordini di fattori, perché uno è certamente un fattore in senso lato demografico, legato alle aspettative crescenti di vita, di benessere, di relazioni sociali, ed è un problema che interessa ogni sistema previdenziale e ogni sistema di welfare; ma la crisi è indubbiamente aggravata da fattori endogeni, cioè da questa riforma che in campo previdenziale non si è realizzata, anzi, ha addirittura per molti aspetti contraddetto al principio costituzionale della solidarietà, arrivando a mettere in crisi l'elemento intergenerazionale della solidarietà stessa, che è quello più delicato ed evidentemente più importante. Ora, io vorrei porle un'altra domanda su questo: la crisi c'è, qual è la risposta? O meglio, per usare la sua espressione, qual è una linea possibile di risposta, per così dire su due fronti: il primo è quello del sistema in quanto tale, delle istituzioni sanitarie, previdenziali, assistenziali; il secondo è quello, invece, di un intervento che emerge dalla società, che innerva e che sostiene, come in fondo era già accaduto negli anni Settanta e Ottanta, le politiche pubbliche, il "non profit" o, come l'ha definito tutto un filone di pensiero, il "terzo settore". Tutto questo che rapporto può avere con le istituzioni? E quale contributo può dare a una soluzione o a un inizio di soluzione della crisi?

## **Mattia Persiani**

Proporrei di distinguere quanto attiene alla tutela della salute da quanto attiene alla tutela pensionistica.

Per quanto riguarda la tutela della salute, si potrebbe anche pensare che, più di quanto fatto, il legislatore non poteva fare. La riforma del 1978 è sicuramente coerente con i principi sanciti dagli artt. 2,3 e 32 Cost.

Se la riforma non ha funzionato a pieno e, soprattutto, se anche la tutela della salute è in crisi, ciò è dovuto quasi esclusivamente ad una scarsa educazione sanitaria e al prevalere del malaffare. Le risorse sono insufficienti soltanto perché sono state sperperate per effetto di attività criminose poste in essere da chi, a tutti i livelli, ha gestito il sistema con la partecipazione, a volte, anche degli assistiti.

Per quanto riguarda, invece, la tutela pensionistica, io vorrei rispondere prendendo le mosse da una considerazione di fondo.

Se il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione affida alla Repubblica il compito di *"rimuove gli ostacoli di carattere economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana"*, quale significato dobbiamo attribuire all'espressione *"ostacoli di carattere economico e sociale"*?

Sono forse quegli ostacoli il mancato mantenimento del tenore di vita rag-

---

giunto durante l'attività lavorativa ovvero soltanto la mancanza dei "mezzi adeguati alle esigenze di vita" di cui parla il secondo comma dell'art. 38 Cost.? Quei "mezzi" devono essere individuati avendo riguardo al livello retributivo raggiunto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa ovvero, invece, altro non sono che il minimo essenziale necessario per consentire l'effettivo godimento dei diritti civili e politici?

Questi sono, a mio avviso, i problemi di fondo di qualsiasi tutela previdenziale. Problemi ai quali non sempre il nostro legislatore ha dato soluzioni adeguate e, soprattutto, soluzioni ispirate ai principi costituzionali.

Abbiamo visto, infatti, come, alla fine degli anni Sessanta del secolo scorso, il legislatore ha ceduto all'improvvida pressione dei sindacati. Il mantenimento del tenore di vita raggiunto durante lo svolgimento dell'attività lavorativa non può essere un compito affidato all'intera collettività organizzata nello Stato, ma ad esso deve provvedere esclusivamente chi quel tenore aveva raggiunto, anche perché tanto maggiore era quel tenore quanto maggiori erano le possibilità di un previdente risparmio.

Ma v'è di più. A mio avviso, si potrebbe anche sostenere che la stessa idea di una pensione retributiva, propria dell'impiego pubblico, non ha senso per l'impiego privato.

Ed infatti l'interesse pubblico, la cui soddisfazione è affidata alla gestione del sistema pensionistico ha ad oggetto esclusivamente l'erogazione di "mezzi adeguati alle esigenze di vita", come recita il secondo comma dell'art. 38 Cost. e, cioè, ai mezzi che, sulla base di valutazioni generali, sono idonei a garantire l'esercizio dei diritti civili e politici. La responsabilità, e la scelta, di mantenere il tenore di vita raggiunto durante l'attività lavorativa gravano, come direbbe Don Sturzo, sugli interessati.

A questo punto, è inevitabile un cenno a quello che viene definito come *terzo settore*, al quale possono essere ricondotti sia gli interventi terzi rispetto ai soggetti protetti sia la previdenza complementare. Trattasi, però, di tutele non solo eventuali, ma anche, stando alle esperienze concrete, di scarsa portata.

A voler concludere quest'aspetto della materia trattata avendo la fantasia di immaginare, come in sogno, quello che potrebbe essere un sistema pensionistico rispettoso dei principi costituzionali e, al tempo stesso, razionale ed efficiente tale, cioè, da garantire i valori di democrazia e di civiltà, queste potrebbero esserne le caratteristiche.

Una tutela previdenziale minima, a carico dello Stato, destinata a soddisfare l'interesse pubblico generale. Tutela minima eventualmente integrata da forme di previdenza destinate a soddisfare interessi privati dei soggetti tute-

---

lati. Un sistema con queste caratteristiche sarebbe accettato anche da Don Sturzo: quel suo *"abbia paura dello Stato"* sarebbe ridimensionato, perché uno Stato che si limita a garantire la tutela minima uguale per tutti non è sicuramente uno Stato che mette paura.

### **Edoardo Bressan**

Così si sarebbe anche, credo, tenuta presente l'indicazione di Beveridge, che forse a questo pensava, almeno in una prospettiva medio-lunga.

### **Mattia Persiani**

La proposta politica di Lord Beveridge si ricollega all'idea, anch'essa politica, della libertà dal bisogno e, allo stesso modo di questa, sta a significare che il riconoscimento dell'uguaglianza formale, derivante dalla rivoluzione francese e proprio dello Stato liberale, non è sufficiente a garantire l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici.

L'uguaglianza formale, infatti, a nulla serve se mancano le condizioni economiche e sociali indispensabili a far godere effettivamente la libertà e i diritti civili e politici.

È necessario, quindi, garantire l'uguaglianza sostanziale e, cioè, quelle condizioni economiche e sociali previste dal secondo comma dell'art.3 Cost. Allo stesso modo è necessario che quelle condizioni, proprio perché costituiscono il presupposto dell'effettivo esercizio dei diritti civili e politici, siano garantite a tutti cittadini e non soltanto ai lavoratori. Senonché, il problema non è tanto un problema di scelte politiche, se non altro perché queste già sono state fatte dalla Costituzione repubblicana. Il problema, come spesso accade, è soprattutto un problema di risorse. Il problema è che, nelle condizioni attuali del nostro Paese, sembra sia già difficile riuscire a mantenere i livelli di tutela già realizzati.

### **Edoardo Bressan**

E in questo caso l'idea sturziana della sussidiarietà troverebbe spazio?

### **Mattia Persiani**

Ancora una volta e nonostante il tempo passato, non sarei d'accordo con la

---

prospettazione secondo la quale sussidiario sarebbe l'intervento dello Stato.

A mio avviso e continuando a tener presente l'indicazione risultante dal secondo comma dell'art. 3 Cost., lo Stato dovrebbe garantire, comunque, a tutti cittadini le condizioni economico sociali minime, intese come i "*mezzi adeguati alle esigenze di vita*" che consentano l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici.

Sussidiario, dunque, potrebbe essere, se mai, l'intervento dei privati, come singoli o come gruppi, essendo eventualmente destinato ad integrare ove occorra la tutela pubblica.

## **Edoardo Bressan**

E lo scenario attuale?

## **Mattia Persiani**

Lo scenario attuale, com'è noto, è molto incerto.

Molto incerto anche perché, se è vero che la soluzione dei problemi dei quali ci siamo occupati è condizionata anche da scelte politiche, è anche vero che quella soluzione è condizionata soprattutto alla disponibilità delle risorse finanziarie.

Basti pensare, da un lato, alla gravità del problema posto dal finanziamento degli ammortizzatori sociali e, d'altro lato, all'impossibilità di finanziare anche una qualsiasi tutela per gli inoccupati e, cioè, per chi non è ancora riuscito a trovare lavoro.

## **Dibattito**

### *Domanda*

La mia domanda riguarda la proposta di una pensione di base. Mi chiedo come potrebbe essere finanziata: con una contribuzione proporzionale al reddito o con altre modalità? Lo chiedo perché ho sempre pensato che il sistema pensionistico non avesse finalità redistributive, da realizzarsi, invece, con altri strumenti. Forse, però, in questo momento potrebbe essere più ragionevole operare una redistribuzione anche con il sistema pensionistico.

Quando ho fatto cenno all'ipotesi di istituire una pensione a favore di tutti cittadini non intendevo formulare una proposta concreta, ma soltanto lanciare un'idea.

Idea lanciata, soprattutto, per contrastare la concezione tradizionale e ricorrente secondo la quale il presupposto, e al tempo stesso la giustificazione, del diritto a pensione sarebbero costituiti dall'aver versato i contributi previdenziali.

Ed infatti, se si accoglie questa prospettiva, si finisce inevitabilmente per accettare una concezione della tutela previdenziale che è diversa da quella prevista dal legislatore costituente per almeno due ragioni.

La prima ragione è che si tratterebbe di una concezione individualistica ed egoistica, che rifiuta qualsiasi solidarietà perché si basa esclusivamente sulla corrispettività e, quindi, è del tutto indifferente ai bisogni degli altri.

La seconda ragione è che si tratterebbe di una concezione classista, limitata a realizzare la tutela di chi lavora (o ha avuto la fortuna di poter lavorare), dimenticando che l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici deve essere garantito a tutti i cittadini.

In altre parole, la tutela pensionistica dovrebbe avere caratteristiche analoghe a quelle della tutela della salute e, cioè, garantire a tutti cittadini prestazioni *standards*.

Si risolverebbe così il problema di fondo della previdenza che, a ben vedere, continua ad essere alimentato dalla prevalenza di interessi egoistici, come quello di tanti pensionati che pretendono di vedersi garantito il tenore di vita maturato durante l'esercizio dell'attività lavorativa, mentre, stando ai principi costituzionali, avrebbero soltanto diritto ai "*mezzi adeguati alle esigenze di vita*".

### *Domanda*

Nel corso più o meno degli ultimi 15 anni, anche per effetto di una certa linea di interpretazione delle libertà fondamentali del Trattato di Roma e del diritto della concorrenza comunitario, si è affermata l'idea di una sostanziale fungibilità, diciamo, tra pubblico e privato, al punto che recentemente la Corte di Giustizia ha ritenuto un ente tedesco che svolgeva la classica funzione di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali, quindi la più antica forma di assicurazione sociale, un ente erogatore di un servizio regolato dal mercato interno. Questa lettura, che ha una radice nel diritto del mercato unico, si è saldata con la lettura che, invece, ha spazio anche nella nostra giurisprudenza costituzionale, dell'art. 38 della

---

Costituzione come norma aperta. In realtà lei ha già risposto, fondamentale-  
mente, in questa prima parte della sua intervista, però vorrei che ci desse la  
sua opinione anche a questo riguardo.

*Mattia Persiani*

Devo confessare che, per me, risulta sempre più difficile valutare l'esperien-  
za europea in materia di previdenza sociale.

Io sono stato uno dei primi ad avere conseguito un diploma di alti studi eu-  
ropei, ma siamo al '56, quando l'esperienza europea era appena all'inizio.

Dopo di allora non ho più avuto molte occasioni per seguire da vicino quell'e-  
sperienza. Ho sempre avuto, però, l'impressione che nel diritto europeo  
abbiano sempre prevalso, rispetto alle concezioni mediterranee ispirate alla  
cultura romanistica, concezioni proprie della cultura giuridica anglosassone.

Un esempio di ciò è fornito dalla questione posta con riguardo al monopolio  
dell'INAIL: la netta impressione è che si sia finito per confondere un valore  
di civiltà e di solidarietà, come quello realizzato dalla gestione pubblica della  
tutela antinfortunistica, con un valore economico come quello espresso dal  
principio di concorrenza.

La stessa difficoltà di comprensione si incontra con riguardo alla sentenza  
della Corte Costituzionale n. 393 del 2000 che, a mio avviso, ha ulterior-  
mente inquinato i delicati rapporti tra previdenza pubblica e previdenza  
complementare. Quest'ultima, infatti, è stata mortificata perché, se la pre-  
videnza privata, come sancisce il quinto comma dell'art. 38 Cost., è libera,  
non può essere assoggettata alla previdenza pubblica con un nesso non solo  
strutturale, ma anche funzionale.

Previdenza pubblica e previdenza complementare hanno, già nel disegno co-  
stituzionale, funzioni separate e diverse. La previdenza pubblica è chiamata  
a realizzare un interesse pubblico generale che attende di essere soddisfatto  
con l'erogazione di "*mezzi adeguati esigenze di vita*", mentre la previdenza  
complementare è destinata a realizzare l'interesse esclusivamente privato di  
mantenere, dopo il pensionamento, il tenore di vita conquistato durante lo  
svolgimento dell'attività lavorativa.

Ancora una volta, quindi, sull'esigenza di garantire un valore di libertà ha  
finito per prevalere un'esigenza pragmatistica come quella di superare le  
difficoltà finanziarie della previdenza pubblica.

*Domanda*

Nel racconto dei dialoghi con don Sturzo emergeva come la Costituzione

---

Le avesse aperto un nuovo modo di pensare. Le chiederei di approfondire questo aspetto, che mi sembra segnalare una differenza: molti di noi hanno iniziato i loro studi e le loro ricerche in un contesto in cui la Costituzione costituisce, per così dire, un dato acquisito e imprescindibile, mentre, forse, per gli studiosi della Sua generazione non era così, la Carta fondamentale rappresentava una novità ancora da esplorare.

*Mattia Persiani*

Fino a un certo punto perché, come ho avuto modo di accennare, anche quelli della mia generazione già erano abituati all'idea che il diritto vigente fosse necessariamente influenzato dai principi costituzionali.

Del resto, è stato il mio Maestro, Francesco Santoro Passarelli, a superare le concezioni corporative e a fondare il diritto del lavoro repubblicano proprio muovendo dalla considerazione che il riconoscimento costituzionale della libertà dell'organizzazione sindacale (art. 39 Cost.) imponeva di ricondurre il diritto del lavoro al diritto privato.

Ai miei tempi, quindi, ebbi occasione di vivere da giovane studioso la polemica tra Francesco Santoro Passarelli e Costantino Mortati che, invece, prospettava una concezione pubblicistica del sistema sindacale.

Ed è così che, quando Santoro Passarelli, come ho riferito nella prefazione della ristampa del libro del 1960, mi invitò a studiare la previdenza sociale, mi accorsi subito che, in quella materia, mancava una letteratura che, come avveniva invece per il diritto del lavoro e il diritto sindacale, tenesse conto dei principi introdotti dalla Costituzione repubblicana.

Ciò forse perché, nell'immediato dopoguerra, la letteratura del diritto previdenziale era dovuta quasi esclusivamente a studiosi che occupavano posizioni di rilievo negli enti previdenziali: Giorgio Cannella era l'avvocato generale dell'INPS, Giuseppe Alibrandi era il direttore generale dell'INAIL e così via.

Ci sarebbe, quindi, da sospettare che, proprio a ragione della lontananza dagli ambienti universitari, gli studiosi del diritto previdenziale erano rimasti estranei al circuito culturale che si era venuto formando in altri rami del diritto. Ed infatti essi continuavano ad accettare le concezioni che erano state prospettate vigente l'ordinamento corporativo: le assicurazioni sociali sarebbero state un sottotipo del tipo assicurazione e avrebbero realizzato una solidarietà che, come quella corporativa, era limitata al rapporto tra datore e prestatore di lavoro.

E allora pensate a uno che vuole reagire all'avvertimento di don Sturzo di "*aver paura dello Stato*" e, quindi, deve trovare la maniera per poter fare affidamento sullo Stato.

---

Avendo cominciato a leggere Lord Beveridge e quanto era stato scritto sul principio di libertà dal bisogno, si rende conto che non può utilizzare una letteratura giuridica che ancora ricostruisce il rapporto giuridico previdenziale senza tener conto dello Stato e quasi che si limitasse a realizzare interessi dei datori e dei prestatori di lavoro.

A quel punto, però, l'aiuto viene dalla lettura della Costituzione repubblicana e, soprattutto, dalla lettura degli artt. 2 e 3; una volta afferrata la portata innovativa dei principi contenuti in quelle disposizioni, cominciare a studiare la nuova prospettiva della teoria della previdenza sociale è stato un po' come esplorare una foresta vergine.

### *Domanda*

Ha fatto un accenno prima alla Corte Costituzionale. Rispetto alla mancanza di scelte in ordine al sistema previdenziale prospettato nella Costituzione, che Lei imputa al legislatore, come valuta il contributo della Corte Costituzionale?

### *Mattia Persiani*

La Corte Costituzionale, lo sappiamo tutti, è un giudice politico e, quindi, non gli si può chiedere di far dottrina e, cioè, di elaborare concetti.

Fatto è che la Corte Costituzionale per lunghi anni ha asseverato l'idea che il diritto a pensione dovesse essere assimilato, a tutti gli effetti, al diritto alla retribuzione, se non altro perché si tratta di un diritto derivante dal versamento, a favore del titolare, di una contribuzione previdenziale.

Ed è per questo che, fino a fine degli anni Novanta del secolo scorso, troverete numerose sentenze in cui i giudici costituzionali predicano l'applicazione anche ai trattamenti pensionistici del principio di proporzionalità sancito, per la retribuzione, dall'art. 36 Cost. ovvero decidono questioni riguardanti la materia pensionistica ricorrendo al principio di uguaglianza o a quello di razionalità sanciti dall'art. 3 Cost. Per contro, in quegli anni, è quasi impossibile trovare sentenze che decidono questioni previdenziali facendo ricorso ai principi dettati dall'art. 38 Cost.

Certo, una qualche spiegazione di questa tendenza della giurisprudenza costituzionale potrebbe essere individuata avendo riguardo alla sostanziale equivocità della formulazione dell'art. 38 Cost. La stessa distinzione tra cittadini e lavoratori, risultante secondo alcuni dal confronto fra il primo e il secondo comma, contraddice l'art. 3 secondo comma.

Solo dopo il 1990, la Corte Costituzionale, non a caso giudice politico, comincia ad avvertire serie preoccupazioni per il dissesto delle finanze dello

---

Stato e, quindi, si dimentica che la pensione deve essere assimilata alla retribuzione ed avverte, invece, l'esigenza di garantire anche alle giovani generazioni un'adeguata tutela previdenziale.

La considerazione di queste nuove esigenze induce i giudici costituzionali a superare i dubbi di costituzionalità che, molto probabilmente, venti anni prima non sarebbero stati superati.

Inutilmente l'ala sinistra dei costituzionalisti contestò la nuova giurisprudenza della Corte Costituzionale, argomentando che il principio del bilancio, o meglio della sua salvaguardia, non sarebbe un principio costituzionale da contemperare con i principi che regolano il diritto alle prestazioni previdenziali.

Fatto è che oggi possiamo considerare quella giurisprudenza anticipatrice, in qualche modo, di quanto sarebbe avvenuto successivamente quando, sia pure per effetto delle pressioni europee, il pareggio di bilancio è assunto a valore costituzionale.



---

**TERZO DIALOGO**  
**Fenomeni sociali e relazioni giuridiche:**  
**il welfare sussidiario in una prospettiva**  
**europea**

---

*Macerata, 11 aprile 2013*

---

# Fenomeni sociali e relazioni giuridiche: il welfare subsidiario in una prospettiva europea

---

*Stefano Giubboni*

1. Come ci ha appena ricordato Guido Canavesi nelle sue osservazioni introduttive di questa sessione che potremmo definire "europea" del ciclo di seminari dedicati alla cara memoria di Giuliana Ciocca, in effetti il principio di sussidiarietà, che vanta una gloriosa storia concettuale essenzialmente nella tradizione della dottrina sociale della Chiesa, ha avuto – in tempi recenti – una singolare ma a ben vedere non sorprendente riscoperta, sul piano giuridico, nel diritto dell'Unione europea, ancor prima che con la riforma del Titolo V della nostra Costituzione, grazie alla sua elezione, a partire dal trattato di Maastricht, a prioritario criterio di esercizio delle competenze concorrenti attribuite dai trattati alle istituzioni sopranazionali. Si tratta di una riscoperta singolare – anche se perfettamente comprensibile nella dinamica di progressiva e apparentemente inarrestabile dilatazione della sfera delle competenze attribuite all'Unione, che ha avuto non a caso nel Trattato di Maastricht il suo spartiacque storico –, perché, al di là di talune ovvie assonanze, i significati che questo principio assume nella dinamica istituzionale sopranazionale sono evidentemente molto diversi rispetto a quelli classicamente elaborati nell'ambito della dottrina sociale cattolica, ai quali pure il professor Canavesi ha fatto riferimento, e che costituiscono del resto il principale filo conduttore delle riflessioni che legano questo ciclo di incontri seminariali attorno al bel volume curato da Lorenza Violini e Giorgio Vittadini.

Io vorrei assolvere al compito che mi è stato assegnato, ripercorrendo sinteticamente gli sviluppi semantici del concetto di sussidiarietà dalla fondazione della Comunità economica europea (CEE) negli anni Cinquanta del Novecento, interrogandomi sul rapporto tra il *welfare State* nazionale e il processo di integrazione europea, per cercare di verificare in che modo la relazione "sussidiaria" tra questi due elementi portanti della nostra storia recente si sia modificata nel tempo. Questa prospettiva non è quella strettamente tecnico-giuridica cui sono adusi i cultori del diritto dell'Unione europea, che è centrata sull'analisi del concetto di sussidiarietà così come accolto nei trattati, in particolare, oggi, nel testo dell'art. 5, par. 3, del Trattato sull'Unione europea e dal relativo Protocollo. Io vi proporrò, piuttosto, in maniera ovviamente schematica, una periodizzazione, di carattere convenzionale come tutti gli esercizi ordinatori di questo tipo, utile spero a comprendere come questo rapporto tra i modelli sociali nazionali e il processo di integra-

---

zione europea si è evoluto, cambiando – a mio avviso profondamente – nel corso del tempo.

2. Vorrei esordire con una affermazione che vi parrà forse sin troppo netta, ma della quale spero di chiarire, e così di delimitare, subito il significato. Nella prospettiva europea, e certamente in quella accolta alle origini del processo integrativo, lo Stato sociale è – per così dire – costituzionalmente, ontologicamente sussidiario. Questo connotato fondativo del rapporto tra sistemi sociali nazionali e istituzioni comunitarie risultava già chiaro con il Trattato di Parigi, istitutivo della CECA, ma si sarebbe ancor meglio chiarito con la stipula, nel 1957, del Trattato di Roma. Nella concezione originaria – che si trova illustrata nei due celebri rapporti che precedettero la stipula del Trattato di Roma (il rapporto Spaak e, prima, il rapporto Ohlin) – le politiche sociali venivano, infatti, sostanzialmente riservate alla competenza pressoché esclusiva degli Stati membri, in quanto ritenute appartenenti alla sfera della sovranità sociale di questi ultimi, ammettendosi solo in via eccezionale un intervento delle istituzioni sopranazionali in quest'ambito.

È evidente che questo impiego della parola sussidiarietà non coincide, in senso proprio, né col significato tecnico-giuridico che essa ha assunto nel diritto dell'Unione col Trattato di Maastricht, né con il concetto elaborato nella dottrina sociale della Chiesa. Tuttavia, c'è, in quest'uso traslato – e volutamente forzato – del termine "sussidiarietà", qualcosa di entrambi, nella misura in cui esso implica che l'intervento in quell'area ampia di azione pubblica che coincide con ciò che i Trattati chiamano politiche sociali, debba essere tendenzialmente riservato alle comunità statuali, e quindi alle unità inferiori o minori che compongono la nuova entità sopranazionale, essendo esse più adatte delle istituzioni comunitarie a svolgere tale compito.

Tale assetto di competenze – che fa dell'intervento redistributivo proprio del *welfare State* un compito tendenzialmente esclusivo delle comunità nazionali – ha anzitutto una motivazione economica. Le teorie economiche dominanti (anche) all'epoca, e in particolare le teorie del commercio internazionale basate, in fin dei conti, sulla classica elaborazione ricardiana del vantaggio comparativo, così come esposte nei rapporti che ho citato, erano univoche nell'escludere che una forma di integrazione mercantile regionale, quale la CEE, dovesse essere preceduta da una armonizzazione, per via legislativa, dei sistemi sociali nazionali. Questo spiega perché nel Trattato di Roma, nella versione originaria del '57, il titolo sulla politica sociale non attribuisse basi giuridiche di azione in tale materia alla CEE, se non in maniera del tutto eccezionale e in un'area, all'epoca, assai ristretta, quale era quella relativa alla parità di trattamento retributivo tra lavoratori e lavoratrici.

---

La giustificazione di ciò stava nella ferma previsione (consacrata nel testo dell'art. 117 del Trattato CEE) che un'armonizzazione dei sistemi sociali nazionali sarebbe conseguita spontaneamente dalle dinamiche del mercato comune, grazie ad una naturale spinta all'armonizzazione nel progresso con un livellamento verso l'alto del tenore di vita delle classi lavoratrici all'interno della Comunità. Sicché l'armonizzazione dei sistemi sociali nazionali sarebbe stata il risultato spontaneo, semi-automatico del funzionamento del mercato comune, dovendosi perciò stesso escludere l'esigenza di un intervento eteronomo ex ante, per via legislativa, delle istituzioni comunitarie. Questo, semmai, escluso in linea di principio, si sarebbe potuto giustificare – sempre su basi economiche – solo in casi eccezionali e limitati, nei quali l'intervento della Comunità si fosse rivelato necessario per impedire distorsioni del processo concorrenziale dovute a dislivelli di protezione sociale, non giustificati dai differenziali di produttività, all'interno dei diversi Stati membri. In tale originaria concezione, è in effetti questa la *ratio*, eminentemente economica, di una disposizione – l'unica ad attribuire alla Commissione un potere di iniziativa per l'emanazione di direttive – quale quella contenuta nell'art. 119 del Trattato CEE (oggi art. 157 del TFUE), che appunto consentiva, già allora, un intervento volto ad assicurare il rispetto del principio di parità di trattamento (inizialmente solo in materia retributiva) tra lavoratori di sesso, rispettivamente, maschile e femminile.

È noto, peraltro, come le prime direttive in materia risalgano alla metà degli anni Settanta, sulla scia della celebre giurisprudenza *Defrenne* della Corte di giustizia. Mentre l'unica produzione normativa comunitaria centrata sul riconoscimento di diritti che possiamo in senso lato definire di natura sociale è quella – stratificatasi a partire dal primo regolamento di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, n. 3 del 1958 – avente funzione strumentale alla garanzia della libera circolazione dei lavoratori all'interno del mercato comune.

In questa prima fase storica del processo di integrazione, che attraversa tutti gli anni Sessanta per giungere fino alla metà del decennio successivo, si può perciò parlare di una relazione radicalmente o costituzionalmente sussidiaria tra *welfare State* nazionale e Comunità europea, perché la CEE non ha competenze, se non marginali, in tale materia, e si astiene, comunque, da interventi di tipo normativo nella sfera delle politiche sociali, non ravvisando i presupposti eccezionali che giustifichino un ingresso del diritto comunitario nella sfera del diritto del lavoro e della sicurezza sociale nazionale e così lasciando agli Stati membri una totale libertà di azione. L'unico intervento previsto, ed effettivamente attuato, riguarda, in questa fase, il coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale (e più in generale la garanzia della libertà di circolazione e della parità di trattamento in favore

---

dei lavoratori migranti). Ma – come ho appena accennato – quello non è un intervento armonizzatorio, limitandosi esso a garantire la libera circolazione dei lavoratori migranti all'interno della Comunità senza intaccare la sovranità degli Stati membri nel configurare i rispettivi sistemi di *welfare*.

3. Questa relazione radicalmente sussidiaria cambia a partire dalla metà degli anni Settanta del secolo scorso, dopo la prima crisi petrolifera, che come noto dà l'abbrivo ad una discussione pubblica a livello europeo e induce le *leadership* politiche del tempo a prendere atto che l'armonizzazione nel progresso dei sistemi sociali nazionali, come processo spontaneamente sprigionato dall'integrazione dei mercati, è destinata a disvelare la sua natura illusoria per infrangersi negli scogli della crisi economica. È questo il presupposto storico-politico del vertice che si tenne a Parigi nel '74, con cui venne varato il primo piano di azione sociale delle Comunità europee. Un piano che poi fu effettivamente, ancorché parzialmente, tradotto nella prima grande stagione di direttive di armonizzazione.

L'azione armonizzatoria delle Comunità negli anni Settanta segue due filoni principali. Uno è quello che ha in realtà la sua prima radice nello stesso Trattato di Roma del 1957, cioè l'intervento per l'attuazione del principio di parità di trattamento tra lavoratori e lavoratrici, al quale si è già fatto cenno. Ma il filone più interessante, sul piano storico, ai fini della nostra analisi, è in realtà l'altro, e cioè quello della armonizzazione che Massimo D'Antona in un famoso saggio definì "funzionalista", in quanto fondava l'azione di ravvicinamento delle legislazioni nazionali attorno alla fissazione di alcuni *standard* comuni di tutela su di una esigenza di corretto funzionamento, sul piano sociale, del mercato comune. Sto facendo riferimento, naturalmente, alle tre direttive sulla crisi e la ristrutturazione delle imprese, in sequenza dedicate, la prima (del 1975) ai licenziamenti collettivi, la seconda (del 1977) ai trasferimenti d'azienda ed infine, la terza, approvata con qualche ritardo rispetto al piano originario nel 1980, alla tutela dei crediti retributivi in caso di insolvenza del datore di lavoro.

Qual è la nozione di sussidiarietà che si afferma in questa seconda fase del processo che sto descrivendo? È una nozione in cui, rimanendo ancora immutato il quadro costituzionale di riferimento (con le medesime basi normative delineate dal Trattato del 1957), l'aspetto innovativo rispetto alla fase precedente va rinvenuto nella valorizzazione della dimensione positiva racchiusa nel concetto di sussidiarietà. Se, fino ad allora, la sussidiarietà ha avuto una dimensione essenzialmente negativa, fondata sulla astensione dell'entità sopranazionale a beneficio di una piena autonomia degli Stati membri nel perseguire i propri obiettivi di politica sociale, la crisi economica

---

induce ora le istituzioni comunitarie a farsi carico di un intervento di armonizzazione positiva su vasta scala, proprio in ragione del fatto che quegli obiettivi di protezione sociale non potrebbero più essere efficacemente conseguiti senza allineare i sistemi nazionali ad un nucleo minimo di comuni *standard* di diritto del lavoro.

Si tratta, naturalmente, di forme di armonizzazione parziale, che si svolgono in campi che, per quanto rivolti alle principali aree di diritto del lavoro più direttamente connesse alle esigenze di gestione della crisi economica, riguardano segmenti piuttosto limitati dei sistemi nazionali. È del resto ben visibile la *ratio* economica di tali forme di integrazione positiva dei sistemi sociali nazionali, scontandosi la debolezza delle basi giuridiche di azione, che all'epoca (con la importante eccezione dell'area della parità di trattamento tra lavoratori di sesso maschile e femminile) non autorizzavano la Comunità a perseguire obiettivi di politica sociale autonomi rispetto all'esigenza di assicurare il regolare funzionamento del mercato comune. Ecco perché D'Antona ha definito questi interventi di integrazione positiva come forme di "armonizzazione funzionalista": perché si trattava di direttive adottate facendo affidamento sulla base giuridica che consentiva il ravvicinamento della legislazioni nazionali in quanto necessario al corretto funzionamento del mercato comune (il vecchio art. 100 del Trattato CEE).

4. Ciò spiega anche perché, durante tutti gli anni Ottanta, il dibattito sulla politica sociale europea si è tradotto, principalmente, in una discussione sulla insufficienza delle basi giuridiche dei trattati. Con l'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986 si modifica per la prima volta il Trattato di Roma e si introducono, tra l'altro, nuove competenze in materia di politica sociale. In particolare, si introdusse una importante competenza (concorrente) in materia di tutela della salute dei lavoratori nell'ambiente di lavoro, che ha consentito l'adozione di direttive molto innovative, a cominciare dalla direttiva quadro del 1989, che ha dato origine ad un processo di armonizzazione molto significativo con ricadute importanti in tutti gli ordinamenti nazionali.

Questa prima revisione dei trattati, con un primo ampliamento delle competenze in materia sociale, segna un *trend* che continua – pur faticosamente – durante gli anni Novanta. Il più significativo allargamento della sfera di competenza legislativa concorrente della Comunità europea in materia di politica sociale si deve, infatti, a ben vedere, già al Trattato di Maastricht. È noto, tuttavia, che nel 1992 non fu possibile modificare il titolo sulla politica sociale per la irriducibile opposizione della Gran Bretagna, che costrinse, per alcuni anni, a mantenere una sorta di politica sociale a doppio binario: da una parte, undici degli allora dodici Stati membri (tutti, appunto, tranne il Regno Unito), impegnatisi a dare attuazione tra di loro all'Accordo sulla

---

politica sociale, comunitarizzato mediante l'apposito Protocollo; dall'altra, l'unico canale vincolante l'insieme dei Paesi membri, rimasto fermo al testo del Trattato di Roma come modificato dall'AUE.

Il *trend* di espansione delle competenze comunitarie in materia sociale, avviato nell'86 con l'AUE e rafforzato dal Trattato di Maastricht, torna a coinvolgere nuovamente tutti gli Stati membri, con la cessazione dell'*opting-out* britannico, solo con la revisione di Amsterdam del 1997. Questo *trend* raggiunge, col Trattato di Amsterdam, anche la sua piena maturazione, visto che tale trattato, da un lato, ha finalmente consentito l'incorporazione dell'Accordo sulla politica sociale nel corpo del Trattato istitutivo delle Comunità europee, con una profonda revisione del titolo sulla politica sociale, e, dall'altro, ha innovato il quadro degli strumenti di azione delle Comunità con la istituzionalizzazione del sistema di coordinamento delle politiche nazionali dell'occupazione. La strategia europea dell'occupazione, al di là dei precedenti fermentati dopo il vertice di Essen del 1994, nasce, ufficialmente, con il Trattato di Amsterdam.

Il lato in qualche modo paradossale di questa espansione di competenza – corroborata dalle successive revisioni di Nizza (2001) e di Lisbona (2007) – è che essa non è stata seguita da alcuna significativa attività di normazione comunitaria in materia sociale. Se facciamo una rapida rassegna retrospettiva delle direttive approvate dalla metà degli anni Ottanta ad oggi, dobbiamo anzitutto constatare che quelle più significative (mi riferisco, in particolare, alla direttiva sul lavoro a tempo parziale e sul contratto a termine, rispettivamente del 1997 e del 1999) sono il frutto del dialogo sociale europeo, cioè di una innovazione istituzionale introdotta a partire dall'AUE e poi perfezionata dall'Accordo di Maastricht e dal Trattato di Amsterdam, che attribuisce alle parti sociali europee la possibilità di stipulare accordi quadro che possono essere recepiti in una "decisione" (una direttiva, come è avvenuto fino ad oggi), trasformandosi per tal via in fonte comunitaria. D'altra parte, esaurita la spinta propulsiva della macro-negoziazione sociale europea (come ben testimonia la vicenda della direttiva sul lavoro tramite agenzia del 2008), la legislazione comunitaria più recente – se si esclude l'area a sé stante del diritto antidiscriminatorio di nuova generazione – si è andata via via rarefacendosi, distinguendosi più per l'opera di consolidamento dell'*acquis* esistenti che non per quella di vera e propria nuova regolazione.

Ciò si è verificato – in modo all'apparenza paradossale – nel momento in cui l'Unione aveva conseguito, almeno in teoria, la più ampia base competenziale della ormai lunga storia del processo integrativo in materia sociale. Questo ci introduce ad un altro passaggio, ad una nuova tappa del percorso che sto sommariamente descrivendo, in cui il concetto di sussidiarietà cambia – a mio avviso – ancora di segno.

---

5. Questo nuovo momento di passaggio è simbolicamente rappresentato dal vertice di Lisbona del 2000. Perché nel vertice di Lisbona, che è quello che ha lanciato come noto il metodo aperto di coordinamento come strumento generale di *governance* europea, sostanzialmente le istituzioni comunitarie rinunciano al modello dell'armonizzazione e piuttosto incoraggiano la convergenza degli Stati membri su obiettivi di politica sociale e, prima ancora, dell'impiego, che vengono soltanto prefigurati per linee generali a livello dell'Unione, senza tuttavia essere positivizzati con interventi normativi vincolanti, secondo il modello sino ad allora dominante.

Il metodo aperto di coordinamento è infatti tutto basato sulla cosiddetta *soft-law* comunitaria, costituendone forse l'espressione più sofisticata e quasi sublimata. Il diritto comunitario "cogente", sia pure nella forma della direttiva, che tipicamente lascia un ampio spazio di manovra agli Stati membri nella scelta dei mezzi per conseguire il risultato prescritto, cede il passo alle linee-guida e alle raccomandazioni; e soprattutto, viene pressoché interamente assorbito dentro un percorso procedurale nel quale la "sostanza" della *governance* europea diventa, progressivamente, il "processo" in sé: la *peer-review*, la valutazione di *benchmarking*.

Questo riorientamento dello stesso gergo euro-unitario segnala, ai fini della nostra analisi, un dato di sicuro rilievo: che la sussidiarietà, in questa fase, significa il tendenziale ritorno ad una dimensione essenzialmente nazionale delle politiche sociali e del lavoro, se si vuole ad una rinazionalizzazione di tali politiche, sia pure nel quadro di una azione di coordinamento non vincolante e, appunto, di *governance by objectives* da parte dell'Unione, blandamente orientata al raggiungimento di alcuni obiettivi politici comuni. La sussidiarietà qui si misura soprattutto sugli strumenti impiegati, sulla loro essenziale dimensione processuale, sulla opzione per contenere al livello di minima vincolatività giuridica i mezzi di integrazione positiva usati in materia sociale. I quali si mantengono evidentemente ben oltre i confini – pure ampi – nei quali può essere esercitato il controllo giurisdizionale della Corte di giustizia, visto che, per definizione, la inosservanza delle raccomandazioni o dei più generali obiettivi di politica occupazionale e sociale (ad es., dei celebri principi comuni di *flexicurity*) non si presta ad essere sanzionata con la procedura di infrazione né può occasionare rinvii pregiudiziali ai giudici di Lussemburgo.

Ed è utile osservare che le direttive stesse, soprattutto le poche approvate negli ultimi anni, tendono ad alleggerire e a sfumare i contenuti regolativi di carattere precettivo (si è parlato, con un gioco di parole, di *softening* della *hard-law* comunitaria) oppure assumono un contenuto prevalentemente procedurale (come nel caso dei diritti di informazione e consultazione dei lavoratori). Le direttive di ultima generazione raramente contengono regole

---

direttamente applicabili, i.e. munite di effetto diretto (verticale) secondo la classica giurisprudenza della Corte di giustizia. Si tratta in genere di normazione per principi, focalizzata – come paradigmaticamente avviene nelle direttive sul lavoro “atipico” (a tempo parziale, a termine, interinale) – sulla regola della parità di trattamento, peraltro essa stessa declinata in maniera talvolta molto lasca, con ampie possibilità di deroga (come nella direttiva del 2008 sul lavoro tramite agenzia).

La sussidiarietà come tendenziale rifugio nella *soft-law* (e conseguente temperata rinazionalizzazione delle politiche sociali) non rappresenta, tuttavia, l’ultima tappa del percorso che sto descrivendo.

6. L’ultima fase è, infatti, quella che coincide con la crisi europea. Essa segna, a mio avviso, una fase del tutto nuova nel rapporto tra Stato sociale nazionale e integrazione europea.

La più grave crisi economica dal Secondo dopoguerra non ha – almeno ad oggi – trovato risposta in un autentico rafforzamento della integrazione politica europea all’insegna, come pure è stato prospettato anche in sedi ufficiali, del principio di solidarietà. A me sembra che si sia verificato piuttosto il contrario, e che lo stesso fondo “salva Stati”, nella configurazione definitiva e permanente dello *European Stability Mechanism*, risponda a una logica che è più di pesatura degli interessi egoistici degli Stati membri (di quelli dei Paesi creditori, con in testa la Germania, contro quelli dei Paesi debitori), che non di solidarietà europea. Mentre stenta ad affermarsi, e nei fatti arretra, l’idea di un rinnovato equilibrio tra integrazione e solidarietà, la nuova architettura della *governance* economica e monetaria dell’Unione trasforma lo stesso intervento di sostegno ed aiuto finanziario ai Paesi in crisi in un formidabile veicolo di destrutturazione dello Stato sociale nazionale e di cessione dei residui spazi di sovranità sociale sotto l’impero della nuova condizionalità europea, come dimostra – drammaticamente – il caso greco.

Gli strumenti progressivamente introdotti, sotto l’incalzare dell’emergenza, per tentare di arginare il contagio della crisi dei debiti sovrani, si sono tradotti nella superimposizione di regole che determinano un’ingabbiatura delle politiche economiche, fiscali e di bilancio degli Stati membri della eurozona, con un apparato di vincoli ormai costituzionalizzati negli stessi ordinamenti interni (in Italia, con la fissazione della *golden rule* del pareggio di bilancio nel testo novellato dell’art. 81 Cost.) che non ha precedenti nella storia delle democrazie pluralistiche.

Alain Supiot ha definito questo processo come una sorta di inveramento dell’ideale hayekiano di “detronizzazione della politica” a beneficio di una pura regola di (supposta) razionalità economica. Austerità, stabilità, condi-

---

zionalità sono in effetti il perno della nuova costituzione economica europea: con la radicale differenza, rispetto alla originaria concezione sussidiaria del rapporto tra *welfare State* e integrazione europea, che tali principi sprigionano la loro forza direttamente nella sfera delle politiche redistributive, essiccando gli spazi di autonomia degli Stati membri in materia sociale. Quel rapporto, dunque, nella nuova fase innescata dalla crisi economico-finanziaria, sembra essersi rovesciato nel suo opposto, senza tuttavia che l'Unione si sia dotata di strumenti di solidarietà per compensare – a livello sovranazionale – la perdita di capacità e autonomia redistributiva degli Stati membri in condizioni di difficoltà finanziaria.

Va inoltre osservato – con Christian Joerges – che il nuovo variegato strumentario istituzionale creato per fronteggiare la crisi sfugge anche alla classica forma della "integrazione attraverso il diritto", per assumere una configurazione inedita e inquietante, largamente basata sulla ibridazione di meccanismi intergovernativi di integrazione differenziata, norme di diritto internazionale, regole giuridiche euro-unitarie, strumenti paracontrattuali di gestione della crisi. E benché la Corte di giustizia, all'insegna di un'inevitabile *Realpolitik*, abbia nella sentenza *Pringle* sostanzialmente avallato la legittimità delle soluzioni istituzionali escogitate in particolare con l'introduzione dello *European Stability Mechanism*, rimangono aperti angosciosi interrogativi che riguardano – insieme – il deperimento delle strutture del *welfare State* nazionale e della legittimità democratica dell'Unione.

È con questi interrogativi – ai quali naturalmente non so dare risposta – che concludo questo intervento, ringraziandovi per l'attenzione dedicatami.

7. Per dovere di completezza e debito di riconoscenza intellettuale, è tuttavia opportuno che fornisca le indicazioni bibliografiche strettamente essenziali alle quali ho ispirato il mio intervento a questo seminario. A partire, naturalmente, dal volume che costituisce il filo conduttore di questi incontri – *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno* –, che, ricchissimo di riflessioni interdisciplinari sul welfare sussidiario come ineludibile strategia di riforma e rigenerazione dei sistemi di protezione sociale, affronta il tema in ottica europea trasversale nei diversi capitoli, ma con particolare attenzione nei contributi redatti dai due curatori.

Un inquadramento generale del tema del *welfare State* nell'ottica della sussidiarietà europea si trova in M. Napoli (a cura di), *Principio di sussidiarietà, Europa, Stato sociale*, Vita e Pensiero, Milano 2003 (ove si veda in particolare il saggio introduttivo di G. Arrigo, *Principio di sussidiarietà e politica sociale nell'Unione europea*, pp. 3 ss.). Per stimolanti riflessioni teoriche di taglio anche europeo, pure assai utili all'analisi svolta sopra, cfr. inoltre R.

---

Pessi, *Il welfare mix: povertà ed esclusione sociale*, in G. Canavesi e I. di Spilimbergo (a cura di), *Solidarietà, sussidiarietà e sicurezza sociale*. Giornata di studi in onore di Paola Olivelli, EUM, Macerata 2012, pp. 51 ss.

Per un approfondimento del retroterra concettuale della periodizzazione proposta sopra, rinvio a S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna 2003, pp. 17 ss. Il riferimento fatto in questo contesto al saggio di M. D'Antona è, in particolare, alla sua nota voce *Sistema giuridico comunitario*, in A. Baylos Grau et al. (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi Editore, Bologna 1996, pp. 3 ss.

La letteratura sulla crisi economico-finanziaria europea e sul suo drammatico impatto – attuale e potenziale – sui sistemi di *welfare* degli Stati membri è ormai ampia. La citazione di A. Supiot è tratta dal suo ultimo libro *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Seuil, Paris 2010. Un'ampia analisi teorica – dal punto di vista del diritto del lavoro – è offerta ora da S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempo di crisi*, Laterza, Bari-Roma 2013. Una perspicua e densa contestualizzazione della crisi nella prospettiva delle trasformazioni della costituzione economica europea si trova nell'evocato saggio di C. Joerges, *Europe's Economic Constitution in Crisis*, ZENTRA Working Papers in Transnational Studies, n. 06/2012.

La decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea in causa C-370/12, *ThomasPringle*, è criticamente richiamata anche in S. Giubboni, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, Working Paper Centro Studi Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona".INT – 100/2013, cui faccio conclusivo rinvio anche per ulteriori indicazioni bibliografiche.

---

# Antropologia e welfare State. La nuova frontiera

---

*Daniela Verducci*

La modalità con cui il *welfare State* si è realizzato in Europa e in Italia, dopo la Seconda guerra mondiale ha causato pesanti ricadute sul piano antropologico: già nel 1913, Max Scheler dedicava un suo contributo, nell'*Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, alla psicologia della cosiddetta isteria da pensionamento (*Zur Psychologie der sogenannten Rentenhysterie*), ma oggi l'esposizione all'assistenzialismo dello Stato potrebbe aver addirittura intaccato la radice stessa dell'agire umano, così valorizzato da Hannah Arendt [H. Arendt, 1998, pp. 127-182], ovvero di quelle dinamiche di iniziativa creativa e responsabile, attraverso cui la soggettività umana si manifesta quale fattore di sviluppo personale, socio-culturale ed economico-materiale [C. Delsol, 2012, pp. 26-30]. Di ciò bisogna tener conto se, ora che lo Stato sociale è divenuto insostenibile dal punto di vista economico, anziché limitarsi a considerarlo inevitabilmente dismesso, si intende impegnarsi a «preservare i diritti e le conquiste dei decenni passati in una forma che sia sostenibile per tutti» [M. Borghesi, 2012, p. 32] e attivarsi a promuovere quella «ricalibratura funzionale, distributiva e normativa» del welfare, che lo metta al riparo dal rischio di incepparsi irrimediabilmente o di imboccare spirali involutive [M. Ferrera, 2004, p. 2; Id., 1998].

La necessità di rivoluzionare il *welfare State* in vigore sta in effetti emergendo con grande forza in Italia e altrove: il presidente del CENSIS, Antonio De Rita, durante la conferenza stampa sul *Welfare 2020*, tenutasi il 3 maggio 2013 alla Fondazione Roma, ha addirittura dichiarato che «il *welfare* è morto [...] il programma di Stato sociale è crollato; il *welfare State* non esiste più» [<http://www.lindro.it/economia/2013-05-03/80718-il-nuovo-welfare-della-crisi-politica#sthash.CxNzy1cV.dpuf>]. A lui ha fatto eco il Cancelliere dello Scacchiere, George Osborne, che alla BBC, prima ancora che al Congresso dei Conservatori di Manchester, ha illustrato come un gesto di "amore estremo" (*tough love*) quello che si appresta a compiere, convertendo in dinamiche di "work for your dole" le forme assistenzialistiche di aiuto ai disoccupati, ispirate all'ormai inadeguata cultura del "something for nothing" [*The Guardian*, 30 settembre 2013]. Ancora più radicale il discorso che il re d'Olanda, Willem Alexander, ha pronunciato all'apertura dell'anno parlamentare, il 17 settembre 2013, annunciando l'imminente passaggio al nuovo modello di welfare, denominato della "society of participation", in cui a ciascuno sarà richiesto di assumersi le personali responsabilità per la propria vita e per quella del proprio entourage. Da un lato, infatti – ha

---

proseguito il re – il *welfare State* del XX secolo è diventato insostenibile dal punto di vista economico, dall'altro, però, è cambiato l'atteggiamento delle persone stesse che, al giorno d'oggi, vogliono fare le loro scelte, organizzarsi la loro vita e prendersi cura le une delle altre. Nel nuovo assetto partecipativo dello stato sociale, perciò, i cittadini dovranno/potranno costruirsi da sé le loro reti sociali e di previdenza e trovare autonomamente garanzie economiche per affrontare il presente e il futuro [<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/09/17/koning-in-eerste-troonrede-crisis-voelbaar-maar-nederland-heeft-perspectief/>]. L'opulenta e generosa Olanda – terra del giusto e della misericordia, come fu definita negli anni oscuri del Nazismo da Johan Huizinga [J. Huizinga, 2008], ma anche patria di uno stato che, nel 1984, Paul Kalma, ricercatore e uomo politico del Partito Olandese del Lavoro (*Partij van de Arbeid*), indicò come una specie di Babbo Natale [P. Kalma, 1982] – ha così suonato il *requiem* per quel sistema di sviluppo economico e sociale, indicato come "Poldermodel", che fu sancito dal patto di concertazione del 1982, siglato a Wassenaar, periferia dell'Aja, da governo, imprenditori e sindacati e che rese l'Olanda la patria mondiale dell'assistenzialismo [G. Meotti, *Il Foglio*, 21 settembre 2013].

Non va dimenticato tuttavia che la tendenza all'umanizzazione delle istituzioni politico-economiche della Modernità, fin da quella che è considerata la sua prima affermazione nel 1601 con l'approvazione della *Poor Law* in Inghilterra, si è sviluppata con continuità accanto alle concezioni hobbesiane dello stato e all'idea economicistica del mercato autoregolantesi, conducendo tra il 1883 e il 1915, negli stati europei, ad una progressiva instaurazione di forme di *welfare State*, che hanno poi guadagnato ulteriore significativa espansione dal 1945 al 1975 [G.A. Ritter, 2003; A. Rapini, 2010; F. Conti e G. Silei, 2013].

All'indomani della Seconda guerra mondiale, infatti, fu proprio la riflessione sul welfarismo, messo in campo da Nazismo e Fascismo come fonte di consenso popolare [F. De Felice, 1997] a costituire la base per l'elaborazione di politiche intese ad evitare che il ripetersi di situazioni di crisi economica e sociale, analoghe a quelle del primo Dopoguerra e del '29, facesse sorgere un nuovo Leviatano [A. Rapini, 2012, p. 8].

Del tutto insufficiente allo scopo appariva la mera restaurazione della democrazia liberale e liberista, carente com'era nell'impegno ad attuare adeguate prospettive di sicurezza e previdenza sociale. Per questo, nel *Beveridge Report*, intitolato *Social Insurance and Allied Services*, del 1942, si sostenne che per scongiurare la ricomparsa del tragico passato di crisi economica, totalitarismo e guerra, andavano tagliati alla radice "i cinque cattivi giganti" (*the five giant evils*), che ne costituivano le condizioni di possibilità: il bisogno, la malattia, l'ignoranza, la miseria, l'ozio della disoccupazione e

---

della dipendenza economica (*want, disease, ignorance, squalor, idleness*) [W. Beveridge, 1942, p. 6]. Rispetto alla tendenza a sostituire alla "mano invisibile" del mercato autoregolamentato dell'economia politica classica, la "mano visibile" dei governi a sostegno del potere d'acquisto dei consumatori [J. M. Keynes, 2004], tendenza che già negli anni Trenta aveva dato luogo all'assunzione di misure di assistenza e assicurazione sociale, il rapporto Beveridge si incentrava su un'idea di protezione sociale molto più incisiva, in quanto impegnava lo stato a garantire a tutti un reddito minimo di sopravvivenza e ad eliminare miseria e dipendenza economica, controllando le pulsioni distruttive del mercato e integrando le masse nell'ambito della piena cittadinanza [A. Rapini, 2012, p. 10].

Tale marcata inclinazione welfaristica della mentalità politica del secondo dopoguerra condusse ad operare una sorta di "rifondazione" in chiave sociale della democrazia stessa [T.H. Marshall, 2002], non solo ripristinando i diritti civili e politici abbandonati durante il Nazismo e il Fascismo, ed eventualmente allargandoli come nel caso della concessione del diritto di voto alle donne, ma anche introducendo il riconoscimento di diritti sociali quali il diritto al lavoro, all'assicurazione contro la disoccupazione e le malattie, alla pensione per gli anziani, a un servizio sanitario di buona qualità, ad abitazioni decenti, ad uguali opportunità nell'educazione e nell'istruzione [A. Rapini, 2012, p. 10]. I diritti sociali sono, infatti, richiamati nella costituzione francese del 1947, nella *Grundgesetz* della Repubblica Federale di Germania del 1949 [G. Gozzi, 1997], nella carta costituzionale italiana, entrata in vigore nel 1948, dove il diritto alla sicurezza sociale viene sancito in stretta correlazione al dovere dello stato democratico di garantire attivamente il benessere dei cittadini e i loro diritti sociali, primo fra tutti il diritto al lavoro, eretto addirittura fondamento della repubblica (art. 1). Molto sentita dai costituenti italiani fu l'esigenza di riconnettere riforme sociali e democrazia e di marcare il passaggio da una concezione totalitaria del *welfare*, quale supporto all'adesione delle masse allo stato, ad un *welfare* democratico, funzionale alla cittadinanza attiva quale forma di valorizzazione della persona [A. Rapini, 2005]. Significative in proposito le parole del giurista e costituente Lelio Basso:

«Noi pensiamo che la democrazia si difende, che la libertà si difende [...] facendo partecipare tutti i cittadini alla vita dello Stato, inserendo tutti i cittadini nella vita dello Stato; tutti fino all'ultimo pastore dell'Abruzzo, fino all'ultimo minatore della Sardegna, fino all'ultimo contadino della Sicilia, fino all'ultimo montanaro delle Alpi, tutti, fino all'ultima donna di casa nei dispersi casolari della Calabria e della Basilicata. Solo se noi otterremo che tutti effettivamente siano messi in grado di partecipare alla gestione economica e politica della vita collettiva, noi realizzeremo veramente un democrazia.

---

[...] Finché non sarà garantito a tutti il lavoro, non sarà garantita a tutti la libertà; finché non vi sarà sicurezza sociale, non vi sarà veramente democrazia politica; o noi realizzeremo interamente questa costituzione, o noi non avremo realizzato la democrazia in Italia». [L. Basso, 1951, pp. 54-55].

Tuttavia, nonostante gli ottimi propositi dei padri costituenti di reincorporare la dimensione economica entro i rapporti sociali e politici, in conformità all' «eccezionale scoperta delle recenti ricerche storiche ed antropologiche», evidenziata da K. Polanyi, secondo cui «l'economia dell'uomo, di regola, è immersa nei suoi rapporti sociali» [K. Polanyi, 1974, p. 61], da cui trae anche i suoi limiti e le sue finalità, quella che si è affermata in Italia è stata, invece, una concezione democraticamente estrinseca dello stato sociale [L. Corchia, 2013, pp. 319-332], che l'ha inteso quasi unicamente in senso assistenzialistico-risarcitorio come «insieme di beni da fornire a tutti senza distinzioni da parte di un unico produttore, lo Stato» [L. Violini, 2012, p. 214]. Tale estrinsecità democratica non solo ha prodotto l'attuale insostenibilità materiale dello stato sociale, che tutti ormai lamentano, ma, ciò che è ben più grave, ha indotto anche una sorta di "blocco" delle energie psichico-spirituali e delle risorse antropologiche relative al desiderio di futuro, che sono indispensabili per la positiva trasformazione di esso [M. Magatti, 2013, pp. 106-108]. Come fa osservare Lorenza Violini:

«l'estensione dei benefici di *welfare* ad ampie categorie di cittadini ha creato a un tempo l'incremento (deresponsabilizzante) delle pretese verso lo Stato e un venir meno delle capacità di iniziativa volta a rispondere in modo autonomo ai propri bisogni e a quelli della comunità di appartenenza, cosicché oggi è divenuto culturalmente dominante il modello secondo cui ogni desiderio al di là dell'esistenza di un bisogno effettivo e verificabile, finisce per essere letto dai cittadini come un vero e proprio diritto» [L. Violini, 2012, p. 215].

Per dar seguito a quella che è ormai sentita a livello europeo come necessità inderogabile di oltrepasamento dell'assetto attuale del *welfare*, non sembra dunque sufficiente applicarsi a convertire in senso subsidiario l'attuale stato sociale universalistico e statalistico, con interventi di carattere giuridico-economico, che pure restano urgenti e obbligati; la nuova imprescindibile frontiera di riferimento è ormai divenuta, piuttosto, l'urgente integrazione di tali pratiche "di superficie" con percorsi di profondità, capaci di riattingere, riattivandola, a quella spontanea intenzionalità di trascendenza solidale, specie-specifica del vivente umano, dove sono riposte le energie e le risorse di soggettività, dalle quali soltanto può scaturire nuova vitalità di visione e di volontà per l'evoluzione delle vecchie idee sul benessere e per la conseguente azione trasformatrice delle istituzioni e della società.

---

Ma l'antropologia tuttora alla base dei saperi e delle pratiche socio-giuridico-economiche degli stati liberali, è stata invece riconosciuta dal direttore del *think tank* inglese *ResPublica*, Phillip Blond, come di ascendenza addirittura hobbesiana; l'intero sistema della convivenza nel mondo occidentale si fonderebbe, cioè, su una antropologia negativa che, rappresentando la società civile come il campo della lotta di tutti contro tutti (*homo homini lupus*), richiede, da parte di individui reciprocamente sfiduciati, che lo stato sia investito del monopolio del potere. Di qui, secondo Blond, il liberalismo moderno sarebbe stato indotto, sia pure in modo paradossale e inconscio, a legittimare politicamente la propria condotta statalista, che è d'ostacolo, in teoria e in pratica, a far sprigionare le risorse di trascendenza solidaristica proprie della soggettività [P. Blond, 2010, pp. 63-65]. A Blond viene rimproverato di aver elaborato tale interpretazione dello statalismo liberale senza adeguate basi scientifiche e a mero scopo di propaganda politica: in effetti l'osservazione fa da supporto al progetto di *Big Society*, sostitutiva di *Big Government*, contenuto nell'*Invitation to join Government of Britain*, il manifesto elettorale della campagna politica del 2010 del Tory Party di David Cameron – sarà poi un programma di *Bigger Society* quello effettivamente avviato a sperimentazione nelle aree di Eden (Cumbria), Sutton (Greater London), Windsor e Maidenhead (Berkshire), dai ministri Francis Maude e Nick Hurd del nuovo governo conservatore, presieduto da D. Cameron [R. Cipriani, 2013, pp. 7-8; F. Vespasiano, 2013, pp. 30-31]. In verità, l'ermeneutica di Blond, come acutamente fa osservare M. Signore, mostra piuttosto quanto ampia sia la portata della ricerca di alternative al pessimismo antropologico da cui promanano le derive stataliste e mercatiste che affliggono l'attuale sistema europeo di *welfare State*, rendendolo inefficiente e insostenibile [M. Signore, 2011, pp. 30-31].

Su questa linea, in Italia, si è avviato addirittura un movimento di cultura economica che vuole recuperare le basi etico-antropologiche positive dell'economia e che ha rivisitato a questo scopo l'economia civile dell'Illuminismo napoletano [L. Bruni, S. Zamagni, 2004], dove al pessimismo antropologico-sociale di Hobbes, Rousseau, Mandeville, si contrappone la formula: *homo homini natura amicus* di Antonio Genovesi [E. Pii, 1984, p. 139]. Con essa si designa l'amore come fonte della socialità commerciale [K. Stapelbroek, 2005, p. 4], dato che se è vero che «ogni uomo ama naturalmente prima e più se che gli altri» è altrettanto indubitabile che egli «ha un fondo di pietà che per energia il porta di soccorrere chi è nel bisogno», per cui l'uomo «è naturalmente geloso del suo bene, ma non invidioso dell'altrui» [A. Genovesi, 2005, p. 274]. È a seguito di questa antropologia positiva che Genovesi può affermare: «Hobbes ha il torto di dire che per dritto di natura gli uomini sono in uno stato di guerra. Se diceva di fatto aveva ragione» [A. Genovesi, 2005, p. 294]. Dal punto di vista del Genovesi, infatti, sulla scorta

---

del pensiero morale di Shaftesbury, l'uomo possiede per natura un'intima capacità di bilanciare il sistema egocentrico delle forze personali e quello altruistico delle forze sociali [A. Genovesi, 2005, pp. 306, 295], ma tale naturale bilanciamento può talora venire disturbato e dar luogo ad uno stato di guerra di fatto [E. Pii, 1984, p. 139]. Né il sopravvalutare l'egoismo dell'uomo, promuove il miglioramento della società: Adam Smith, infatti, che aveva una visione pessimistica dell'uomo, improntata all'individualismo degli interessi, affida la promozione del bene comune alla "mano invisibile" del mercato. Al contrario, la consapevolezza che l'esercizio della naturale capacità umana di bilanciamento dell'interesse per sé e della solidarietà sociale può venire disturbato attiva i processi di individuazione dei fattori perturbatori e consente di porvi rimedio, mobilitando fin nell'ambito del mercato quelle risorse di relazionalità reciproca e di mutua assistenza dei soggetti, che solo un'antropologia positiva sa far venire alla luce.

L'assunzione di un tale rinnovato sguardo antropologico integrale è tanto più necessaria, in quanto ad aggravare la presente deprivazione antropologica, derivante dall'abitudine a operare con idee negative sull'uomo, sembra che, anche nel caso dello stato sociale, quale strumento giuridico per dar seguito al dettato delle cosiddette costituzioni "lunghe" novecentesche o più in generale alle esigenze mature e condivise di giustizia sociale della Modernità avanzata, si sia inscenata, analogamente a ciò che è avvenuto nelle sfere del lavoro e della comunicazione e con la complicità del prevalere diffuso di una mentalità sistemica economicistico-funzionalista, una unilaterale esaltazione dell'attenzione all'essere strumentale-oggettivante del mezzo-esecutivo, rappresentato dalla coppia mercato-produttore di ricchezza/stato-distributore di essa secondo equità, a detrimento del livello di finalizzazione-soggettivante in cui trovano espressione le vive individualità umane, concrete portatrici di bisogni e ideatrici di risposte personalizzate, ma destinate a ricevere, nell'assetto welfaristico attuale, soddisfazioni e cure standardizzate da parte di burocrazie rigide. Ciò ha favorito che cadesse nell'ombra la consapevolezza, chiara nelle epoche pre-*welfare*, dell'esistenza di una proto-socialità, misteriosamente data, spontanea ed efficace tra i viventi e specialmente tra gli uomini, facendo altresì sottovalutare il fatto, ora divenuto manifesto, che è solo su tale basileare darsi di vitalità ontologica che possono sostenersi e positivamente evolversi tutte le costruzioni umane, compreso l'edificio socio-giuridico del *welfare*: infatti, quanto più di quest'ultimo si è perso il senso dell'aggancio con la viva proto-socialità-degli esseri umani e lo si è unilateralmente improntato secondo la volontaristica razionalità-di-scopo (*Zweckrationalität*) [M. Weber, 1981, p. 23], non solo come acutamente ha messo in luce N. Luhmann, si è favorita la rottura delle forme mondo-vitali della reciprocità e del loro «meccanismo: aiuto/gratitudine/aiuto» ma, sostituendole con «l'aiuto organizzato» dello stato previden-

---

ziale, «non [si è stati più in grado di] genera[re] in alcun modo solidarietà» (N. Luhmann, 1996, pp. 120-121).

Gli analisti del *welfare State* concordano nell'osservare quanto lo stato sociale occultamente si sia nutrito e continui a nutrirsi proprio di quelle funzioni soggettive di solidarietà responsabile, libera e creativa, che dalla fine del XIX secolo, nelle società avanzate, con la buona intenzione di incrementare il benessere dei cittadini, erano state sottratte allo spontaneismo delle famiglie e delle associazioni caritatevoli per affidarne il compito assistenziale alla apparentemente più efficace e produttiva sinergia tra mercato e stato. In ciò si è ottemperato anche ad una fondamentale caratteristica antropologica, quella che Arnold Gehlen chiama funzione di "agevolazione" o di "esonero" (*Entlastung*): per essa l'uomo si mostra in grado di approntarsi strumenti per "prestazioni esonerate", nelle quali cioè egli è messo al riparo «dalla pressione del presente immediato», dal dover sempre nuovamente impiegare energie decisionali per dirimere l'eccesso di stimoli cui è sottoposto [A. Gehlen, 1983, pp. 56, 77, 89-100]. L'abitudine e la tradizione rientrano in tali strumenti esoneranti al pari della simbolizzazione, della creazione delle istituzioni, dei codici e oggi dei "sistemi esperti", come il *welfare State*, le cui consegne l'individuo può limitarsi ad eseguire quasi in automatico, senza investirle ogni volta di elevata intenzionalità [K. Craik, 1969, pp. 32-79; P. Scaruffi, 1991, cap. 3; M. Fini, P. Milani, <http://www.performancetrading.it/Documents/it0217/it0217-sistemi-esperti.htm>].

Ma quando tutta la fiducia viene riposta nei sistemi esperti, ci avverte Antony Giddens, nell'uomo si assottiglia la «sicurezza ontologica» [A. Giddens, 1994, p. 49] e un *vulnus* potenzialmente letale viene inferto a livello del fattore genetico dell'umano e delle sue costruzioni, che consiste in quell'azione cooperativa e reciproca fin dalla sua emersione intenzionale, riscontrata all'opera da M. Tomasello tanto nel processo filogenetico di ominazione quanto nella ontogenesi degli individui umani di tutti i tempi. Anzi, secondo M. Tomasello la stessa filogenesi umana può trovare spiegazione solo nel progressivo emergere ed operare di una capacità di "ultrasocialità" [L. Anolli in: M. Tomasello, 2005, p. 13] degli esseri umani per la quale essi sono in grado «di mettere in comune le proprie risorse cognitive in modi sconosciuti alle altre specie animali», realizzando quella trasmissione culturale cumulativa per la quale hanno potuto formarsi e consolidarsi «tecnologie e tradizioni d'uso degli strumenti, forme di comunicazione e rappresentazione simbolica, organizzazioni e istituzioni sociali in tutta la loro complessità» [M. Tomasello, 2005, p. 21]. Nell'uomo infatti la trasmissione socio-culturale è in grado di produrre un effetto cumulativo perché l'impiego della creatività e della inventiva, presenti anche nei primati non umani, è sistematicamente supportato da processi di trasmissione sociale fedele e di socio-genesi, innestati

---

su una «infrastruttura psicologica di intenzionalità condivisa, originatasi durante l'evoluzione a sostegno delle attività di collaborazione» [M. Tomasello, 2009, p. 23]; tale infrastruttura "naturalmente" porta gli umani a comprendere «i conspecifici come esseri simili a loro stessi, con vite intenzionali e mentali simili alla propria» e ad essere inclini «a portare gli uni i pesi degli altri», come ricordò J. Tischner nell'omelia del 19 ottobre 1980 a Cracovia nella Cattedrale del Wawel durante la Messa celebrata per i lavoratori del sindacato autonomo *Solidarność*, che lottavano per conquistarsi un lavoro e una vita in una società più umana [J. Tischner, 1981, p. 12].

Considerato dal punto di vista antropologico, diviene più chiaro perché l'assistenzialismo statalista risarcitorio del modello vigente di *welfare State* non solo non è di aiuto nel presente frangente sfavorevole, ma addirittura può essere «identificato come uno dei fattori se non scatenanti certo acuenti le conseguenze della attuale crisi economica» [L. Violini, 2012, p. 215], che lo ha reso insostenibile dal punto di vista dei bilanci degli stati: esso rinforza nei soggetti destinatari gli atteggiamenti esoneranti a scapito di quelli responsabili e intraprendenti.

Del resto, nei "trent'anni gloriosi" (1945-1975) [C. Crouch, 1999] di espansione europea del *welfare State*, cosiddetti perché in essi si ebbe una costante crescita economica e una bassissima conflittualità sociale, si possono evidenziare effetti positivi in termini di integrazione sistemica, ma non relativamente all'integrazione sociale, che al contrario subì un «rinsecchimento» e talora una vera e propria colonizzazione dei mondi vitali e del senso di solidarietà diffuso negli ambiti di società civile, dando luogo come effetto emergente a un tipo di società in cui il senso morale dei cittadini non è cresciuto né i particolarismi sono stati superati, come i riformisti si sarebbero aspettati [I. Colozzi, 2012, p. 21].

Ugualmente ai nostri giorni, di fronte alle crescenti difficoltà a perseguire l'obiettivo del benessere nelle nuove condizioni create dal trasformarsi della società da moderna e industriale in post-moderna e post-industriale o post-fordista, il binomio stato-mercato, cui resta affidato il compito di produrre stato sociale, attinge alle famiglie, alle loro reti informali, al Terzo settore privato sociale, tuttora mantenendo tali agenti sociali in un rapporto di subordinazione e di strumentalità, cioè, di nuovo, consumando le risorse di solidarietà esistenti senza riuscire a produrne di nuove [I. Colozzi, 2012, p. 22].

Tutto ciò documenta quanto la forma vigente dello stato sociale sottostia allo stesso *trend* antiumano, in quanto antropologicamente reificante anziché vivificante, che caratterizza la gran parte degli edifici, materiali e culturali, messi in piedi dall'uomo moderno. Essi hanno ingenerato una grave «debili-

---

tazione dell'io», che si esprime nella difficoltà esistenziale dell'uomo attuale a sperimentare la realtà nella sua profondità ontologica ultra-razionalistica, cioè in quanto «precedente da un fondamento misterioso» con il quale però egli stesso «si trova in relazione costitutiva [...] attraverso il proprio essere nella realtà» [J. Prades López, 2007, pp. 62-63]. L'uomo tipico della società post-industriale si propone infatti come *anima technica vacua* [H.U. von Balthasar, 1994, p. 86], nella misura in cui sia mostra indebolite le capacità meta-tecniche di conoscenza del senso del mondo, degli altri uomini, di se stesso sia si rivela immemore di quella specie-specifica capacità ontologica di attiva solidarietà intersoggettiva e cosmica, che lo stabilisce quale operatore universale di sviluppo.

Ciò è stato sorprendentemente riconosciuto nell'ambito delle Politiche di Cooperazione allo Sviluppo (PCS), originatesi nel periodo immediatamente successivo alla fine della Seconda Guerra Mondiale, con i piani di ricostruzione post-bellica e la creazione del sistema delle Nazioni Unite. A partire dagli anni Novanta, infatti, dopo gli insoddisfacenti interventi di aggiustamento strutturale degli anni '80, si è andato affermando, nel dibattito internazionale tra paesi donatori, istituzioni multilaterali e paesi in via di sviluppo, un nuovo paradigma di PCS. Con esso, ispirato agli studi del Premio Nobel per l'economia nel 1998, Amartya Sen [A.K. Sen, 1973/1997, 1982, 1984, 1986, 1987; S. Caruso, 2002, pp. 58-86], al *capabilities approach*, teorizzato da Martha Nussbaum [M.C. Nussbaum, 1988, 1997] e alle teorie del Premio Nobel per l'economia nel 2001, Joseph Stiglitz, vicedirettore della Banca Mondiale dal 1997 al 2000 [J.E. Stiglitz, G.M. Meier (ed. by), 2000], pur continuando a finalizzare gli aiuti all'obiettivo dello sradicamento della povertà, si è cominciato ad intendere quest'ultima in un'accezione più ampia, inclusiva non solo degli aspetti strettamente economici ma anche di quelli sociali, quali l'istruzione, i diritti umani, l'ambiente, l'uso delle risorse e soprattutto si è divenuti avvertiti della imprescindibile valenza del fattore antropologico, rappresentato dalla capacità/capacitabilità degli individui di vivere una vita dignitosa [F. Bonaglia, V. de Luca, 2006, pp. 76-77] .

È proprio a questa competenza che l'antropologia filosofica novecentesca richiama l'uomo, quando lo rappresenta come l'essere dal quale dipendono tutte le forme dell'essere [M. Scheler, 1988, p. 252] e nel quale «tutte le generazioni essenziali dell'essere, essere fisico, chimico, vivente, spirituale, s'incontrano e si separano» [M. Scheler, 1988, p. 253] e specialmente quando lo scopre come un «microcosmo» non appena staticamente speculare al macrocosmo ma piuttosto quale "vivente ontopoietico", che nelle sue «messe in atto» (*enactions*) è creativo/diffusivo d'essere a livello cosmico [A.-T. Tymieniecka, 1996, p. 15]. Nella concretezza degli atti dell'uomo, infatti, precisava già Max Scheler, vive e si compie la «pura attualità» del

---

«fondamento supremo di tutto ciò che è oggettivabile» ovvero ha luogo quel *Mitvollzug* (= compimento comune e simultaneo) dell'atto eterno di Dio, dove l'attività spirituale che forma idee e la forza pulsionale che le porta a realizzazione si mostrano in comunicazione sinergica [M. Scheler, 1988, p. 253] per la perenne edificazione e ricompaginazione del mondo. Solo un oscuramento o obsolescenza di sé quale «vortex of the universal sense», attivo nel cuore del «tumulto di un progresso generativo [...] dello smisurato flusso della vita» (= *turmoil of a generating progress [...] of the immeasurable stream of life*) [A.-T. Tymieniecka, 1986, p. 10], può spiegare la vana corsa dell'uomo odierno a estrolettersi e rimpiazzare, con le abilità e i saperi degli esperti, inevitabilmente settorializzanti e oggettivanti, quella originaria risorsa di solidarietà ontologica, produttiva e comunicativa d'essere, con la quale, da quando si è affermato il processo di ominazione, ogni vivente umano viene al mondo.

In conclusione, dunque, l'attuale assetto di *welfare State* osservato dal punto di vista delle sue ricadute deprivanti sul piano soggettivo, richiede di essere integrato e supportato da una adeguata e positiva concezione dell'uomo; non si tratta affatto di dismetterlo, al contrario, c'è da rivitalizzarne e rivalutarne la naturale radice antropologica. Lo strumento per questa fondamentale impresa umana può ben essere l'introduzione della visione e della pratica della sussidiarietà in tutte le sue forme, come sussidiarietà laterale che regola i rapporti tra persone, come sussidiarietà orizzontale tra società civile e istituzioni, come sussidiarietà verticale, tra istituzioni pubbliche [I. Colozzi, 2012, p. 23], purchè però non ci si riduca a riprodurre con ciò l'ennesimo sistema esperto che pretende di risolvere a priori qualunque problematicità e così blocca di nuovo sul nascere ogni espressione di libera e creativa soggettività solidale e reciproca non già omologata. In questo caso avverrebbe di nuovo infatti ciò che è già avvenuto e che Alexis Carrel, Premio Nobel per la medicina nel 1912, descrive così:

«Nello snervante comodo della vita moderna la massa delle regole che danno consistenza alla vita si è spappolata; la maggior parte delle fatiche che imponeva il mondo cosmico sono scomparse e con esse è scomparso anche lo sforzo creativo della personalità. La frontiera del bene e del male è svanita, la divisione regna ovunque. Poca osservazione e molto ragionamento conducono all'errore. Molta osservazione e poco ragionamento conducono alla verità». [A. Carrel, 1953, p. 27].

## Riferimenti bibliografici

L. Anolli, *Presentazione*, in M. Tomasello, *Le origini culturali della cognizione umana*, trad. it. di M. Riccucci, Il Mulino, Bologna 2005, pp. 7-18.

---

H. Arendt, *"Vita activa". La condizione umana*, trad. it. di S. Finzi, Bompiani, Milano 1998.

H.U. von Balthasar, *La mia opera ed Epilogo*, trad. it. di G. Sommovilla, Jaca Book, Milano 1994.

L. Basso, *Discorso pronunciato il 6 marzo 1947 all'Assemblea Costituente*, in Id., *Due totalitarismi. Fascismo e Democrazia Cristiana due regimi del capitalismo italiano*, Garzanti, Milano 1951, pp. 54-55.

W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Majesty's Stationary Office, London 1942.

F. Bonaglia, V. de Luca, *La cooperazione internazionale allo sviluppo*, Il Mulino, Bologna 2006.

P. Blond, *La prospettiva europea della sussidiarietà lombarda*, "Atlantide", n. 21, 3/2010, pp. 63-67.

M. Borghesi, *Sussidiarietà e solidarietà. Un nuovo modello di welfare*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR, Milano 2012, pp. 31-48.

L. Bruni, S. Zamagni, *Economia civile: efficienza, equità, felicità pubblica*, Il Mulino, Bologna 2004.

A. Carrel, *Riflessioni sulla condotta della vita*, trad. it. di F. Federici, Bompiani, Milano 1953.

S. Caruso, *Amartya Sen: la speranza di un mondo "migliorabile"*, "Testimonianze", 423 (2002), pp. 58-86.

R. Cipriani, *Dalla "Big Society" alla "Bigger Society"*, in F. Vespasiano, M. Simonei, *"Big Society". Contenuti e critiche*, Armando, Roma 2013, pp. 7-20.

F. Conti e G. Silei, *Breve storia del Welfare*, Carocci, Roma 2013.

L. Corchia, *Dall'espansione alla crisi del Welfare State. Una ricostruzione dei fattori critici nel modello italiano*, in M.A. Toscano, A. Cirillo, *Sulla razionalità occidentale. Processi, problemi, dialettiche*, Franco Angeli, Milano 2013, pp. 319-332.

K. Craik, *The nature of explanation*, Cambridge University Press, Cambridge UK 1943; trad. it. parziale di G. Gabella, in V. Somenzi (a cura di), *La fisica della mente*, Boringhieri, Torino 1969, pp. 32-79.

C. Crouch, *Sociologia dell'Europa Occidentale*, trad. it. di A. Vatta, Il Mulino, Bologna 2001.

F. De Felice (a cura di), *Antifascismi e Resistenze*, La Nuova Italia, Roma 1997.

---

C. Delsol, *I fondamenti antropologici del principio di sussidiarietà*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *cit.*, pp. 26-30.

M. Ferrera, *Le trappole del Welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna 1998.

—, *Ricalibrare il modello sociale europeo. Accelerare le riforme, migliorare il coordinamento*, URGE (Unità di ricerca sulla Governance Europea/Research Unit on European Governance) Working Paper 7/2004, pp. 1-10; [http://users.unimi.it/ferrera/upload/download/it/wp/Riformare\\_il\\_modello\\_sociale\\_europeo.pdf](http://users.unimi.it/ferrera/upload/download/it/wp/Riformare_il_modello_sociale_europeo.pdf)

A. Gehlen, *L'uomo. La sua natura e il suo posto nel mondo*, trad. it. di C. Mainoldi, Feltrinelli, Milano 1983.

A. Genovesi, *Delle lezioni di commercio o sia di economia civile, con elementi del commercio* (1765), a cura di M. L. Perna, Napoli 2005; Id., *Lezioni di economia civile*, a cura di F. Dal Degan, Vita e Pensiero, Milano 2013.

A. Giddens, *Le conseguenze della modernità*, trad. it. di M. Guani, Bologna, Il Mulino, Bologna 1994.

G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione. I fondamenti costituzionali delle democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna 1997.

J. Huizinga, *La civiltà olandese del Seicento*, trad. it. di P. Bernardini Marzolla, Einaudi, Torino 2008.

P. Kalma, *De illusie van de "democratische staat"*, Kluwer, Dordrecht 1982.

J. M. Keynes, *Come uscire dalla crisi*, trad. it. a cura di P. Sabbatini, Laterza, Roma-Bari 2004.

N. Luhmann, *Sociologia del rischio*, trad. it. di G. Corsi, Bruno Mondadori, Milano 1996.

M. Magatti, *Lo spirito dell'economia*, in G. Sapelli, G. Vittadini (a cura di), *Alle radici della crisi. Le ragioni politiche, economiche e culturali di un processo ancora reversibile*, Rizzoli, Milano 2013, pp. 86-108.

T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002.

M.C. Nussbaum, *Nature, Functioning and Capability: Aristotle on Political Distribution*, "Oxford Studies in Ancient Philosophy", 6 (1988), pp. 145-84.

—, *Capabilities and Human Rights*, "Fordham Law Review", 66/2 (1997), pp. 273-300.

E. Pii, *Antonio Genovesi. Dalla politica economica alla 'politica civile'*, Olschki, Firenze 1984.

---

J. Prades López, *Nostalgia di resurrezione. Ragione e fede in Occidente*, trad. it. di C. Sellinger, Siena, Cantagalli, 2007.

A. Rapini, *Antifascismo e cittadinanza. Giovani, identità e memorie nell'Italia repubblicana*, Bononia University Press, Bologna 2005.

—, *Lo stato sociale*, Archetipo Libri, Bologna 2010.

—, *I «cinque giganti» e la genesi del welfare state in Europa tra le due guerre*, "Storicamente", 8 (2012); [http://www.storicamente.org/05\\_studi\\_ricerche/rapini\\_stato\\_sociale.htm](http://www.storicamente.org/05_studi_ricerche/rapini_stato_sociale.htm)

G. A. Ritter, *Storia dello stato sociale*, Laterza, Roma-Bari 2003.

P. Scaruffi, *La mente artificiale*, Franco Angeli, Milano 1991.

M. Scheler, *Zur Psychologie der sogenannten Rentenhysterie und der rechte Kampf gegen das Übel*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 37 (1913), pp. 521-534.

—, *Weltanschauung filosofica*, in R. Racinaro (a cura di), *Lo spirito del capitalismo e altri saggi*, Guida, Napoli 1988, pp. 243-255.

A.K. Sen, *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford UK 1973.

—, *Choice, Welfare and Measurement*, Blackwell, Oxford UK / MIT Press, Cambridge (Mass.) 1982.

—, *Resources, Values and Development*, Blackwell, Oxford UK / Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1984; trad.it., *Risorse, valori e sviluppo*, Bollati Boringhieri, Torino 1992.

—, *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam 1985.

—, *Social choice theory*, in K.J. Arrow, M. Intriligator (a cura di), *Handbook of Mathematical Economics*, North-Holland, Amsterdam 1986.

—, *On Ethics and Economics*, Blackwell, Oxford-New York 1987. Trad.it. di S. Maddaloni, *Etica ed economia*, Laterza, Roma-Bari 1988.

—, *Inequality Re-examined*, Clarendon Press, Oxford UK 1992.

M. Signore, *Prolegomeni ad una nuova/antica idea di "Welfare"*, PensaMulti-media, Lecce 2011.

K.H. Stapelbroek, *'L'economia civile' e la società commerciale: Intieri, Genovesi, Galiani e la paternità dell'illuminismo napoletano*, in B. Jossa, R. Patalano, E. Zagari (a cura di), *Atti del Convegno di studi per la celebrazione del 250 anniversario dell'istituzione della cattedra intieriana di Commercio e Meccanica*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, Napoli 2007, pp. 39-49.

---

J.E. Stiglitz, G.M. Meier (a cura di), *Frontiers of Development Economics. The Future in Perspective*, World Bank and Oxford University Press, New York 2000.

J. Tischner, *Etica della solidarietà*, trad. it. di A. Setola, CSEO, Bologna 1981.

M. Tomasello, *Le origini culturali della cognizione umana*, trad. it. di M. Riccucci, Il Mulino, Bologna 2005.

—, *Le origini della comunicazione umana*, trad. it. di S. Romano, Raffaello Cortina, Milano 2009.

A.-T. Tymieniecka, *Tractatus Brevis. First principles of the metaphysics of life charting the human condition: man's creative act and the origin of rationalities*, «*Analecta Husserliana*», XXI (1986).

—, *The Golden Measure*, in M. Kronegger, A.-T. Tymieniecka, *Life. The human quest for an ideal*, «*Analecta Husserliana*», XLIX, 1996, pp. 3-25.

F. Vespasiano, "Big Society": *una via d'uscita dalla crisi o una chiara presa d'atto?*, in F. Vespasiano, M. Simeone (a cura di), "Big Society". *Contenuti e critiche*, Armando, Roma 2013, pp. 21-54.

L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR, Milano 2012.

M. Weber, *Economia e società*, trad. it. di T. Biagiotti, F. Casabianca, P. Rossi, Edizioni di Comunità, Milano 1981.

---

# Fenomeni sociali e relazioni giuridiche: il welfare sussidiario in una prospettiva europea

---

*Erik Longo*

1. Il punto di vista dal quale cercherò di affrontare il tema che mi è stato assegnato è quello del diritto costituzionale.

Devo preliminarmente rilevare che il titolo di questo “dialogo” compie un salto in avanti rispetto al volume da cui tutte le iniziative di questa serie partono. Il tema delle relazioni come pure la dimensione europea sono solo sporadicamente toccate da questo libro e solo raramente vengono messe in evidenza all’interno dei saggi e contributi.

Per aiutare nella comprensione di quanto dirò devo riprendere l’idea centrale del libro su cui siamo stati chiamati a confrontarci<sup>1</sup>: andare oltre il *welfare State* attraverso un sistema sussidiario, cioè attraverso un sistema basato sulla responsabilità, sulla collaborazione tra i soggetti sociali e gli erogatori dei servizi (sia pubblici che privati). Il modello sussidiario è basato soprattutto sulla collaborazione di tutti gli attori, in particolare il non profit, e sulla quantificazione non solo economica dell’apporto di tali soggetti. Il libro ripercorre questi aspetti con un’architettura che tocca tanto aspetti legati alle scienze sociali quanto aspetti che riguardano più da vicino la filosofia e le scienze attuariali-statistiche.

Cercherò di dialogare con questa prospettiva affrontando due argomenti. In primo luogo, mi concentrerò sui problemi che riguardano la concezione di Stato che c’è dietro il tema del welfare. In secondo luogo, svolgerò alcune considerazioni sul tema dei “fenomeni sociali” e delle “relazioni giuridiche” che emerge nel libro. Dico subito che non toccherò il tema Europa se non marginalmente, dato che c’è qui chi ha studiato più autorevolmente il tema dei diritti sociali dal punto di vista europeo.

2. Il primo aspetto che tratterò ha a che fare con uno dei problemi più attuali nelle scienze giuspubblicistiche, che viene indicato come la crisi degli strumenti giuridici utili ad affrontare il momento di profonda crisi attuale. È quasi divenuto scontato rilevare che il momento politico-sociale in cui ci troviamo a vivere sconta una incertezza che non riguarda l’oggetto da osservare (la società, le istituzioni, l’economia, ecc.), ma gli strumenti che sono

---

<sup>1</sup> L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, BUR, Milano 2012.

---

in mano all'osservatore per spiegare questa stessa realtà.

Da studioso di diritto costituzionale ho trovato molto interessante la domanda posta in un volume pubblicato nel 2008 da A. Catania. L'autore, senza mezzi termini, si interroga circa il posto occupato dal diritto nel mondo contemporaneo e si pone tre scomode domande sul mestiere dei giuristi: il diritto è "ancora lo strumento di elezione per organizzare la realtà sociale e le relazioni tra uomini e popoli? Se lo è, con quali limiti, quanto sono mutati questi limiti dal suo tradizionale uso moderno? E per quali ragioni?"<sup>2</sup>.

Queste domande fotografano in modo plastico la situazione attuale. Esse descrivono le trasformazioni della visione tradizionale del diritto nel nostro tempo e il fatto che nessuna parola usata nel gergo del diritto ha lo stesso significato che le aveva dato la scienza giuridica nei secoli passati.

3. Di questo movimento decostruttivo fa parte a buon titolo anche la nozione di Stato sociale.

Da molti anni parliamo di una crisi profonda dello Stato sociale, una crisi che non riguarda solo il finanziamento delle prestazioni sociali e l'organizzazione della macchina erogatrice. A molti anni dal momento in cui questa crisi è stata "proclamata" vale la pena domandarsi non già se stiamo somministrando al malato la medicina più giusta, ma addirittura se abbiamo gli strumenti per conoscere la malattia.

Provo a sintetizzare cosa non ritengo corretto nell'atteggiamento che cerca di curare la malattia prima ancora di conoscerne le caratteristiche.

Di solito si dice, e il libro lo evidenzia molto bene, che il problema nasce in verità nel momento in cui lo Stato assistenziale sorge – è un vizio genetico.

Molti dicono che la stessa invenzione di Lord Beveridge (Stato assistenziale) degli anni Quaranta nascondeva un vizio di fondo. L'idea che il welfare potesse servire come meccanismo di giustizia sociale è vista oggi come un'idea non corretta e poco efficace.

Ma perché è così? A mio avviso è vero quanto affermato di recente, che nella storiografia delle scienze giuridiche e sociali (e nella cultura politica) si è capito poco il senso della svolta avvenuta dopo la fine della seconda guerra mondiale con le nuove costituzioni<sup>3</sup>.

Non si è compreso cioè a pieno il senso di quella trasformazione e del pas-

---

<sup>2</sup> A. Catania, *Metamorfosi del diritto. Decisione e norma nell'età globale*, Laterza, Bari-Roma 2008, p. 3.

<sup>3</sup> M. Fioravanti, *Fine o metamorfosi?*, in P. Rossi (a cura di), *Fine del diritto?*, Il Mulino, Bologna 2010, p. 57.

---

saggio dai totalitarismi alle nuove forme democratiche. Si è enfatizzato molto la svolta, ma "solo rispetto ai trascorsi regimi totalitari e alle insufficienze dei regimi liberali del XIX secolo, ma non sul piano più ampio della forma storica di Stato, che tutto sommato continuava ad essere presentato come Stato nazionale in forma di Stato di diritto"<sup>4</sup>.

Credo che su questo occorra maggiore consapevolezza, da parte nostra, della mancanza di strumenti interpretativi. Quale è la vera svolta delle forme di Stato "sociali" successive alla seconda guerra mondiale? Come è cambiata la forma storica dello Stato o come è cambiata la forma di Stato? Di certo non è più quella dello Stato liberale. Ci sono delle novità. E non mi riferisco solo al controllo di costituzionalità o al principio autonomistico, che sono in realtà un arricchimento e un perfezionamento del patrimonio storico dello Stato nazionale di diritto.

Nella ricostruzione è mancato invece un punto di avvio di una "nuova forma politica", certo non estranea al patrimonio dello Stato nazionale, ma destinata a trasformarlo radicalmente e in qualche modo a superarlo<sup>5</sup>.

Per sintetizzare con una battuta, la nuova forma di stato inventata in Italia (ma potremmo dire anche in Germania, in Austria, in Belgio e successivamente in Spagna, Portogallo e Grecia) costituisce una versione 1.2, una versione rinnovata e depurata del vecchio "Stato liberale" e non una "forma" nuova, una versione 2.0.

Uno degli esempi più evidenti di questa mancanza si può trovare nelle trasformazioni striscianti che ha subito l'uso delle fonti. Ancora oggi viviamo, infatti, dominati dall'idea che il diritto sia il prodotto dalla legge parlamentare. Tuttavia questa idea non è solo errata ma profondamente falsa.

Oramai la legislazione statale è praticamente sostituita da fonti che provengono dal Governo e che vengono semmai "negoziate" con le assemblee parlamentari, tanto da far notare agli osservatori più acuti che il potere di iniziativa legislativa dei parlamentari si è oramai tradotto in un potere di emendamento delle proposte governative<sup>6</sup>. Le vere scelte legislative oggi si fanno con i decreti-legge, nel migliore dei casi.

4. Ma quale sarebbe potuto essere il volto di questa nuova forma di Stato? Vengo così al secondo argomento che intendo trattare. Mi ha molto interrogato una frase del prof. Massimo Borghesi in avvio del suo contributo<sup>7</sup>, in

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 57-58.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>6</sup> A. Simoncini, *Dieci anni di decretazione d'urgenza*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2006*, Giappichelli, Torino 2007.

<sup>7</sup> M. Borghesi, *Sussidiarietà e solidarietà. Un nuovo modello di welfare*, in L. Violini, G.

---

cui, dopo aver ripercorso una serie di questioni che segnano una impasse di fronte ai processi di globalizzazione degli ultimi venti anni, egli afferma che di fronte a tali problemi "la politica ha come rinunciato a disegnare una progettualità di ampio respiro" e si è limitata a "disegnare interventi temporanei, atti più a tamponare le molteplici falle che a disegnare strategie di lungo termine".

Quella che ho citato potrebbe essere considerata come una frase scontata agli occhi dei più, come a rimarcare il fatto che la fine della guerra fredda ci ha rubato l'ultima sembianza di un mondo costruito e ricostruito da ideologie omnicomprensive che tentavano di rivoluzionare il mondo a partire da esse. Non credo che sia una frase scontata e fuori luogo. Vi è sempre bisogno di una "progettualità di ampio respiro" (oggi vediamo bene quanto questo manchi nel nostro Paese).

E non credo che questo "ampio respiro" sia venuto meno solo dagli anni Novanta. Il problema è più risalente. La necessità di un cambiamento, capace di risolvere i problemi del welfare e dello Stato sociale in un modo efficace, non è stato preso in considerazione già nel momento in cui è sorta l'idea dello Stato sociale<sup>1</sup>.

5. Nella costruzione della forma di Stato sociale dal 1948 è mancata una vera comprensione di alcune delle novità fondamentali che la Costituzione come patto politico intergenerazionale offriva. Anzitutto la novità dell'art. 2 della Costituzione. Credo di non dire nulla di nuovo, ma solo di aiutare a mettere in luce un punto di vista di fronte al quale tutte le questioni ulteriori sono delle conseguenze.

Di solito si dice che la vera novità della Costituzione italiana è l'art. 3, comma 2, con ciò indicando il riferimento alla cd. "rivoluzione promessa" attribuito a Calamandrei, e si dimentica il vero punto nodale su cui si fonda il patto costituente, cioè l'art. 2.

E non lo dico perché, come si usa ricordare, esso è stato il frutto di un compromesso tra cattolici al loro interno e poi tra questi ultimi e i comunisti, ma perché è davvero il seme da cui sarebbe potuto nascere il rinnovamento della forma di Stato.

L'esegesi dell'articolo aiuta a comprendere le determinanti di questa nuova costruzione<sup>2</sup>: riconoscimento dei diritti inviolabili, valorizzazione della per-

---

Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento*, cit., pp. 31 ss.

<sup>1</sup> S. Cassese, *Lo Stato fascista*, Il Mulino, Bologna 2010.

<sup>2</sup> "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale".

---

sona, riconoscimento e collocazione della persona entro formazioni sociali, connessione tra diritti e doveri, riconoscimento del rapporto tra solidarietà e responsabilità/autonomia del singolo e delle forme collettive della vita sociale, valorizzazione delle trame di relazioni sociali entro cui si costruiscono le nuove libertà costituzionali, coscienza che in questo modo ne avrebbero guadagnato le dimensioni essenziali della vita dell'uomo (aggettivi "politica, economica, sociale").

6. Non sono forse quelle ora citate le stesse determinanti da cui il libro di cui stiamo discutendo prende le mosse?

Perciò, se tutto questo non è stato considerato (o mal interpretato), forse occorre avviare una seria riconsiderazione di quali sono le basi teoriche, politiche e giuridiche sulle quali è stato ricostruito il nostro ordine sociale.

In questo senso ho trovato molto giusto quanto ricordano Brugnoli e Bonini nell'ultimo saggio del volume, quando affermano che "manca una teoria politica della sussidiarietà, intesa come elaborazione sistematica del primato originale della società così come si configura oggi, al tramonto della parabola del modello della statualità moderna sul politico"<sup>3</sup>. Riformulerei questo problema riconoscendo che la mancanza riguarda i presupposti politici stessi dell'attuale forma di Stato, come ho rilevato in precedenza.

7. Per concludere. Quale scenario si apre a fronte di quello che ho detto? Di fronte ai problemi attuali non è possibile ricostruire la nave perché essa brucia e siamo oramai in mare aperto (per usare la metafora di O. Neurath<sup>4</sup>).

Svolgerò due considerazioni conclusive che mi derivano dalla lettura del libro e mi scuserete se possono apparire banali. La prima è che oramai non è più possibile, di fronte a certi problemi un approccio mono-disciplinare. E non sto parlando solo di mettere insieme giuristi di vari settori (lavoristi, costituzionalisti, processualisti, privatisti, ecc.).

Interdisciplinarietà vuol dire avere coscienza che i problemi complessi richiedono uno sforzo corale e una comprensione dell'approccio che altri settori hanno al medesimo problema. Certo questo non deve voler dire ampliare troppo lo spettro delle ricerche. Non si può pensare di fare ricerca insieme sfidando i massimi sistemi. Occorre partire dalle cose minute, operando un restringimento di campo continuo rispetto a possibili allargamenti che l'oggetto di studio suscita.

---

<sup>3</sup> A. Brugnoli, R. Bonini, *Le politiche per il welfare in Lombardia: 1995-2010*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *op. cit.*, p. 410.

<sup>4</sup> *Empiricism and sociology*, Vienna Circle Collection, Dordrecht 1973.

---

La seconda considerazione riguarda il modo di intendere i problemi attuali, come ad esempio la crisi economica. Vi è troppo spesso oggi un difetto che deriva più da un errore di approccio che da una scarsa conoscenza. Proverò a spiegare questo errore raccontando una breve storia.

“Alcuni indiani per avere una previsione sul tempo dell’inverno imminente si recano sulla montagna dal Grande Vecchio. Il saggio risponde: «D’inverno farà freddo». Allora gli indiani scendono a valle e iniziano a tagliare legna. Dopo un po’ gli indiani tornano dal Grande Vecchio con la stessa domanda: che tempo ci sarà quest’inverno? Il vecchio risponde: «Farà molto freddo».

E giù di nuovo a valle a tagliare alberi. La terza volta il Grande Vecchio dice agli indiani tornati da lui che non farà molto freddo, ma freddissimo. «Come fai Grande Vecchio» gli chiede un indiano «a fare queste previsioni? Semplice», risponde il vecchio, «vedo dalla mia montagna che giù a valle tutti raccolgono legna...»”.

Questa storiella ci dice una verità cui non possiamo sottrarci. Una coscienza critica vera parte dalla consapevolezza di capire quali sono le cause e quali sono gli effetti.

In questo senso il libro mi pare aiuti a capire che molto spesso nell’affrontare i problemi dello Stato sociale o *welfare State* non siamo di fronte al binomio secco causa-effetto, ma a un paradigma più complesso fatto di catene causa-effetto-causa. La crisi attuale, dunque, nel momento in cui ci rende più poveri e più timorosi del futuro, non deve essere solo vista come un prodotto del passato, ma anche come l’occasione per un ripensamento del fondamento degli ordinamenti giuridico-costituzionali<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> A. Simoncini, *Oltre lo statalismo: quale giustizia, quali diritti, quale democrazia*, in G. Sapelli, G. Vittadini (a cura di), *Alle radici della crisi*, Milano, BUR, 2013, 55 ss.



---

## **QUARTO DIALOGO**

**La sfida del cambiamento. Superare  
la crisi senza dimenticare nessuno**

**Presentazione del volume**

**a cura di Lorenza Violini e Giorgio Vittadini**

---

*Macerata, 16 aprile 2013*

---

# Introduzione

---

*Guido Canavesi*

Oggi presentiamo il volume *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza dimenticare nessuno*, curato da Lorenza Violini e Giorgio Vittadini.

Ringrazio la prof.ssa Violini e il prof. Luca Spataro, coautore del volume, per la disponibilità a essere presenti oggi per dialogare con noi. E ringrazio i colleghi Giovanni Di Cosimo, Stefano Giubboni e Federico Boffa per aver aderito alla mia richiesta di discutere le tesi del volume.

Non voglio sottrarre tempo al lavoro, farò solo alcune brevi considerazioni.

Dal volume ricordato abbiamo tratto l'idea e lo spunto per i "dialoghi sul welfare". Non a caso, questa presentazione chiude i "dialoghi". Li chiude formalmente, ma non nella sostanza. Forse l'anno prossimo li riproporremo, vedremo. Al di là della forma, però, spero che essi continueranno e mi auguro possano svilupparsi e strutturarsi, magari in un progetto di ricerca comune con tanti colleghi e amici che hanno partecipato. Credo sia un auspicio condiviso, perché, senza voler fare bilanci, non si può negare che i "dialoghi" sono stati una novità interessante per tanti che, in varie forme, vi hanno preso parte e per l'Università stessa. Una novità che si colloca nel solco della tradizione, di una riscoperta delle origini stesse e del senso profondo dell'Università: comunità di docenti e discenti interessati a conoscere la realtà delle cose, la verità.

Ma voglio soprattutto sottolineare un aspetto che ritengo fondamentale, anche metodologicamente, oltre a legarsi con il tema trattato. Quale è il sintomo o il test del successo o della riuscita dei dialoghi? Direi la "soddisfazione" espressa da tutti coloro che fino ad oggi vi hanno partecipato. Una soddisfazione, qui sta il punto, non solo e non tanto per i contenuti "culturali", "intellettuali" o di arricchimento cognitivo. Una soddisfazione direi semplicemente "umana", che va oltre o, forse, al fondo dell'esperienza professionale. Non è un dato scontato, né puramente esteriore, estraneo al nostro essere professori e docenti universitari. Siamo abituati a pensare che l'oggettività e razionalità della conoscenza richieda l'eliminazione o la compressione degli spazi di soggettività, cioè del *proprium* di colui che ricerca e conosce in quanto persona. Metodologicamente il punto di partenza è stato l'opposto: siamo partiti da una domanda, se vogliamo, esistenziale, nata sul terreno dell'esperienza personale, nel dialogo con un collega: può una progettazio-

---

ne/ricostruzione del "dover essere" del welfare prescindere o non considerare l'"essere" di fattive risposte individuali e collettive a bisogni sociali, di fronte alle quali tutti sono stupiti, commossi, interrogati?

Non a caso nella prima parte del libro si insiste molto sui fondamenti o presupposti antropologici del welfare sussidiario; come a dire: non è semplicemente un'opzione politica, c'è un *quid pluris*, direbbero i giuristi, un *valore aggiunto*, direbbero gli economisti, oggettivo, che renderebbe "migliore", più adeguato alla persona un tale modello. Se è oggettivo è sperimentabile, verificabile. Come?

In un certo senso, i dialoghi hanno offerto risposte o spezzoni di risposta molto diversificati, segnalando differenze di contenuti o differenti modi di concepire la sussidiarietà. Non starò qui a riassumerli e comunque abbiamo trattato di aspetti anche tra loro diversificati. Del resto, il volume, giustamente, sottolinea che ogni settore o segmento del welfare presenta caratteristiche strutturali e normative specifiche, non si può ragionare in termini generali. Tuttavia, un punto comune c'è stato: come detto, nessuno dei partecipanti può negare la soddisfazione provata. Allora come e cosa risponderemo se non prenderemo in considerazione questo dato personale? Ecco la questione posta dai dialoghi è tutta racchiusa qui dentro. Ed è la stessa che pone il welfare sussidiario o il rinnovamento dell'Università. È una sfida culturale enorme.

---

# Note sparse sul welfare sussidiario

---

*Giovanni Di Cosimo*

1. Della sorte del sistema di welfare si discute da tempo, prima ancora che la grande crisi giungesse ad aggravarne i problemi che, fondamentalmente, sono riconducibili al progressivo calo delle risorse e alla crescente richiesta di prestazioni sociali. Il tema è al centro del volume *La sfida del cambiamento*, curato da Lorenza Violini e Giorgio Vittadini, i quali si dichiarano «profondamente convinti che per rispondere adeguatamente ai problemi in gioco non basti un semplice rimescolamento delle carte»<sup>1</sup>. Di conseguenza il volume propone di sostituire l'attuale modello di gestione pubblica con un modello, il *welfare sussidiario*, ispirato al principio di sussidiarietà orizzontale, in forza del quale i poteri pubblici hanno il compito di favorire «l'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale» (così l'art. 118 comma 4 della Costituzione). Il richiamo al principio di sussidiarietà orizzontale permette di coinvolgere i soggetti del cosiddetto terzo settore nella realizzazione delle politiche sociali. Più precisamente, il modello proposto si basa sulla collaborazione fra i destinatari e i fornitori dei servizi. In questo modo, si sostiene, sarebbe possibile elevare il livello delle prestazioni e migliorare il rendimento del sistema di welfare.

Invero, la sussidiarietà orizzontale costituisce un principio costituzionale piuttosto generico, tant'è che il legislatore lo cita, per esempio, relativamente alla realizzazione di reti di comunicazione elettronica a banda larga, oppure per permettere alle Regioni di sostituire misure di sostegno sociale con detrazioni all'addizionale sull'irpef. Verosimilmente, proprio la genericità del principio spiega perché gli autori del volume lo carichino di notevoli aspettative, arrivando a sostenere che rende più economica l'azione dei soggetti pubblici<sup>2</sup>.

Nella visione degli autori il principio di sussidiarietà si lega al principio di solidarietà. «Solo l'ottica della solidarietà in un contesto di sussidiarietà che valorizzi l'azione di realtà senza fine di lucro create da persone unite da un comune vincolo ideale può permettere oggi di continuare a godere di una qualità della vita che né il pubblico né il privato a fini di lucro possono assicurare da soli», come si legge nel saggio di Vittadini e Agasisti, sul quale soffermerò prevalentemente la mia attenzione<sup>3</sup>. Questo passo mette in evi-

---

<sup>1</sup> *Introduzione*, p. IX.

<sup>2</sup> A. Antonini, M. Bergo, *Un nuovo welfare locale grazie a federalismo fiscale e fabbisogni standard*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di) *La sfida del cambiamento...* cit., p. 368.

<sup>3</sup> G. Vittadini, T. Agasisti, *Caratteristiche del welfare sussidiario*, in L. Violini, G. Vittadini (a

---

denza due aspetti fondamentali del welfare sussidiario. Il primo: il modello è funzionale al protagonismo di gruppi che operano nel sociale e sono connotati da una certa visione ideale (nel volume si fa riferimento in particolare al pensiero di Joseph Ratzinger e di Luigi Giussani)<sup>4</sup>. Il secondo: il welfare sussidiario viene concepito come una «ipotesi di superamento sia del modello statalista che del modello liberista puro»<sup>5</sup>. In realtà, dato che in questa fase storica le politiche di welfare sono monopolizzate dallo Stato, si deve ritenere che la proposta del welfare sussidiario miri principalmente a sostituire la gestione pubblica.

Ciò posto, in queste note vorrei toccare brevemente tre punti: gli argomenti addotti a sostegno della tesi del welfare sussidiario, i caratteri propri di tale modello, il ruolo delle Regioni nelle politiche sociali.

2. In alcuni passaggi del volume la gestione pubblica dei servizi sociali è fatta oggetto di una critica molto severa, quasi preconcepita, che accentua gli innegabili limiti e difetti di questa formula, si direbbe allo scopo di presentare il welfare sussidiario come la soluzione preferibile. Per esempio, quando si dice che «coltivando un'idea di uomo negativa, che mortifica le potenzialità e il positivo contributo che il singolo può dare a tutto il consesso umano, al progresso e alla lotta per la giustizia, lo statalismo oggi dominante legittima l'azione di uno Stato concepito come unico garante e promotore del bene comune, basato sulla sfiducia e sul sospetto»<sup>6</sup>. Qui si dà per scontato qualcosa che invece dovrebbe essere dimostrato, ossia che lo statalismo sia effettivamente dominante. Che le cose non stiano così, lo dimostra il fatto che il legislatore ha in più occasioni rivolto la propria attenzione al mondo dell'associazionismo, del terzo settore, del volontariato ecc. Si potrebbe ritenere che tali interventi legislativi non abbiano conseguito i risultati che ci si attendeva, ma resta che questo vasto mondo è stato giudicato meritevole di apprezzamento e di sostegno. Pare dunque una forzatura sostenere che la "statalizzazione del welfare" ha portato a trascurare «il ruolo dei corpi intermedi, delle associazioni, delle fondazioni e delle forme auto-organizzate di cittadini»<sup>7</sup>. La realtà è che il sistema dei servizi sociali comprende una quota significativa di soggetti privati. Del resto, anche in altri settori si registrano tendenze legislative che muovono in direzione opposta allo statalismo, come dimostrano, per esempio, i ripetuti interventi del Parlamento sul fronte delle privatizzazioni. Insomma, la concezione statalista, certamente presente nel

---

cura di), *La sfida del cambiamento...* cit., p.129.

<sup>4</sup> M. Scarlato, U. Gentilini, *Welfare sussidiario e sviluppo*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento...* cit., p. 105.

<sup>5</sup> G. Vittadini, T. Agasisti, *Caratteristiche del welfare sussidiario*, cit., p. 137.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 89.

---

dibattito politico culturale, non rappresenta affatto un orientamento dominante (e, aggiungo, non merita di essere dipinta con le fosche tinte che usano gli autori del saggio). Quanto meno, bisogna prendere atto dell'esistenza di un importante movimento di opinione ostile all'idea che lo Stato eserciti un pervasivo intervento nei vari settori di attività. Un movimento che ha trovato vasta eco in Parlamento. Vero è che la grande crisi economica nella quale siamo precipitati rimette al centro le politiche pubbliche, mostrando l'inadeguatezza delle ideologie che hanno alimentato il mito del mercato, a partire dalle teorie neoliberiste degli anni Ottanta. Ma escluderei che queste recenti politiche, i cui contenuti sono condizionati dal livello europeo, segnino l'avvio di una stagione statalista.

Ancora: gli autori affermano che i soggetti senza fini di lucro possono essere più efficienti dei servizi statali<sup>8</sup>. Anche questa mi sembra un'affermazione che sarebbe meglio contestualizzare. Infatti, nella prassi decisiva è la capacità organizzativa, ragion per cui si danno situazioni in cui il servizio pubblico risulta efficiente e altre assai meno. Nelle situazioni del secondo tipo è probabile che la gestione sarebbe più efficiente se il servizio fosse affidato ai soggetti senza fini di lucro, ma nelle situazioni del primo tipo non è detto che sia così, occorrerebbe verificare, magari la gestione pubblica risulterebbe comunque migliore. Quel che è certo è che, sotto il profilo dell'efficienza, l'universo dei servizi pubblici è assai variegato; si pensi, tanto per fare un esempio, alle grandi differenze che caratterizzano il servizio sanitario nazionale.

C'è poi il passaggio in cui Vittadini e Agasisti si rifanno all'analisi di Le Grand secondo cui i sistemi di *welfare State* "centralista e monopolista" non incentivano l'efficienza e l'innovazione dei servizi; sono inadeguati ai bisogni degli utenti; peccano di paternalismo; hanno una conoscenza superficiale dei bisogni<sup>9</sup>. Effettivamente non si può negare che questi problemi si siano manifestati. Tuttavia, il punto è che non nascono da difetti intrinseci della gestione pubblica. Problemi di questo tipo potrebbero presentarsi nell'ambito di qualsiasi modello di gestione delle politiche sociali, ivi compreso il welfare sussidiario. Faccio l'esempio del paternalismo: gli autori insistono sull'educazione dei destinatari dei servizi, i quali altrimenti non percepirebbero i vantaggi del welfare sussidiario, e poi sull'educazione del povero, osservando che «la questione cruciale nella lotta alla povertà è l'educazione del povero a ricostruire dei legami e a prendere iniziativa verso la propria condizione»<sup>10</sup>. Non si corre in questo modo il rischio di cadere in una forma di paternalismo, sia pure di taglio diverso rispetto a quella imputata alla gestione statale?

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 89.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 127 ss., p. 130 per la citazione.

---

Nel saggio si legge anche che l'universalismo potrebbe dar luogo a situazioni di ingiustizia perché, in un sistema caratterizzato dall'erogazione di prestazioni uguali per tutti, i più ricchi se la cavano meglio degli altri utilizzando le risorse in relazioni di cui dispongono<sup>11</sup>. Di nuovo, cosa assicura che nel modello del welfare sussidiario non si possano verificare situazioni analoghe?

In definitiva, riguardo agli argomenti addotti a sostegno della proposta del welfare sussidiario, mi pare che in alcuni casi il volume dia per esistenti situazioni che invece andrebbero dimostrate (come nel caso del supposto statalismo imperante). In altri casi, invece, non evidenzia difetti peculiari della gestione pubblica, ma problemi che ben potrebbero presentarsi anche con il modello del welfare sussidiario. Con ciò non intendo negare, né potrei, gli evidenti limiti dell'azione pubblica sia sul versante della qualità dei servizi, che su quello della incompletezza delle politiche (per esempio relativamente al cosiddetto reddito di cittadinanza). Intendo soltanto eccepire che il volume evidenzia aspetti problematici che non costituiscono una conseguenza ineliminabile del modello pubblico.

3. Vorrei ora soffermarmi brevemente su alcuni aspetti che caratterizzano il welfare sussidiario. Il primo riguarda le modalità di finanziamento delle prestazioni. Nel modello dei quasi-mercati, al quale il welfare sussidiario si ispira, i fondi sono distribuiti in modo «da supportare la libera scelta dell'utente», ossia «i soldi seguono la scelta»<sup>12</sup>. Ciò significa che le somme di denaro occorrenti per finanziare i servizi vanno dal soggetto pubblico verso i privati (privati profit e non profit). Sul punto mi limito ad osservare che ciò potrebbe favorire rapporti poco trasparenti, se non illeciti, fra finanziatore pubblico, che eroga le risorse, e soggetto privato che le percepisce. Che non si tratti di un'ipotesi remota lo dimostrano, mi pare, alcune vicende relative alla sanità lombarda di cui le cronache hanno riferito, e sempre che risultino confermate in sede processuale (nel loro saggio Castelli e Cicchetti mostrano di apprezzare la sanità lombarda perché costituisce un «sistema pienamente basato sul principio di sussidiarietà»<sup>13</sup>). Ricordato che la corruzione costituisce un fattore altamente disfunzionale per qualsiasi modello di gestione di politiche pubbliche, va aggiunto che, come tutti purtroppo sanno, è presente anche nell'ambito della gestione pubblica delle politiche sociali (e non solo). Peraltro, l'impressione è che da questo punto di vista il finanziamento pubblico dei soggetti privati erogatori dei servizi, tipico del welfare sussidiario, costituisca una modalità maggiormente a rischio.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 97.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 96.

<sup>13</sup> M. Castelli, A. Cicchetti, *Salute e sussidiarietà nel sistema sanitario italiano*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento...* cit., p. 328.

---

Il secondo aspetto riguarda i soggetti destinatari delle prestazioni. Il welfare sussidiario, così come viene descritto nel volume, considera la famiglia un beneficiario privilegiato delle politiche sociali<sup>14</sup>. Effettivamente, nel nostro Paese la famiglia è un soggetto centrale di ogni politica sociale nel doppio ruolo di beneficiario delle prestazioni (tradizionalmente insufficienti) e di centro di assistenza (funzione che ormai stenta a svolgere a causa della grande crisi). Ma ciò che contraddistingue il welfare sussidiario è il riferimento esclusivo alla famiglia tradizionale, che finisce con l'escludere dai benefici soggetti *borderline*, come le famiglie di fatto. Per esempio, la Regione Lombardia, che il volume addita più volte come un modello a cui riferirsi, circoscrive le misure di sostegno alla sola famiglia ex art. 29 e 30 della Costituzione (legge regionale n. 23/1999). Nondimeno, escludere da determinate prestazioni sociali tutte quelle persone che vivono legami affettivi fuori della famiglia tradizionale, mal si concilia con il principio personalistico che costituisce uno dei valori fondanti del testo costituzionale.

Il terzo aspetto riguarda le motivazioni ideali degli operatori del welfare sussidiario. Vittadini e Agasisti insistono sulla concezione relazionale dell'uomo e sulla sua volontà di contribuire al bene comune (è quella che, con formula un po' misteriosa, definiscono «l'antropologica positiva del desiderio socializzante»)<sup>15</sup> e presentano questo aspetto come un carattere proprio e distintivo della gestione privata. In realtà, motivazioni analoghe si trovano non infrequentemente anche nella gestione pubblica. Di fatto accade ed è accaduto molte volte che gli operatori pubblici siano animati da questo spirito. Non pare verosimile che la natura pubblica della gestione influisca negativamente sulle motivazioni delle persone che vi lavorano.

4. Accenno a un ultimo punto relativo ai sistemi regionali di welfare (sul tema si sofferma il saggio di Violini). Il dato che mi interessa sottolineare, senza che possa approfondirlo come meriterebbe, è che i vari sistemi regionali sono caratterizzati da accentuate diversità nei livelli di spesa e da marcate differenze nelle capacità gestionali dei servizi sociali. Come si sa, l'aspetto negativo è costituito dalle notevoli disparità che ne discendono sia in termini di livelli di tutela che di efficienza dei servizi. Ma c'è anche un aspetto positivo, visto che ogni Regione può sperimentare la modalità di gestione dei servizi sociali più congeniale. Del resto, le amministrazioni regionali dispongono di margini di intervento significativi sul piano della razionalizzazione istituzionale e amministrativa (come emerge da recente ricerca relativa al caso della Regione Marche: [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0397\\_di\\_cosimo.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0397_di_cosimo.pdf)).

---

<sup>14</sup> G. Vittadini, T. Agasisti, *Caratteristiche del welfare sussidiario*, cit., p. 122.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 101.

---

Ne ricavo che non esiste un modello regionale migliore di altri, ciascuno va valutato in relazione alle specifiche caratteristiche della singola Regione e ai risultati conseguiti.

Ciò mi porta in conclusione a ritenere che un serio investimento sulla sussidiarietà verticale, finalizzato a valorizzare l'autonomia regionale, può favorire la sperimentazione di istituti ispirati alla sussidiarietà orizzontale sempre che, naturalmente, nelle specifiche realtà regionali si ritenga utile percorrere questa via.

---

# La sussidiarietà nel sistema previdenziale pubblico

---

*Stefano Giubboni*

1. Sono grato a Guido Canavesi per avermi coinvolto anche in questo incontro conclusivo del ricchissimo ciclo di seminari in ricordo di Giuliana Ciocca, nel quale siamo chiamati a confrontarci direttamente col volume curato da Lorenza Violini e Giorgio Vittadini – *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno* – che ha fatto da filo conduttore a tutte le nostre riflessioni.

Sulla scorta della lettura organica che del libro ci ha appena offerto Giovanni Di Cosimo, vorrei soffermarmi su alcuni aspetti che mi paiono centrali nella ricca e articolata trattazione del welfare sussidiario ivi contenuta, svolgendo il mio intervento intorno a tre argomenti principali. Dapprima cercherò di fornire una lettura, per così dire, giusprevidenzialistica del messaggio fondamentale che viene dal volume; quindi approfondirò un capitolo che è centrale anche nella riflessione di Giuliana Ciocca, quale è quello della previdenza complementare come esempio di welfare sussidiario sul piano della tutela pensionistica; infine, concluderò il mio intervento con alcune notazioni critiche in parte collegate con quelle svolte dal professor Di Cosimo.

2. Un aspetto centrale della visione accolta, pur da differenti prospettive disciplinari, dagli autori del volume, ben sottolineata da Guido Canavesi nella sua introduzione, risiede nella sfida culturale che l'ottica del welfare sussidiario continua a porre alla cultura giusprevidenzialistica ancora oggi prevalente in Italia. Se partiamo dalla definizione che di welfare sussidiario ci danno i nostri autori, in particolare nel capitolo introduttivo, ci rendiamo infatti conto che la loro concettualizzazione del welfare è molto diversa da quella che ci consegna, tradizionalmente, la prevalente dottrina giusprevidenzialistica nelle sue diverse articolazioni.

Cito dalla introduzione dei due curatori (ma è definizione che attraversa l'intero volume e che viene ripresa in contesti diversi anche in altri capitoli): il "welfare sussidiario" è "un welfare della responsabilità, basato sulla collaborazione tra i soggetti sociali (ad esempio famiglie) e gli erogatori di servizi, siano essi pubblici o privati; tra questi ultimi, di fondamentale importanza per il modello sussidiario risultano gli enti non profit, nati in seno alla società civile e portatori di una identità e di una missione con forti connotati ideali, il cui valore aggiunto non è quantificabile in termini meramente economici,

---

ma deriva dal surplus di senso che proviene dalla relazione tra gli utenti e i fornitori dei servizi”<sup>16</sup>. Il cuore di questa idea di welfare sussidiario sta nella sfida al monopolio statale e più in generale al monopolio dell’azione pubblica nella costruzione del *welfare State*. Questo è – a mio avviso – l’elemento fondamentale della definizione che viene sistematicamente elaborata, in una chiave interdisciplinare di lettura (filosofica, economica, sociologica, psicologica e, naturalmente, giuridica), nel corso del volume.

Se leggiamo questa definizione alla luce delle dottrine classiche del diritto della previdenza sociale, non possiamo non constatare – come cercherò di dimostrare tra un istante – che siamo di fronte ad una impostazione teorica molto diversa anche da quelle concezioni che più si aprono ad un’ottica di tipo pluralistico nella lettura dell’art. 38 Cost.

3. Le scorse settimane è venuto a Jesi, nell’ambito di questi seminari, un maestro di studi lavoristici e previdenzialistici, il professor Mattia Persiani, autore di quella che possiamo senza enfasi definire come la più classica delle opere ricostruttive della nostra materia: *Il sistema giuridico della previdenza sociale*<sup>17</sup>, pubblicato nel 1960 e ristampato tre anni fa, nel cinquantennale della pubblicazione, preceduto da un denso saggio introduttivo di “aggiornamento” dell’illustre studioso. Persiani è l’autore che ha anzitutto rifondato la lettura costituzionale del sistema della previdenza sociale in Italia su basi che pongono al centro l’azione redistributiva dello Stato e la rendono assorbente e pervasiva.

Nella lettura classica di Persiani, l’art. 38 della Costituzione è visto in collegamento sistematico con l’art. 2 (principio di solidarietà) e, soprattutto, con il secondo comma dell’art. 3 (principio di uguaglianza sostanziale), per cui il *welfare State* è costruito su basi universalistiche che affidano alla solidarietà generale, organizzata dallo Stato, il compito della liberazione dal bisogno dei cittadini, senza differenze qualitative rispetto ai lavoratori, onde consentire a tutti di poter partecipare alla vita democratica del Paese. Allo Stato compete un compito centrale e non delegabile o limitabile, che tendenzialmente esclude dall’orizzonte del welfare, relegandola ai margini, l’azione di soggetti privati, che è libera in quanto si svolge in una sfera del tutto diversa da quella della previdenza pubblica obbligatoria. In questa concezione, il comma 5 dell’art. 38, che riconosce il principio della libertà dell’assistenza (e quindi della previdenza) privata, si pone infatti in una sfera del tutto separata, del tutto incommensurabile a quella che invece è disegnata per l’azione monopolistica dello Stato dal secondo comma della stessa disposizione in

---

<sup>16</sup> *Introduzione*, p. II.

<sup>17</sup> M. Persiani, *Il sistema giuridico della previdenza sociale*, CEDAM, Padova 1960.

---

collegamento con l'art. 3, comma 2, Cost. Non c'è spazio, evidentemente, in questa visione, per un welfare sussidiario così come viene inteso dai curatori e dagli autori del volume che presentiamo oggi.

4. Ma una concezione centrata sul monopolio dell'azione pubblica è rintracciabile, sia pure in termini diversamente argomentati, anche nella concezione pluralistica del sistema previdenziale che trova in Valente Simi, che è stato un prestigioso maestro in questa Università, un autore altrettanto classico<sup>18</sup>. Anche nella lettura di Simi non si mette in discussione che le forme di solidarietà categoriale, su cui è centrata l'azione dello Stato sociale, debbano essere ricondotte all'azione pubblica e non a quella privata. Il pluralismo previdenziale è esaurito nella sfera del pubblico, ed anche in questo caso non si riconosce una vera e propria interazione, un'effettiva integrazione, tra la sfera dell'azione pubblica e quella dell'azione privata (fosse anche, come si dice oggi, quella del "privato sociale").

La diversità d'impostazione tra le due correnti di pensiero sta a ben vedere in ciò: che mentre nella lettura di Persiani, basata su una concezione universalistica in cui il modello costituzionalmente vincolante è quello del servizio pubblico universale, non c'è spazio, sostanzialmente, per un'articolazione e un pluralismo interno alla sfera dell'azione statale, nella concezione di Simi questo spazio è viceversa connotato dall'impostazione pluralistica visualizzata – sia sul piano organizzativo sia, e soprattutto, su quello delle forme sostanziali di tutela – dall'art. 38 Cost. Ma si tratta, per l'appunto, di un pluralismo tutto interno alla sfera dell'azione pubblica.

5. Ma neppure la lettura prevalente nella giurisprudenza costituzionale (in particolare in quella che si è andata consolidando con più consapevolezza dalla metà degli anni Ottanta e che legge l'art. 38 Cost. come "norma aperta"), in realtà, si lascia inquadrare dentro lo schema che ci propongono gli autori del volume che stiamo presentando. In questa lettura, infatti, l'art. 38 Cost. come "norma aperta" – come risulta chiaro nella raffinata elaborazione di un altro autorevole "maceratese", Maurizio Cinelli<sup>19</sup> – lascia sì al legislatore una discrezionalità di scelta sui modelli di implementazione dei diritti sociali di prestazione e in particolare dei diritti previdenziali; ma dà anche per scontato che il modello debba rimanere (salva l'assistenza privata, di per sé del tutto libera) saldamente dentro la sfera del controllo dello Stato. Non c'è un vincolo nei confronti del legislatore in ordine alla scelta del modello

---

<sup>18</sup> Si veda la celebre raccolta di saggi V. Simi, *Il pluralismo previdenziale secondo Costituzione*, Franco Angeli, Milano 1986.

<sup>19</sup> Di cui si vedano almeno gli *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1982, I, pp. 156 ss.

---

mutualistico dell'assicurazione sociale ovvero di quello solidaristico generale: questi modelli possono essere utilizzati finanche promiscuamente, secondo le discrezionali valutazioni del legislatore. Ma si rimane, tuttavia, anche in questa prospettiva, comunque dentro la sfera dell'azione pubblica.

6. Soltanto in tempi più recenti ha preso corpo un tentativo di estendere le conseguenze teoriche dell'impostazione dell'art. 38 Cost. come norma, potremmo dire, radicalmente aperta. Ma si è trattato di un tentativo che ha avuto a che fare non tanto con la concezione del welfare sussidiario accolta nel volume in commento, ovvero con il concetto, per vero piuttosto indeterminato, di "sussidiarietà orizzontale" recepito nell'art. 118 Cost. post-novella del 2001, quanto piuttosto con la tendenza alla privatizzazione di segmenti più o meno significativi del sistema previdenziale, con l'introduzione di elementi di mercato, che si è affacciata negli ultimi anni in Europa anche sotto l'influsso delle politiche comunitarie (o della giurisprudenza della Corte di giustizia). Faccio riferimento a quegli indirizzi che hanno trovato eco, ad esempio, in una nota segnalazione dell'Antitrust del 1999, e poi in un certo filone di giurisprudenza anche comunitaria, i quali hanno inteso rompere il monopolio pubblicistico degli enti previdenziali per aprire, almeno parzialmente, il sistema alle dinamiche del mercato all'insegna del pluralismo concorrenziale sul lato dell'offerta dei servizi sociali.

Facendo leva proprio sull'art. 38 Cost. come "norma aperta", si è così argomentato che, poiché la disposizione costituzionale pone unicamente un obbligo di risultato (ad un certo livello "minimo" o "adeguato" di tutela, a seconda del referente soggettivo della stessa) ed il legislatore è libero nella scelta dei mezzi, sarà anche libero di scegliere se affidare al mercato almeno in parte gli strumenti di realizzazione e soddisfacimento di diritti sociali costituzionalmente garantiti. Questo tentativo è stato fatto con maggior incisività, ancorché ad oggi senza successo, nel settore del sistema previdenziale che più è vicino a logiche assicurative di gestione del rischio professionale, qual è quello dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro. Sennonché è noto come, in questo settore, tale tentativo sia stato in buona sostanza sconfessato tanto in sede giurisprudenziale quanto, e soprattutto, negli effettivi indirizzi di riforma legislativa, che proprio a partire dal 1999 sono stati caratterizzati da un significativo rafforzamento del monopolio pubblico.

7. Se si condividono le veloci osservazioni fatte sin qui, è allora giocoforza concludere che, quantomeno nell'ottica delle interpretazioni costituzionali storicamente prevalenti tra i cultori del diritto della previdenza sociale, la

---

lettura del welfare propostaci dagli autori del volume qui in commento sia improntata a grandi elementi di innovazione e di rottura, che fanno in effetti della proposta del libro – come si segnala sin dal titolo – una sfida in primo luogo di natura culturale al cambiamento.

Il panorama ideale che ho abbozzato sin qui è rimasto, però, volutamente incompleto, perché non ho dato sinora conto di una prospettiva interpretativa che, per quanto autorevolmente sostenuta, è rimasta – sino ieri, potrei dire – minoritaria. Il riferimento a Paola Olivelli, ed alla sua amata allieva Giuliana Ciocca, alla cui memoria anche questo incontro conclusivo è dedicato, vi risulterà – a questo punto – sin troppo esplicito. In realtà, nella cultura giusprevidenzialistica italiana, quella sfida è stata precocemente e coerentemente accolta soprattutto da Paola Olivelli. Soltanto nella nota monografia di Paola Olivelli, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, del 1988, può dirsi sviluppata una rilettura dell'art. 38 Cost., alla luce dell'art. 2 della Carta fondamentale, che si iscrive con coerenza e senza riserve nel solco di un pluralismo sociale che già si apre interamente alle istanze del welfare sussidiario.

8. Citavo all'inizio – per passare rapidamente al secondo punto argomentativo del mio intervento – l'esempio, importante e finemente illustrato nel volume in rassegna nel capitolo scritto da Mauro Maré e Luca Spataro<sup>20</sup>, della previdenza complementare: il *case-study* forse più significativo – almeno potenzialmente – della logica del welfare sussidiario nel sistema pensionistico italiano. E tuttavia, nei termini in cui si è concretamente tradotta nel nostro ordinamento, oltre che nella realtà operativa dei fondi pensione italiani, questa esperienza non sembra coerentemente riconducibile alla filosofia del welfare sussidiario.

È doveroso qui richiamare la critica severissima che rivolse alla strutturazione del sistema giuridico della previdenza complementare Giuliana Ciocca nella sua importante monografia del 1998<sup>21</sup>. Critica severa, in quanto Giuliana, nel momento in cui per la prima volta si affacciava in Italia una disciplina organica della previdenza complementare con la delega di cui alla legge n. 421 del 1992 e il decreto legislativo delegato n. 124 del 1993, vedeva, in realtà, nelle effettive scelte del legislatore piuttosto il tradimento che l'investimento di una logica autenticamente sussidiaria.

9. Giuliana Ciocca aveva parlato, in quella monografia, con parole molto aspre, di un "accasermamento" della previdenza complementare, cioè di una

---

<sup>20</sup> M. Maré, L. Spataro, *Il welfare sussidiario: una nuova sfida per il sistema previdenziale italiano*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento...* cit., pp. 376 ss.

<sup>21</sup> G. Ciocca, *La libertà della previdenza privata*, Giuffrè, Milano 1998.

---

logica di stretta e opprimente funzionalizzazione dell'azione dei fondi pensionistici. Questi, infatti, benché ricondotti dal legislatore nella sfera della libertà della previdenza privata sotto il dirimente profilo della libertà di adesione dei soggetti protetti, erano stati allo stesso tempo funzionalmente ricollegati al sistema pubblico dell'assicurazione generale obbligatoria con una trama stringente di vincoli e di limitazioni innanzitutto alla libertà delle fonti istitutive, e quindi alla libertà dei soggetti privato-collettivi. Tra l'altro, i vincoli maggiori si sarebbero affermati soprattutto nel corso degli anni successivi, anche se erano già presenti per esempio in una legge emanata alla fine del 1997, che istituiva un rapporto di stretta complementarità funzionale tra le prestazioni del sistema pubblico di base e quelle del sistema dei fondi pensione e poneva limiti cospicui alla libertà di manovra delle fonti istitutive.

10. In realtà, in quella impostazione, come notava Giuliana Ciocca, l'elemento sussidiario nel nostro sistema di previdenza complementare era fondamentalmente limitato alla libertà di adesione individuale. Un elemento, questo, come rilevano criticamente anche Maré e Spataro nel loro capitolo, che è ancora oggi centrale nel sistema giuridico della previdenza complementare, anche come riformato dal decreto legislativo n. 252 del 2005.

In realtà, quella libertà, al di là delle apparenze e delle assonanze, non risulta coerente con l'impostazione del welfare sussidiario che ci suggeriscono gli autori del volume in commento, ed il capitolo di Maré e Spataro spiega molto bene come la libertà di adesione individuale si sia in fin dei conti tradotta in un limite intrinseco allo sviluppo del sistema dei fondi pensione, concorrendo a indebolirne le *chance* di decollo come "secondo pilastro" del sistema pensionistico italiano. Tanto è vero che i due autori guardano, nel loro capitolo, con un certo interesse a forme di promozione della previdenza complementare, sperimentate in altri ordinamenti, che sostanzialmente superano la libertà di adesione per garantire la libertà dei soggetti sotto altri profili (si cita, al riguardo, il caso inglese, che conosce come noto un sistema di *opting-out* molto consolidato).

11. Per concludere il mio intervento, vorrei anch'io soffermarmi su alcuni aspetti critici sui quali il volume dà già indicazioni molto suggestive e stimolanti e che vanno ora brevemente ripresi, anche sulla scorta di quanto faceva notare il collega Di Cosimo nel suo intervento introduttivo.

Il volume curato da Violini e Vittadini non mette in discussione il ruolo fondamentale dello Stato; vuole semmai rilanciare quel ruolo in una prospettiva di interazione positiva con le risorse di solidarietà spontaneamente prodotte dalla società civile, superando in quest'ottica il monopolio pubblico-burocra-

---

tico sul welfare. In questa prospettiva va collocata la sottolineatura – che attraversa diversi capitoli del volume – della vocazione universalistica anche del welfare sussidiario.

Anche in una situazione di crisi del sistema, come quella che viviamo oggi in Italia, il welfare sussidiario non abbandona una vocazione universalistica, ma deve anzi contribuire a renderla effettiva.

12. Il tema del necessario universalismo dei diritti sociali segnala, però, anche un punto debole, un profilo problematico che probabilmente il volume non elabora fino in fondo. In questo momento drammatico di crisi economica e sociale, il sistema di protezione sociale italiano soffre, complessivamente, di un grave *deficit* di tutela – non colmato e a mio avviso non colmabile dalle risorse del welfare sussidiario –, che deriva dalle tante lacune di quell'incongruo "universalismo per sommatoria" che si è andato disorganicamente stratificando negli anni, in Italia, senza un vero disegno politico.

Un'autentica, compiuta prospettiva di welfare sussidiario, proprio perché deve agire in una logica di interazione positiva e mutuamente rafforzativa con il ruolo essenziale – ancorché non esclusivo – dei poteri pubblici (dello Stato, delle Regioni e degli enti locali), esige la costruzione di una effettiva base universalistica pubblica di diritti sociali.

13. Questo è un aspetto che nel libro, a mio avviso, non è adeguatamente sottolineato. E da questo punto di vista, probabilmente neanche i più recenti tentativi di riforma, realizzati in particolare con la legge n. 92 del 2012, vanno nella giusta direzione. Non attinge, infatti, a mio avviso, ad una dimensione compiutamente universalistica, nonostante le incoraggianti premesse di partenza, la riforma degli ammortizzatori sociali, che anzi continua ad affidarsi – nel settore delle tutele in costanza di rapporto di lavoro – ad una sorta di "fai-da-te previdenziale" che scarica sulle stesse categorie produttive gli oneri della (auto-)protezione sociale, salvo, tuttavia, recuperare, ancora una volta, sia pure in diversa guisa, quella logica di funzionalizzazione al sistema pubblico facente capo all'INPS, già presente, come ho notato, nella dinamica regolativa della previdenza complementare.

Nei settori esclusi dalla Cassa integrazione guadagni, l'art. 3 della legge n. 92 del 2012 incentiva l'istituzione di ammortizzatori sociali di tipo collettivo affidati ai fondi di solidarietà bilaterali costruiti sul modello "spurio" o "ibrido" della legge n. 662 del 1996, recuperando una logica di tendenziale funzionalizzazione laddove prevede la confluenza delle relative risorse di tutela all'interno dell'INPS con conseguenti, stringenti vincoli pubblicistici.

---

L'onere della universalizzazione della tutela del reddito dei lavoratori nei casi di sospensione del rapporto di lavoro viene così addossato alle stesse categorie interessate e, allo stesso tempo, fatto rifluire all'interno dell'INPS con la trasformazione dei fondi bilaterali di solidarietà in gestioni interne, per quanto autonome, dell'ente previdenziale pubblico. Solo per le consolidate esperienze di bilateralità cosiddetta "pura" – come quella operante da tempo nel settore artigiano – si prevede un percorso alternativo al di fuori dell'inquadramento pubblicistico nell'ambito dell'INPS, salva comunque la operatività – come eventuale soluzione di *default* – del fondo residuale che verrà istituito all'interno dell'Istituto previdenziale pubblico.

14. Per altro verso, il sistema degli ammortizzatori sociali in caso di vera e propria disoccupazione rimane, nel nostro ordinamento, anche dopo la riforma realizzata con la legge n. 92 del 2012, ancora lontano da una compiuta dimensione universalistica. La nuova Assicurazione sociale per l'impiego, pur ampliando l'area dei soggetti tutelati, non attinge una siffatta dimensione di completa universalizzazione della tutela contro la disoccupazione. E, in ogni caso, il nostro sistema, a differenza di quanto avviene, sia pure in forme molto diverse, nella quasi totalità degli altri Paesi membri dell'Unione europea, è sprovvisto di una rete di protezione di ultima istanza per i casi di inoccupazione o di disoccupazione di lunga durata associata a condizioni – oggi peraltro drammaticamente acute dalla crisi – di disagio socio-economico delle persone e delle famiglie.

Queste sono funzioni essenziali, come tali spettanti all'azione dello Stato, sulle quali si misura la maturità e l'adeguatezza di un sistema di welfare autenticamente universale, e rispetto alle quali il nostro Paese registra ancora gravi ritardi. E sono ritardi che non potranno, per definizione, essere superati soltanto con le (pur fondamentali) risorse di solidarietà attivate dal welfare sussidiario.

---

# Il welfare sussidiario. Un'analisi economica

---

*Federico Boffa*

Il presente intervento si propone di analizzare alcuni spunti di grande rilevanza per il dibattito di politica economica emersi dal volume che stiamo presentando. Si intende da una parte, dove possibile, operarne una sistematizzazione all'interno degli schemi concettuali tipici dell'analisi economica, dall'altra verificare in quali ambiti i paradigmi tradizionali siano insoddisfacenti nello spiegare la dinamica del fenomeno specifico analizzato e in quale direzione essi possano essere modificati o estesi, includendo alcuni fondamenti antropologici compatibili con un efficace sistema di welfare sussidiario. Inoltre, verranno rilevate alcune criticità con le quali ritengo ci si debba confrontare nel momento di realizzare servizi sociali erogati in forma sussidiaria.

Dalla lettura del libro emerge l'unitarietà di approccio metodologico, sebbene il tema richieda una grande varietà di prospettive, che spaziano, fra gli altri, nei campi giuridico, economico, storico, filosofico, antropologico e sociologico. Il messaggio che traspare dai diversi contributi è riassumibile nei benefici del welfare sussidiario in termini sia di qualità dei servizi erogati, sia di sostenibilità finanziaria nel medio-lungo termine. In questa prospettiva, si tratta certamente di un testo che assolve compiutamente a quello che ritengo essere uno dei principali compiti dell'analisi di politica economica, cioè elaborare una sintesi in grado di cogliere unitariamente i fenomeni considerati, a partire dalle indicazioni derivanti da un approccio analitico riferito ai diversi punti di vista.

Il welfare sussidiario nasce dalla combinazione di esigenze contingenti di bilancio, legate all'insostenibilità dei modelli puramente statuali su cui poggia la gran parte dei meccanismi attuali di erogazione dei servizi di Stato sociale, e di considerazioni, da parte dei sostenitori di tale modello, di una sua superiorità dal punto di vista della capacità di intercettare i bisogni dei cittadini e di rispondere ad essi in maniera adeguata.

## *1. Fondamenti economici del welfare sussidiario: i vantaggi del coinvolgimento della società civile*

A fondamento del welfare sussidiario sta la nozione della necessità di un maggior coinvolgimento delle persone e delle associazioni nell'ambito dei servizi propriamente erogati dallo Stato sociale, nelle sue cinque articolazioni (pensioni, sanità, assistenza, ammortizzatori sociali, istruzione).

---

A livello di offerta dei servizi tipici dello Stato sociale, il welfare sussidiario prevede la possibilità di affidarli non più a un singolo gestore in regime di monopolio (cioè, allo Stato), ma a una pluralità di attori, posti anche in concorrenza fra di loro; in questo contesto, le associazioni e il mondo del volontariato coinvolti nei settori specifici possono svolgere un ruolo estremamente importante, avendo presumibilmente una conoscenza particolarmente approfondita delle esigenze dei cittadini. Dal lato della domanda, il welfare sussidiario si caratterizza invece per la possibilità di scelta, da parte del singolo utente, fra diversi erogatori del servizio, o talvolta fra diverse tipologie di servizio (si pensi al caso dei servizi di formazione professionale). Là dove invece la possibilità di scelta da parte degli utenti non ci potesse essere, o perché tecnicamente impraticabile, o perché troppo costosa, la teoria della sussidiarietà prevede un coinvolgimento attivo degli utenti nella fase di decisione e di gestione del servizio, in questo caso gestito in modo monopolistico.

Tale struttura genera senz'altro diversi benefici. La concorrenza è innanzitutto dimostrata essere generalmente in grado di generare un beneficio di prezzo, legato alla potenzialità del meccanismo di fornire prodotti e servizi al minimo costo possibile, evitando dunque sprechi ed inefficienze, insieme ad un beneficio legato alla qualità di servizio. Questo si verifica per due ragioni: *ex ante* per i maggiori incentivi ad un comportamento virtuoso, legato al rischio di uscire dal mercato per mancanza di clienti, ed *ex post* per un criterio di selezione ad esito del quale i fornitori del servizio meno virtuosi sono a lungo andare esclusi dal mercato. Ad esempio, la concorrenza subita dai gestori di una scuola privata offre *ex ante* un incentivo aggiuntivo all'istituzione ad offrire un servizio apprezzato, legato al rischio di non avere studenti in caso contrario; *ex post*, le istituzioni che, nonostante tali incentivi *ex ante*, non siano in grado di offrire un servizio soddisfacente, non sopravvivono. È essenziale evidenziare che i suddetti benefici della concorrenza si esplicano tramite l'azione dei consumatori, che premiano i produttori in grado di offrire una combinazione fra prezzo e qualità per essi ottimale.

Un secondo ordine di benefici è legato alla potenziale maggiore differenziazione del prodotto offerta in un regime concorrenziale rispetto ad una struttura monopolistica: la possibilità di fruire di un maggior numero di servizi, posti in concorrenza fra di loro, può aumentare la gamma di servizi complessivamente offerti. I servizi di formazione professionale, trattati nel saggio di Mezzanzanica e Martini, *L'innovazione dei modelli di servizi per il lavoro: il percorso verso modelli di welfare sussidiari*, rappresentano un esempio eloquente: la concorrenza può spingere i fornitori di tali servizi a innovare, adattando flessibilmente l'offerta ai cambiamenti del mercato del lavoro. L'offerta di servizi apprezzati e il *fine tuning* rispetto alle modifi-

---

che di contesto e ai cambiamenti socio-economici richiede una conoscenza approfondita delle esigenze degli utenti, ottenibile anche mediante il coinvolgimento dell'associazionismo, con il suo rilevante patrimonio informativo, nell'erogazione dei servizi. La diversificazione dei servizi diventa tanto più importante nell'attuale momento storico, caratterizzato da grandi e continui e cambiamenti, accompagnati, come sottolinea Colozzi nel capitolo *Il welfare fra crisi e innovazione: paradigmi a confronto*, da una maggiore eterogeneità delle preferenze individuali: ribadendo dunque il concetto, la pluralità di offerta consente sia di adattarsi meglio al cambiamento, sia di costruire, in ogni momento, servizi differenziati per cittadini con diverse preferenze.

## *2. Rischi legati al coinvolgimento della società civile e possibili rimedi*

Il coinvolgimento delle associazioni e dei corpi intermedi, per quanto possibile fonte di rilevanti benefici, appare soggetto a due ordini di rischi. Il principale è quello di manipolazione e di riduzione dell'attività a finalità diverse rispetto a quelle per le quali era stata originariamente concepita. L'esempio forse più classico a questo proposito è quello di associazioni nate per svolgere attività di welfare che non vengono poi effettivamente erogate, o vengono erogate a livelli di qualità bassi. In questi casi, la soluzione che più spesso si auspica consiste nei maggiori controlli; è peraltro vero che i controlli sono da una parte costosi e dall'altra la loro efficacia dipende da una serie di variabili, riferite sia alla misurabilità della prestazione oggetto del controllo, sia alle modalità con cui tali controlli vengono effettuati. I problemi di misurabilità derivanti dalle asimmetrie informative, come sottolineano Scarlato e Gentilini nel capitolo *Welfare sussidiario e sviluppo*, sorgono già *ex ante*, a monte, nella "difficoltà di definire standard e obiettivi target per beni meritori quali la salute, l'istruzione, il benessere dei soggetti vulnerabili, così come per i servizi che hanno un forte contenuto relazionale; [nel]la presenza di una pluralità di obiettivi che a volte possono essere divergenti. Ad esempio, intervenendo sull'istruzione/diritto allo studio, è preferibile massimizzare il numero di iscrizioni a corsi di sostegno o la qualità dei corsi stessi?". Altrettanto chiare sono poi le difficoltà valutative *ex post*. Ad esempio, la valutazione dei corsi di formazione al lavoro è complessa. Se risulta relativamente facile accertarsi dell'avvenuto svolgimento dei corsi, è assai più complicato verificare il livello di qualità mediante sistemi ragionevolmente oggettivi. In ogni caso, occorre prestare particolare attenzione sia alle modalità di programmazione e di esecuzione dei controlli, curandone le procedure nel dettaglio, sia agli effetti dei risultati dei controlli sui fornitori dei servizi. In conclusione, il sistema di controllo è costoso, difficilmente gestibile e potenziale oggetto, a sua volta, di forme di manipolazione. Se ne deduce che resta, in ogni caso, più desiderabile perseguire la cura ideale al problema della manipolazione, cioè quella di fornire dei servizi che i fruitori apprezzino

---

e che siano per essi utili; in questa situazione, la concorrenza è il meccanismo più naturale per arginare gli abusi.

Certo, non sempre la concorrenza è sufficiente, specialmente per i soggetti più deboli e che quindi più beneficiano della protezione del welfare: qualche forma di intervento dello Stato, perciò di controlli, è probabilmente inevitabile.

Il più basilare di questi consiste in un sistema di accreditamento delle istituzioni che erogano servizi. Il rischio intravedibile nell'accREDITamento è che esso si riveli uno strumento di perpetuazione di situazioni consolidate, che favorisce in modo eccessivo i gruppi e i soggetti dotati di maggiori capacità organizzative, bloccando iniziative provenienti da gruppi diversi rispetto a quelli tradizionali, cioè ai cosiddetti *insiders*. Ne verrebbero pregiudicati il dinamismo e la forza innovatrice introdotti dalla concorrenza, privilegiando invece un sistema rigido che finirebbe con l'essere molto simile a quello, basato sul ruolo dello Stato, che si intende sostituire. Il sistema di accreditamento delle attività, dunque, là dove necessario, va gestito con particolare cura, cercando di renderlo per quanto possibile inclusivo e non escluso agli *outsiders*, ricordando che la non inclusività equivarrebbe ad un tradimento degli stessi principi ispiratori della sussidiarietà. Forse, potrebbe essere opportuno evitare per quanto possibile la discrezionalità nella procedura di accreditamento, prevedendo soltanto il soddisfacimento di requisiti minimi per l'erogazione del servizio; soddisfatti questi, si potrebbe poi innescare la dinamica concorrenziale. Il ruolo dell'ente pubblico potrebbe consistere da una parte nella formazione dei prezzi, e dunque dei ricavi per gli operatori (ruolo su cui si tornerà nel seguito) e dall'altra nell'orientamento, pur nel mantenimento di un carattere di neutralità, e nell'informazione alle fasce più deboli, in questo fortemente agevolato dallo sviluppo tecnologico che mette a disposizione strumenti informativi, spesso gestiti da privati o in modo *social*, in grado di fornire ai consumatori i primi supporti informativi. È peraltro da rilevare che il meccanismo concorrenziale incentiva le imprese a fornire una maggiore informazione ai consumatori: quando un maggior utilizzo del servizio si traduce in maggior beneficio per l'impresa, l'impresa ha interesse a far conoscere i propri servizi. Al contrario, gli enti pubblici che erogano servizi in posizione monopolistica possono avere scarso interesse a pubblicizzarli, anzi, al contrario, possono essere interessati a farli conoscere il meno possibile. In tali contesti, infatti, a meno di non riuscire a costruire un efficace sistema di incentivi (la cui gestione, peraltro, può rivelarsi particolarmente complessa), la remunerazione degli addetti è sostanzialmente indipendente dall'utilizzo del servizio: una maggiore clientela, in simili casi, implica maggiore sforzo per l'organizzazione e per chi vi opera, senza benefici in termini di profitti.

---

### 3. Coinvolgimento dello Stato nel welfare sussidiario

I diversi livelli di attuazione di un sistema di welfare sussidiario, e il ruolo dell'ente pubblico in ciascuno di essi, sono illustrati con precisione nel contributo di Agasisti e Vittadini, *Caratteristiche del welfare sussidiario*, che individuano quattro modalità:

“L'esternalizzazione configura una modalità embrionale di realizzazione del principio di sussidiarietà, in quanto poco rispettosa dei principi su cui esso si fonda, che sono essenzialmente la libertà, la responsabilità e l'imprenditorialità, le quali devono generare solidarietà e sviluppo. A essa si ricorre quando l'Ente Pubblico non considera economicamente conveniente la gestione diretta del servizio, soprattutto per i vincoli imposti dallo stato giuridico dei pubblici dipendenti. L'esternalizzazione si realizza normalmente tramite convenzioni di breve durata, servizi fortemente standardizzati e costi più bassi rispetto alla gestione diretta dell'Ente pubblico. L'affidamento all'esterno costituisce pertanto una modalità per superare i problemi connessi agli alti costi e ai vincoli normativi propri della gestione pubblica, rendendo l'organizzazione produttiva assai più flessibile, ma con il rischio di minori garanzie per l'utente. I compiti da affidare al privato sono decisi dall'Ente pubblico, che mantiene le linee della programmazione strategica del servizio, determinandone contenuti, dimensioni e caratteristiche, e limitandosi ad esternalizzare l'esecuzione del servizio stesso in regime di subfornitura.

Il secondo modello di riferimento, ovvero la sussidiarietà per progetti, è praticato nei settori in cui l'Ente pubblico decide di stimolare le organizzazioni private a incrementare la loro capacità di risposta a determinati bisogni, per i quali occorre identificare soluzioni differenziate (quindi non standardizzate, come per l'esternalizzazione) e innovative. In questo caso, l'Ente pubblico utilizza regimi normativi atti a sollecitare la presentazione di proposte progettuali da parte delle organizzazioni private, fissando, con la maggior trasparenza possibile, gli obiettivi di fondo da perseguire, e comunicando *ex ante* i criteri e le regole con cui saranno selezionati i progetti da finanziare. Questo modo di procedere consente alle organizzazioni private di avanzare proposte sulla base delle loro conoscenze dei bisogni e sulla loro capacità di innovazione e all'ente pubblico di orientare i processi, senza tuttavia sostituirsi nella determinazione delle strategie che presiedono alla gestione del servizio; ne consegue una più chiara e trasparente distribuzione dei ruoli tra soggetto pubblico (finanziatore) e soggetto privato (erogatore), che permette all'utente di valutare con maggiore competenza i risultati della gestione.

Un modello ancora più aderente al concetto di sussidiarietà è quello della valorizzazione di Enti in cui si manifesta la creatività sociale nel dare risposte ai bisogni nella cui soddisfazione l'Ente pubblico risulta palesemente

---

carente o del tutto incapace. Per le loro attività meritorie, tali Enti si impongono all'attenzione della società civile come benemeriti ed eccellenti e sono riconosciuti e sostenuti anche finanziariamente dall'Ente pubblico senza che venga richiesta la preventiva presentazione di progetti in parte predeterminati in sede politica.

Il quarto e ultimo modello, che abbiamo genericamente definito attuazione della sussidiarietà senza apparato istituzionale di gestione, consente un'applicazione d'avanguardia del principio e modifica sensibilmente il ruolo dell'Ente pubblico che, da gestore di servizi e detentore di leve strategiche, si trasforma in Ente regolatore di un mercato in cui Enti pubblici, Enti privati ed Enti non profit competono per aggiudicarsi gli utenti. Questi, a loro volta, sono finanziariamente sostenuti dall'Ente pubblico in vario modo, tramite buoni, voucher, detrazioni/deduzioni fiscali, strumenti che consentono loro di acquisire i servizi erogati da una pluralità di gestori, senza diminuzione nella loro libertà di scelta."

La categorizzazione proposta da Agasisti e Vittadini evidenzia chiaramente che la sussidiarietà collega la remunerazione al numero di clienti, mettendo così in moto il meccanismo concorrenziale con un approccio analogo a quello di mercato. Al legislatore spetta la scelta relativa alla tipologia di remunerazione, fra le molte prospettabili: in alcuni casi, per cittadini che non versano in condizioni di particolare indigenza, una quota del servizio può essere direttamente pagata dall'utente, con l'ente pubblico che si sobbarca soltanto la parte residua della spesa (potenzialmente sotto forma anche di agevolazioni fiscali); tale sistema ha il vantaggio aggiuntivo di rendere l'utente consapevole del valore della prestazione mediante l'imposizione di un prezzo. In altre situazioni, il servizio può essere finanziato mediante un sistema di voucher. In quest'ultima circostanza, all'ente pubblico resta l'ulteriore compito, fondamentale per un corretto allineamento degli incentivi degli operatori, e quindi per l'efficacia del sistema complessivo, di stabilire la remunerazione per gli erogatori del servizio. Si tratta di un'attività particolarmente delicata e complessa, che meriterebbe una trattazione dedicata: l'approccio dei costi standard, sviluppato durante l'esperienza della transizione verso il federalismo fiscale e trattato nel capitolo di Antonini e Bergo, *Un nuovo welfare locale grazie a federalismo fiscale e fabbisogni standard*, può peraltro costituire un valido punto di partenza.

Si evince dunque che nelle varie modalità di welfare sussidiario il ruolo dello Stato e, in generale, dell'ente pubblico, non è secondario. Borghesi, nel suo saggio *Sussidiarietà e solidarietà. Un nuovo modello di welfare*, sottolinea come la sussidiarietà sia diversa, quasi in contrasto, rispetto al liberismo o al *laissez faire*, sebbene ad entrambe le forme si possa applicare la formula "più società, meno Stato". Personalmente, non condivido del tutto tale affer-

---

mazione, ritenendo che anche la versione liberista preveda sia un forte ruolo della società civile nel fornire servizi tipici dello Stato sociale ed assistenziale, sia un ruolo dello Stato come regolatore (sebbene con interventi limitati): elementi, questi, entrambi tipici anche del welfare sussidiario, come evidenziato da Sapelli<sup>22</sup>, che definisce il rapporto fra Stato e welfare sussidiario "con lo Stato, né contro lo Stato, né senza lo Stato, né solo con lo Stato".

#### *4. Fondamenti antropologici del welfare sussidiario e connessione ai modelli economici*

Gli aspetti economici del welfare sussidiario si basano su un'impostazione antropologica, alla cui analisi ed alla discussione della cui coerenza con i principi dell'economia neoclassica sono dedicati vari capitoli nel volume. In particolare, mi pare meritino attenzione almeno due aspetti.

Il primo investe sul tema della responsabilità individuale, ed è portato all'attenzione da Dal Sol nel capitolo *I fondamenti antropologici del principio di sussidiarietà*, dove si legge che: "Sotto lo Stato-Provvidenza, i cittadini sono tutti clientelizzati senza tener conto della loro attitudine o inettitudine a procurarsi da sé i beni e i servizi di cui necessitano. La redistribuzione si organizza senza tener conto della figura del debitore e quella del creditore, dal momento che il soccorso sociale è distribuito attraverso la mediazione dell'erario e del funzionario statale, che garantiscono l'anonimato. Non si vuole conoscere chi dà né chi riceve, perché l'ineguaglianza è considerata come ingiustizia. Lo Stato sussidiario ritiene al contrario che l'autonomia sia parte integrante del benessere: esso quindi colma le differenze solo per rimediare all'insufficienza. Ciò significa che esso riconosce la differenza fra coloro che si procurano da soli ciò di cui abbisognano – e che più ancora accrescono il capitale comune con i loro contributi in denaro e in tempo – e quanti devono ricevere perché non sono stati in grado di procurarsi da sé il necessario. In questo caso si stima che il riconoscimento di questa differenza stimolerà l'autonomia e la responsabilità dei soggetti ancora deficiari; infatti si ritiene che ogni individuo sia in grado di sviluppare le proprie capacità se l'organizzazione lo stimola in tal senso. Non si ha timore di portare in primo piano la figura di colui che dà (il mecenate) perché si giudica che la sua ricchezza non sia un'ingiustizia, ma il frutto di una autonomia che ha potuto esprimersi".

Il welfare dunque sostituisce il cittadino là dove questi non riesce a provvedere di per sé al soddisfacimento dei propri bisogni. Questo brano si riferisce certamente ad alcuni dei settori tipici del welfare sussidiario, in particolare all'assistenza, e meno a servizi indispensabili, quali la scuola

---

<sup>22</sup> G. Sapelli, *Il ritorno alle virtù civili e al sociale per lo sviluppo dell'economia italiana*, in *Atlantide*, 1/2005, pp. 51-60.

---

e la sanità. Come reinterpretare questo brano e riferirlo ad educazione e sanità? Forse ricorrendo al concetto della gratuità: i servizi sono gratuiti soltanto per coloro che non possono provvedere da sé al soddisfacimento ai bisogni, anche in settori tradizionalmente gratuiti per tutti quali la sanità e l'assistenza sociale. Ciò contribuisce a responsabilizzare il cittadino da una parte, per i cittadini di basso reddito che beneficiano dei servizi gratuiti, nella direzione auspicata da Dal Sol, dall'altra, per i cittadini a reddito più elevato che pagano i servizi, rendendoli partecipi del costo dell'erogazione del servizio mediante il pagamento di una quota o del tutto. Le tasse di iscrizione universitarie rappresentano l'esempio di un caso in cui il prezzo può responsabilizzare l'utente, sia inducendolo a sfruttare al meglio il servizio (nel caso specifico, inducendolo a un maggior impegno nello studio), sia incentivandolo a denunciarne le carenze e le criticità, con un positivo effetto di *feedback*. Altrettanto cruciale, in merito al tema della gratuità, mi pare la questione relativa alla presunta maggiore neutralità di un sistema gratuito: nella realtà, quando il prodotto non viene razionato sulla base dei prezzi, subentrano diversi meccanismi di razionamento, che, nel welfare tradizionale, spesso sono basati sui canali di conoscenze o sullo scambio di favori di tipo semi-clientelare. Si configura, pertanto, un sistema che favorisce gli *insiders* e nel quale i poveri e i meno istruiti possono vantare un minore accesso alle risorse del welfare. Sulla base dell'insieme delle precedenti considerazioni, il mix ottimale fra servizi gratuiti e servizi a pagamento, nonché la quota dei costi coperta dalle tariffe nel caso dei servizi a pagamento è questione assai delicata, posta nelle mani dello Stato, che dovrà trovare dei criteri di decisione scevri da pregiudizi di tipo ideologico e basati su serie analisi costi-benefici e su simulazioni relative all'impatto economico delle diverse opzioni.

Il secondo aspetto della concezione antropologica che emerge come fondamento di un'efficace welfare sussidiario e che merita attenzione è rappresentato dalla naturale tendenza dell'uomo all'azione, e in particolare ad un'azione di natura profondamente sociale. Secondo Agasisti e Vittadini, che ne trattano, tale concezione si pone in forte contrasto con l'impianto teorico *mainstream* neoclassico, che viene fortemente criticato dai due autori. In effetti, i due schemi partono da due presupposti diversi: nello schema neoclassico, le imprese massimizzano il profitto e gli individui l'utilità. Ritengo, peraltro, che le due impostazioni siano conciliabili: se infatti è vero che le motivazioni alla base dell'agire umano sono molto più complesse della semplice massimizzazione dell'utilità, e includono certamente al loro interno un orientamento di tipo sociale, è altrettanto innegabile che la componente di massimizzazione individuale (sia essa riferita al profitto oppure all'utilità) sia in realtà essenziale. Dunque, pur nella differenza di ipotesi iniziali, esistono, a mio parere, almeno due modi di rendere i paradigmi omogenei dal punto di vista degli incentivi dei diversi soggetti, e, di conseguenza, delle

---

loro implicazioni. In primo luogo, il problema di ottimizzazione individuale di derivazione neoclassica, fondato sul criterio dell'*homo economicus*, può essere esteso, nella propria formulazione, per includere aspetti di altruismo, potenzialmente diversi per i diversi individui; in questo modo, il paradigma neoclassico diventa molto simile ad uno di tipo "sociale". In secondo luogo, come ricorda Clara Caselli nel capitolo *Sistema del valore e sussidiarietà aziendale tra profit e no-profit*, lo spostamento dell'orizzonte decisionale dal breve al lungo periodo incentiva gli individui ad intraprendere azioni dall'impatto sociale rilevante anche secondo il paradigma neoclassico. Ad esempio, la propensione degli individui ad investire in relazioni, quando queste siano efficienti, e in generale nell'intraprendere investimenti che apportano benefici nel lungo termine aumenta quando gli individui scontano il futuro ad un tasso più alto, ovvero danno più importanza al futuro. In altri termini, attribuire un maggior peso al futuro può condurre anche un soggetto che massimizza la propria utilità personale ad atteggiamenti ed azioni che aumentano anche il benessere altrui, e che possono rivelarsi efficienti. In questa prospettiva, il profitto di breve termine diventa semplicemente un indicatore di efficienza, ossia qualcosa che segnala la capacità dell'impresa di mantenere i propri ricavi al di sopra dei costi, mentre assume centralità la sostenibilità delle scelte nel lungo periodo; questo, tradotto in termini di teoria dell'impresa, può significare il perseguimento della creazione di valore come strumento di continuità dell'organizzazione, e, di conseguenza, di sostenibilità di lungo termine, come sostenuto da Drucker<sup>23</sup>. L'impresa diventa dunque un luogo di creazione di valore, non soltanto economico: saper intercettare le necessità e fornire una risposta adeguata fa la differenza, ed è il fattore distintivo delle attività di successo vero; chi si appropria del valore generato da quest'attività diventa un aspetto di secondaria importanza, che dipende dai contesti e dalle esigenze.

Agasisti e Vittadini, tuttavia, insistono nel sottolineare la centralità della *mission* dell'impresa, ricordando che "i servizi tipici del *welfare* sono *experience goods*, servizi che necessitano, per essere prodotti, della collaborazione dell'utente e la cui qualità può essere verificata soltanto dopo la loro erogazione. Infatti, essi sono relazionali, nel senso che necessitano la collaborazione tra chi li eroga e chi li riceve secondo una prospettiva di *sharing* [...]. Quanto detto porta a concludere che nell'erogazione degli *experience good* è fondamentale la *mission* di chi li eroga – che non può solo essere improntata a massimizzare il profitto o a standardizzare il prodotto –, nonché la sua capacità di coinvolgimento e immedesimazione con l'utente, il quale non può che sentirsi a sua volta corresponsabile dell'andamento del processo di risposta al suo bisogno". L'erogatore di tali servizi, dunque, dev'essere incentivato da una parte a fornire un livello di qualità accettabile,

---

<sup>23</sup> P.F. Drucker, *Innovazione e imprenditorialità*, Etas Libri, Milano 1986.

---

dall'altra a favorire una proficua interazione con gli utilizzatori del servizio. La caratteristica propria dell'*experience good*, di impossibilità di verificare la qualità del servizio se non *ex post*, rende imperativo, per le imprese che lo erogano, lo sviluppo di una reputazione di lungo periodo, tale da garantire i consumatori in merito alla qualità del servizio. Infatti, poiché la costruzione di una reputazione positiva presso i consumatori è, per l'impresa, un processo lungo e costoso, ne deriva che le imprese hanno l'incentivo a non distruggerla producendo un prodotto (o erogando un servizio) di qualità bassa. Gli investimenti sulla reputazione possono dunque costituire un *commitment* sufficiente al livello di qualità. Anzi, la qualifica di *experience good* può costituire un buon incentivo, per le imprese, a sviluppare investimenti di lungo termine. Questa potrebbe costituire un'ulteriore motivazione a favore della sussidiarietà, che potrebbe essere intrapresa anche da imprese motivate dalla massimizzazione del profitto.

### 5. Welfare sussidiario e redistribuzione

Accanto al già citato rischio di manipolazione, è opportuno ricordare altri due possibili problemi connessi al welfare sussidiario.

In primo luogo, il bisogno di welfare, e dunque quanto il welfare sia cruciale nell'ambito di un sistema economico, è correlato allo stato di salute dell'economia. In particolare, tale correlazione è negativa in riferimento alla componente assistenziale del welfare; in un sistema economico ricco, c'è meno bisogno di welfare assistenziale che in un sistema economico povero. Più dubbia, invece, la correlazione fra lo stato di salute dell'economia ed altri servizi, quali la sanità e l'educazione.

Il primo rischio che si intravede è che un sistema di welfare sussidiario possa funzionare in modo soddisfacente nelle Regioni floride, mentre possa fallire là dove c'è meno ricchezza, e dunque proprio nei contesti in cui è più urgente la sua azione. Un buon funzionamento del sistema di welfare richiede un soddisfacente sviluppo dei corpi intermedi, una buona diffusione delle informazioni fra gli individui, e un certo livello di imprenditorialità. Si tratta di ingredienti correlati con ciò che viene definito, dalla letteratura di *political economy* e di economia delle istituzioni, "capitale sociale", cioè il patrimonio di relazioni fra gli individui che consente, fra le altre cose, di creare un ambiente di fiducia fra i cittadini e, di conseguenza, di stimolare lo sviluppo di transazioni e la creazione di beni pubblici, attenuando il problema del *free riding*. Il capitale sociale è certamente positivamente associato al livello di sviluppo: da qui il rischio di un minor successo delle iniziative sussidiarie nei contesti meno sviluppati.

D'altra parte, è altresì vero che anche l'azione politica, e con essa il welfare

---

tradizionale gestito in modo monopolistico dallo Stato, risulta meno incisiva, e anche più soggetta a corruzione e a deviazioni rispetto all'ottimalità, nelle Regioni meno sviluppate. Tale fenomeno è probabilmente legato a molteplici ordini di fattori, fra cui il fatto che i politici sono meno *accountable*, cioè meno responsabili nei confronti dei loro elettori nelle Regioni più arretrate, in parte per la minore osservabilità delle loro azioni a motivo della complessiva minore trasparenza, e in parte per la persistenza di equilibri caratterizzati, spesso, da corruzione e clientelismo. La centralità dell'*accountability* per una soddisfacente performance del welfare sussidiario è illustrata da Scarlato e Gentilini. Vari lavori (Besley e Burgess, 2002; Ponzetto, 2011, Drago et alii, 2013, Nannicini et al., 2013<sup>24</sup>) mostrano che una maggiore osservabilità dei politici da parte degli elettori porta a migliori performance da parte dei politici, e che un maggior coinvolgimento nella politica da parte dei cittadini genera una maggiore efficienza dei servizi pubblici, quali educazione, giustizia civile, sanità e raccolta rifiuti (Giordano e Tommasino, 2011). Pertanto, la teoria e l'evidenza empirica mostrano, come peraltro facilmente intuibile, che sia il welfare tradizionale con forte ruolo dello Stato, sia il welfare sussidiario imperniato sulle associazioni e sul terzo settore, producono risultati meno soddisfacenti in Regioni peggiori dal punto di vista istituzionale.

Quale dei due sistemi sia migliore in contesti di bassa qualità istituzionale è, di conseguenza, questione empirica, che può costituire un interessante e proficuo filone di ricerca. È peraltro da ricordare che, associando sussidiarietà e solidarietà, secondo il modello evocato da Bartocci e Picciaia, nel capitolo *Sussidiarietà e gestione dei servizi pubblici*, è possibile in qualche modo "esportare" la qualità istituzionale delle Regioni migliori in quelle meno *accountable* e più corrotte, con un effetto positivo su queste ultime.

Il secondo possibile rischio è legato al fatto che il welfare sussidiario è un sistema complesso, che, rispetto all'alternativa tradizionale, richiede maggiore sforzo e impegno sia da parte dei soggetti erogatori dei servizi che da parte dei beneficiari. La sussidiarietà si configura dunque come un'attività soggetta ad un *trade-off*. Il welfare sussidiario è più dispendioso in termini di sforzo individuale e di esigenze di coordinamento, ma probabilmente meno costoso in termini di risorse pubbliche. Tuttavia, il costo in termini di

---

<sup>24</sup> T. Besley, R. Burgess, *The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India*, in *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(4):1415-1451; G.A.M. Ponzetto, *Heterogeneous Information and Trade Policy*, CEPR Discussion Paper No. 8726, 2011; F. Drago, T. Nannicini, F. Sobbrío, *Meet the Press: How Voters and Politicians Respond to Newspaper Entry and Exit*, IZA Discussion Paper Series, January 2013, p. 7169; T. Nannicini, A. Stella, G. Tabellini, U. Troiano, *Social Capital and Political Accountability*, in *American Economic Journal: Economic Policy*, 2013, 5, 2, pp. 188-221; P. Giordano, P. Tommasino, *Public Sector Efficiency and Political Culture*, Bank of Italy Working Papers Series, 786, January 2011.

---

sforzo individuale può senz'altro ripercuotersi positivamente sui benefici per chi usufruisce dei servizi.

## *6. Considerazioni conclusive*

Il tema principale che emerge dal libro, in tutte le sue parti, è che il welfare sussidiario risponde meglio alle esigenze degli individui, considerate in una prospettiva di medio-lungo termine. Infatti, oltre ad essere in grado, potenzialmente, di offrire una più ampia varietà di servizi e di adattarsi meglio alle esigenze dei cittadini, esso coinvolge in modo diretto i fruitori del servizio, consentendo loro di percepire di essere inseriti nell'ambito di una rete di relazioni, con una valenza positiva che va al di là del servizio oggetto della transazione specifica.

Sebbene gli autori non trattino specificamente nel libro il tema dell'istruzione, la questione educativa resta sempre sullo sfondo, come ad amalgamare i diversi capitoli. La relazione mi pare sia sempre biunivoca. Il welfare sussidiario, con la rete che crea, contribuisce ad educare i cittadini. D'altra parte, però, per un welfare sussidiario che funzioni i cittadini devono essere educati ed informati, e questa è senz'altro un'ulteriore componente della "sfida del cambiamento" evocata dal titolo.

---

# Il Welfare è un servizio pubblico?

## Contorni organizzativi della riduzione delle politiche sociali

---

Monica Raiteri

In queste pagine proporrò un tentativo di integrazione di due concetti, welfare e servizi pubblici, fondato sull'ipotesi che questi ultimi costituiscano i più diffusi indicatori e, al contempo, uno strumento privilegiato di *percezione* del livello di benessere in una comunità. Tale condizione notoriamente si realizza quando i servizi pubblici "funzionano", ossia contribuiscono alla semplificazione e al miglioramento di taluni aspetti della vita dei cittadini: un caso tipico è quello dei servizi pubblici locali.

In una prospettiva interdisciplinare l'analisi può essere affrontata da due diversi punti di osservazione: il primo è l'orientamento della riduzione delle politiche sociali<sup>25</sup>, secondo cui la sempre più diffusa privatizzazione del rischio induce indubbie trasformazioni su questo ambito di politiche senza tuttavia giungere ad una completa privatizzazione del modello di welfare. Il secondo punto di osservazione, privilegiato nel mio contributo, riguarda i profili organizzativi che caratterizzano un mutamento di scenario entro il quale l'opposizione tra l'esigenza di mantenimento del carattere "pubblico" dei servizi che compongono il "benessere sociale" e la privatizzazione del rischio può trovare una composizione solo contaminando alcune esperienze di *non profit* e le relative peculiarità organizzative che si pongono alla confluenza tra la dimensione "pubblica" e "privata" della gestione dei servizi.

I servizi *funzionano* quando sul territorio sono presenti *istituzioni* – intese come modelli sociali routinari dotati di un carattere procedurale – a cui i cittadini si rivolgono per richiedere la prestazione di cui necessitano ed accedere – direttamente o secondo criteri che individuano priorità – ai servizi erogati<sup>26</sup>.

Facendo ricorso ad una organizzazione, per esempio una rete già diffusa e attiva sul territorio, le istituzioni sono in grado di fornire il bene o servizio richiesto ad un *prezzo normalmente* più contenuto e *mediamente* con mag-

---

<sup>25</sup> J. Hacker, *Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States*, in *American Political Science Review*, 2004, vol. 98, pp. 243-260.

<sup>26</sup> C. Pennisi, *Istituzioni e cultura giuridica. I procedimenti come strutture di comunicazione*, Giappichelli, Torino 1998, pp. 59-60; R.L. Jepperson (1991), trad. it. *Istituzioni, effetti istituzionali e istituzionalismo*, in W.W. Powell-P.J. Di Maggio, *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Milano 2000, pp. 195-222.

---

giore soddisfazione da parte dell'utente rispetto ad una modalità di offerta alternativa, sempre che non si tratti di un bene o servizio fornito in regime di monopolio – tipica ipotesi, quest'ultima, di "fallimento del mercato"<sup>27</sup> – e che pertanto si abbia l'opportunità di procurare altrimenti e in modo autonomo il bene o il servizio.

1. La prima questione da affrontare può essere formulata nei termini seguenti: *i beni e servizi prodotti ed offerti con tali modalità possono essere considerati "beni pubblici"?*<sup>28</sup> Ovviamente non beni pubblici "puri", contrassegnati dalla non escludibilità e dalla non rivalità, se non altro in ragione del fatto che una pluralità di questi servizi ha a che fare con *monopoli naturali*. La questione non è di semplice soluzione, e la teoria della *growth of government* ha elaborato una soluzione di compromesso, collocando i servizi prodotti nell'ambito delle politiche sociali anziché tra i beni pubblici tra le *welfare expenditures*, per le quali valgono analoghi criteri di *finanziamento* e di *produzione* che trovano giustificazione negli obiettivi redistributivi del sistema politico<sup>29</sup>.

La questione è ovviamente rilevante per rispondere al quesito formulato nel titolo: il welfare, composto da un insieme di servizi *pubblici*, è a sua volta un servizio *pubblico*? Ossia, può legittimamente affermarsi l'ideologia della riduzione delle politiche sociali? E in quali termini può venire meno l'identificazione della dimensione "pubblica" con la fonte di produzione "statale"? Viceversa, in quale senso il rapporto tra "pubblico" e "sociale" può sottrarsi ad una responsabilità formale dello Stato che tradizionalmente caratterizza il sistema politico e contribuisce in modo sostanziale a declinare il carattere "pubblico" delle politiche?

Si qualificano come beni pubblici, o sociali, tutti i beni o servizi la cui offerta registra un allargamento: ossia i beni o servizi sono prodotti, od offerti, (anche) da organizzazioni che non fanno parte, né sono formalmente riconducibili, alla pubblica amministrazione<sup>30</sup>, nonostante la produzione di servizi

---

<sup>27</sup> Analogamente alle esternalizzazioni dei servizi, le erogazioni monetarie (*vouchers*, ecc.) non richiedono la predisposizione di una struttura organizzativa nell'ambito dell'amministrazione, per cui siamo abituati a considerarle una sorta di scorciatoia meno costosa nella progettazione delle politiche: si veda anche J.M. Buchanan, *The Constitutionalization of Money*, in *Cato Journal*, vol. 30, n. 2, 2010, pp. 251-258.

<sup>28</sup> K.L. Dougherty, *Public goods theory from eighteenth century political philosophy to twentieth century economics*, in *Public Choice*, 2003, pp. 239-253.

<sup>29</sup> Sul tema rinvio a H. Uusitalo, *Redistribution and Equality in the Welfare State: An Effort to Interpret the Major Findings of Research on the Redistributive Effects of the Welfare State*, in *European Sociological Review*, 1985, vol. 1, n. 2, pp. 163-176.

<sup>30</sup> L. Bartocci-F. Picciaia, *Sussidiarietà e gestione dei servizi pubblici*, in L. Violini-G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento... cit.*, pp. 176-208, 195.

alla comunità costituisca una parte preponderante delle tipiche attività di *government*<sup>31</sup>, in uno scenario in cui la produzione di beni “pubblici” non è in grado di attrarre – almeno *direttamente*, come cercherò di dimostrare nel prosieguo – l’impresa privata (e le logiche che la governano). Come osserva Donolo il pluralismo dal lato dell’offerta non esclude affatto la natura “pubblica” dei servizi erogati da questi attori perché tale modalità è “ancorata a diritti di cittadinanza e sociali e incardinata su funzioni pubbliche *obbligatorie*”<sup>32</sup> (corsivo mio).

Pertanto all’apertura dei meccanismi di produzione “pubblica” a logiche concorrenziali, con l’istituzione di un mercato contendibile<sup>33</sup>, si affianca la separazione tra responsabilità politica, che continua a far carico all’amministrazione, e responsabilità gestionale, che grava sul soggetto erogatore<sup>34</sup>. Nei modelli teorici classici della scienza politica a tale separazione corrisponde una asimmetria informativa tra “politico” e “burocrate”, ossia l’attore che produce la politica e il soggetto che in concreto gli fornisce, o eroga il

<sup>31</sup> S. Osborne (ed.), *The New Public Governance? New Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, London&New York 2009.

Sotto il termine-ombrello “pubblica amministrazione” (in senso soggettivo) è possibile ricomprendere: a) tutti i soggetti, di diritto pubblico e di diritto privato, che svolgono attività di pubblico interesse; b) tutti i soggetti tenuti a svolgere la loro azione con le modalità del procedimento amministrativo; c) i soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative.

A questa classificazione si affianca però l’analisi delle trasformazioni della pubblica amministrazione, incentrate sulla progressiva commistione tra gli strumenti del diritto privato e del diritto pubblico: quest’ultimo non è più lo strumento giuridico esclusivo utilizzato dalla “pubblica amministrazione” a causa della concomitante “pubblicizzazione del diritto privato”. Il fenomeno qui sinteticamente descritto è noto nel sistema politico statunitense almeno dalla fine degli anni Sessanta: si vedano per un esempio i saggi ormai classici di J.H. Merryman, *The Public Law-Private Law Distinction in European and American Law*, in *Journal of Public Law*, vol. 17, n. 3, 1968, pp. 3-19, M. Shapiro, *The Choice of Rulemaking or Adjudication in the Development of Administrative Policy*, in *Harvard Law Review*, vol. 78, n. 5, 1965, pp. 921-972 e, infine, M. Shapiro, *From Public Law to Public Policy, or the “Public” in “Public Law”*, in *Political Science*, vol. 5, n. 4, 1972, pp. 410-418. Tale commistione ha inciso profondamente sulla trasformazione del diritto amministrativo e, conseguentemente sul rapporto tra regolazione giuridica e *governance*. Sull’intersezione tra queste tematiche si vedano almeno: R.B. Stewart, *U.S. Administrative Law: A Model for Global Administrative Law?*, in *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, 2005, pp. 63-108, L. Bolgren Bingham, *The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance*, in *Wisconsin Law Review*, 2010, pp. 297-356 e D.L. Trubek-L.G. Trubek, *New Governance & Legal Regulation: Complementarity, Rivalry, and Transformation*, in *Columbia Journal of European Law*, vol. 13, 2006, pp. 539-564. Inoltre, per quanto riguarda la letteratura italiana, M.R. Ferrarese, *La governance tra politica e diritto*, Il Mulino, Bologna 2010.

<sup>32</sup> C. Donolo, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, in *Stato e mercato*, 2005, n. 73, pp. 33-65, 54.

<sup>33</sup> Trasformazione che secondo alcuni studiosi appare a sua volta già superata: si veda T. Entwistle-S. Martin, *From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research*, in *Public Administration*, 2005, vol. 83, n. 1, pp. 233-242.

<sup>34</sup> L. Bartocci, F. Picciaia, *Sussidiarietà e gestione dei servizi pubblici*, cit., pp. 191-192.

---

servizio direttamente agli utenti. Peraltro nei diversi modelli tale asimmetria si configura in vari modi: il modello originario di Niskanen è caratterizzato dall'obiettivo della massimizzazione del *budget* da parte del burocrate, il quale non rivela l'informazione relativa al costo di produzione del servizio, e dalla struttura del monopolio bilaterale della relazione tra "politico" e "burocrate"<sup>35</sup>.

Miller e Moe mantengono l'impianto originario di Niskanen per quanto riguarda la massimizzazione del *budget* ma se ne discostano sotto due profili: in primo luogo l'accentuazione delle articolazioni gerarchiche nelle istituzioni legislative e delle relative procedure deliberative. Il secondo elemento riguarda, più specificamente, l'asimmetria informativa.

L'amministrazione fornisce l'informazione – che non deve necessariamente essere *accurata* – relativa al costo e, per parte sua, il legislatore può adottare due diverse strategie: rivelare la domanda, sollecitando l'informazione relativa al costo; oppure nasconderla, ossia non rivelare alcunché e sollecitare l'amministrazione a formulare per prima la sua offerta.

In tal modo al legislatore è assegnato un vantaggio riguardo alla determinazione del prezzo (e quindi la possibilità di mettere in atto comportamenti opportunistici), che prende forma con modalità differenti – *partnership*, esternalizzazione, *quasi mercati*, attività *volontarie*<sup>36</sup> –, ma con il comune obiettivo di circoscrivere la posizione di "monopolio" dell'amministrazione pubblica. In tal modo, però, si lasciano sullo sfondo le trasformazioni che, almeno in Italia, hanno coinvolto le politiche sociali a partire dagli anni Novanta: la moltiplicazione dei soggetti erogatori, la ristrutturazione dell'offerta, la professionalizzazione delle prestazioni che sono stati imposti dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitarie e che oggi caratterizzano i processi di esternalizzazione dei servizi hanno contribuito a delineare uno scenario che si differenzia nettamente dalla tradizionale "dimensione civica" dell'azione *non profit*<sup>37</sup>. Ciò in quanto la sopravvivenza a lungo termine di

---

<sup>35</sup> W. Niskanen, *The Peculiar Economics of Bureaucracy*, in *American Economic Review*, vol. 58, n. 2, pp. 293-305; Id., *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971; Id., *Bureaucrats and Politicians*, in *Journal of Law and Economics*, vol. 18, n. 3, 1975, pp. 617-643.

<sup>36</sup> Sul punto rinvio all'analitica descrizione in L. Bartocci, F. Picciaia, *Sussidiarietà e gestione dei servizi pubblici*, cit., pp. 190-191.

Mi sia consentita una osservazione critica relativa all'adozione nel volume curato da Violini e Vittadini della sola prospettiva aziendalistica per l'analisi di un tema essenziale nell'ambito dei servizi sociali: si veda G. Cappiello, *Gli attori dei servizi sociali*, in L. Violini, G. Vittadini (a cura di), *La sfida del cambiamento*, cit., pp. 272-298.

<sup>37</sup> Tutti fenomeni accuratamente descritti nei focus alla base della recente ricerca di L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2013, a cui si rinvia. Si vedano inoltre A.M. Eikenberry, J. Drapal Kluver, *The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?*, in *Public Administration Review*, 2004, vol. 64, n. 2, pp. 132-140, 137 e il *Forum Rapporto pubblico-privato nella gestione dei servizi sociali: il punto di vista*

---

tale forma organizzativa non necessita più della rete fiduciaria di capitale sociale su cui era tradizionalmente incentrata la sua azione<sup>38</sup>, benché rimangono irrisolte talune questioni: in primo luogo il differenziale etico connesso alla distinzione tra regime monopolistico e concorrenziale dal lato dell'offerta dei servizi (che implica anche una riflessione sulla qualità, elemento essenziale per la selezione dei soggetti erogatori)<sup>39</sup>, che tuttavia è lasciato sullo sfondo per privilegiare due tematiche: la scelta da parte dell'utente e la concorrenza tra *providers*.

La questione etica riguarda in particolare i criteri allocativi per la distribuzione degli utenti fra i *providers* che operano in regime monopolistico: per esempio, la prossimità al luogo di residenza nel sistema scolastico pubblico<sup>40</sup>.

A questo proposito prendo almeno in parte le distanze dall'impostazione consueta, alla luce della quale il meccanismo della sussidiarietà si attiverebbe quando l'amministrazione pubblica non è per qualche ragione in condizione di produrre "in proprio" quei beni, e non per correggere asimmetrie informative; e, viceversa, lo Stato surroga la "società civile" nelle situazioni in cui quest'ultima non è in grado di intervenire<sup>41</sup>. La mia presa di distanza si giustifica con una motivazione di carattere teorico, sintetizzata da una osservazione formulata da Miller e Moe nel celeberrimo saggio dei primi anni Ottanta, *Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government*. L'analisi della produzione pubblica e privata dei servizi implica un (impossibile) confronto tra funzioni eterogenee: nel primo caso, la massimizzazione della funzione

---

*dei protagonisti*, in *Impresa sociale*, 2005, n. 2, pp. 198-217, [http://www.euricse.eu/sites/default/files/db\\_uploads/documents/1254993286\\_n218.pdf](http://www.euricse.eu/sites/default/files/db_uploads/documents/1254993286_n218.pdf).

<sup>38</sup> In antitesi si veda, per esempio, L. Bartocci, F. Picciaia, *Sussidiarietà e gestione dei servizi pubblici*, cit., p. 196.

<sup>39</sup> Sul punto rinvio a J. Le Grand, *Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations*, in *Public Reason*, 2011, vol. 3, n. 2, pp. 80-89, che evidenzia sostanzialmente due questioni: le difficoltà di accesso ai servizi, per esempio per mancanza di strutture idonee sul territorio; e il parallelismo tra la struttura del quasi-mercato – da noi nota fondamentalmente attraverso le modalità dell'accreditamento e della convenzione – e il sistema del finanziamento privato; e a G. Vittadini, T. Agasisti, *Caratteristiche del welfare sussidiario*, cit., pp. 86-148, 96.

<sup>40</sup> J. Le Grand, *Quasi-Market versus State Provision of Public Services*, cit., p. 82.

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/events-146/02-luis-rubalcaba\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/events-146/02-luis-rubalcaba_en.pdf) e [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/8-luis-rubalcaba\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/8-luis-rubalcaba_en.pdf).

Sul tema si vedano: A. Battistella, *I problemi aperti nell'interazione pubblico/non profit*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2000, 30 (15/16), pp. 1-3; A. Gugliatti, *I rapporti tra enti locali e aziende non profit: dalla complementarità alla partnership*, in *Azienda pubblica*, 1999, 12(3), pp. 277-291; C.F. Chang, H.P. Tuckman, *Beni prodotti dalle organizzazioni non profit*, in *Problemi di amministrazione pubblica*, 1997, (4), pp. 577-599; D. Piacentino, *Misure di incoraggiamento del settore non profit e obiettivi dell'intervento pubblico*, in *Meridiana*, 1997, II, 28, pp. 61-68; G. Fiorentini, *Criteri per l'allocazione di risorse pubbliche ad organizzazioni non profit*, in *Non profit* (Rimini), 1996, 2(4), pp. 331-353; A. Zangrandi, *Relazioni tra aziende non profit e amministrazioni pubbliche: schemi di riferimento*, in *Persone&Imprese*, 1996, 6(1/3) pp. 18-28.

---

di *budget* del burocrate, il cui esito è una (tendenza alla) sovrapproduzione (*oversupply*) dei beni; nel secondo caso, si tratta di una "normale" funzione di profitto, ossia la massimizzazione della *differenza* tra ricavi e costi<sup>42</sup>.

Nel modello di Niskanen, che appare più concentrato sul ruolo del politico, metafora dello Stato, quest'ultimo non è il produttore diretto dei servizi, ma si configura come il principale (e di fatto l'unico) acquirente di servizi<sup>43</sup> sotto l'assunto che i costi unitari siano noti solo al burocrate, che non li rivela – da cui l'asimmetria informativa –, e che l'amministrazione, simboleggiata dal "burocrate", opera in condizioni di monopolio dal lato dell'offerta. Si configura così un monopolio bilaterale il cui esito è l'elevata probabilità che il costo unitario dei beni o servizi pagato dallo Stato sia superiore a quello ottimo (alla luce del criterio di valutazione paretiano), mentre, nel caso della produzione privata, Niskanen dimostra che l'*output* prodotto è inferiore a quello che si ottiene in presenza di una offerta di tipo "burocratico" (oltretutto inferiore all'ottimo sociale), e quindi la dispersione delle risorse risulta più contenuta<sup>44</sup>.

Purtroppo il modello non ha preconizzato il ruolo del *non profit* nella produzione e nell'offerta di servizi pubblici: non è però da sottovalutare il fatto che negli anni Settanta – approssimativamente negli stessi anni in cui Niskanen elaborava il suo modello teorico – la *Commission on Private Philanthropy and Public Needs* coniava l'espressione "Stato filantropo" per indicare il ruolo di principale "benefattore" svolto dal sistema politico, che erogava la maggior parte di risorse impiegate nel settore *non profit*<sup>45</sup>.

L'analisi della dimensione *non profit* delle politiche e dei servizi sociali radica la controversia tra le tesi della sostituibilità, favorita dalla government

---

<sup>42</sup> G.J. Miller, T.M. Moe, *Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government*, in *American Political Science Review*, 1983, vol. 77, n. 2, pp. 297-322.

<sup>43</sup> G. Vittadini, T. Agasisti, *Caratteristiche del welfare sussidiario*, cit., p. 95.

<sup>44</sup> Nel 1971 W.A. Niskanen, *Competition Among Government Bureaus*, trad. it. in S. Carubba, D. Da Empoli (a cura di), *Scelte pubbliche. Costi della politica e controllo burocratico*, Le Monnier, Firenze 1984, pp. 203-213 osserva che una possibile soluzione, tale da costituire una sfida alle posizioni consolidate, era la concorrenza tra gli uffici, ossia ciò che la politica e la pubblica amministrazione considererebbero duplicazione, sovrapposizione o ridondanza:

"A parte pochi studiosi di pubblica amministrazione che hanno effettuato ricerche empiriche, gli altri sono ampiamente d'accordo sul fatto che i servizi pubblici dovrebbero essere forniti da agenzie monopolistiche specializzate in determinate funzioni. I tentativi periodici di riorganizzare gli uffici pubblici trasformandoli in monopoli funzionali fanno tuttavia pensare che il monopolio non è la condizione naturale di un sistema burocratico. Inoltre, non sembrano esistere prove pratiche a sostegno della concezione secondo cui il monopolio è una caratteristica desiderabile per la prestazione di servizi pubblici." [p. 206]

<sup>45</sup> L.M. Salamon, *The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-Profit Roles in the American Welfare State*, in *Social Service Review*, 1993, pp. 16-31, 19. Opportunamente rivista e aggiornata è anche la tesi sostenuta da C. Donolo, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici?*, cit., p. 40.

*failure*, e della *partnership* tra dimensione ed organizzazioni *non profit* e *for profit*, empiricamente fondata sulla relazione positiva tra aumento della spesa pubblica ed espansione del settore *non profit*, che è il *focus* della storia americana delle politiche di welfare<sup>46</sup>:

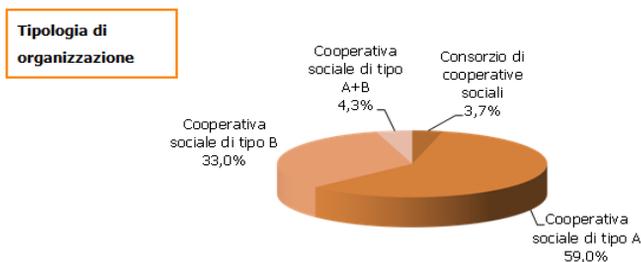
...by the latter 1970s, the United States had developed a complex system of social services protections providing significant levels of assistance not just to the poor but to the middle class as well and involving an extensive partnership between government and both non profit and for-profit providers. Although the government financed a growing share of the services, the actual delivery was handled mainly by private institutions, most of which were nonprofit organizations, but with a significant for-profit presence<sup>47</sup>.

Alcuni dati riferiti al contesto italiano, tratti da una recente indagine<sup>48</sup>, pur con i limiti connaturati ad una indagine campionaria, mostrano significative analogie con tale impostazione, allineandosi all'idea dello "Stato filantropo": in effetti il flusso delle risorse proviene in parte cospicua dal settore pubblico, e a tale provenienza si associa una percezione positiva della propria condizione, per cui le imprese "in crescita" indirizzano la loro attività in prevalenza al settore pubblico<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> L.M. Salamon, *The Marketization of Welfare*, cit., p. 18.

<sup>47</sup> L.M. Salamon, *The Marketization of Welfare*, cit., p. 20.

<sup>48</sup> Il riferimento è all'analisi condotta su un campione di 400 imprese sociali dall'Isnet e pubblicata nel luglio 2013: si veda *Osservatorio sulla dinamicità relazionale delle imprese sociali in Italia* VII Edizione, [http://www.irisonline.it/web/images/News15lug13/isnet\\_vii\\_rapporto.pdf](http://www.irisonline.it/web/images/News15lug13/isnet_vii_rapporto.pdf):



Come è noto, la cooperativa sociale di tipo A è una organizzazione che svolge attività finalizzate all'erogazione di servizi socio-economici ed educativi; la cooperativa sociale di tipo B è una organizzazione rivolta all'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti a categorie svantaggiate.

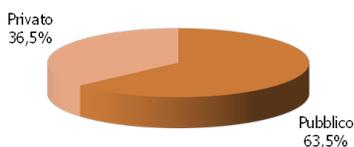
Pur contribuendo a definire un profilo dell'impresa sociale nei rapporti con il settore pubblico l'analisi non fornisce indicazioni relative alla modalità di offerta dei beni o servizi. Sarebbe stato interessante ricavare indicazioni relative al regime della prestazione, esclusivo o concorrenziale, ed eventualmente ai criteri per l'individuazione del soggetto erogatore.

<sup>49</sup> Isnet, *Osservatorio sulla dinamicità relazionale delle imprese sociali in Italia*, cit.:

In sintesi, dal punto di vista del reperimento delle risorse le trasformazioni delle politiche sociali, a cui si allude con la nota espressione *welfare mix*, evidenziano un quadro estremamente composito: la tradizionale funzione dell'ente pubblico, che in origine era il produttore e successivamente l'(e-sclusivo) acquirente di servizi, descritta dai fondamentali modelli teorici della scienza politica si affianca a strategie di sostegno diverse, caratterizzate da una commistione tra reputazione e fiducia, fondamenti tipicamente riconducibili all'azione *non profit*, "interesse generale" a cui è orientata l'azione pubblica e profitto connesso alle logiche produttive del mercato<sup>50</sup>, ma anche a strumenti giuridici – in particolare autorizzazione, accreditamento e convenzione – il cui uso contribuisce a ridisegnare la relazione tra pubblico e *non profit*<sup>51</sup>.

Si tratta di un nodo essenziale, ma di non facile soluzione, perché continuano a fronteggiarsi due posizioni antitetiche: la *partnership*, rivisitata anche di recente, benché ne siano stati evidenziati alcuni tratti negativi: "[i]l bisogno di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni rischia... di compromettere l'autonomia del terzo settore e di appiattire i suoi valori e i suoi modelli di comportamento rispetto alle priorità e alle culture gestionali e amministrative del settore pubblico"<sup>52</sup>; e la *sostituibilità*, intesa come forma

**Fatto 100 il fatturato del 2012, quanto è stato generato da entrate derivanti dal settore pubblico? Quanto dal privato?**



Fatturato 2012	Tipologia			
	Consorzi	Coop A	Coop B	Coop A+B
Pubblico	83,2	71,2	46,3	71,9
Privato	16,8	28,8	53,7	28,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

<sup>50</sup> Rinvio anche in questo caso a L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, cit., p. 90. Si veda inoltre C. Donolo, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici?*, cit., p. 40.

<sup>51</sup> Per una discussione sulla mancata specificità di tali strumenti e sul loro rapporto con le strutture procedurali rinvio a C. Pennisi, *Istituzioni e cultura giuridica*, cit., pp. 233-234.

<sup>52</sup> L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, cit., pp. 20 e 22; C. Gori, *Pubblico e privato nel welfare sociale*, in C. Gori (a cura di), *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, Franco Angeli, Milano 2012.

---

di compensazione dei reciproci punti di debolezza tra settore pubblico e *non profit*. Su questo tema il dibattito degli ultimi vent'anni non ha apportato alcun contributo innovativo all'impostazione data al problema da Salamon:

What was the effect of these changes on the non profit sector and in the balance between non profit and for-profit providers of social welfare assistance? Has private charity filled the gap left by the partial dismantling of the partnership between the nonprofit sector and government? Have for-profit providers, deprived of government support, abandoned the social welfare field?"<sup>53</sup>.

2. Il secondo interrogativo riguarda il contributo della sussidiarietà all'incremento della percezione del benessere nell'ambito di una comunità.

Dal punto di vista organizzativo agli enti *non profit*, la cui forma giuridica è eterogenea (anche se la maggior parte è strutturata nella forma dell'associazione), si affianca l'impresa sociale. Al di là dei dati controversi relativi alla sua diffusione<sup>54</sup>, da un lato, l'impresa sociale eleva a forme organizzative di impresa enti tipicamente *non profit*; dall'altro lato, riconduce alla dimensione del *non profit* forme organizzative tradizionalmente estranee ad essa, sostituendo alla logica del profitto una logica dell'"interesse generale" molto più estensiva rispetto a quello che è tradizionalmente considerato il principio ispiratore dell'azione pubblica<sup>55</sup>, consentendo innovative commistioni tra pubblico e privato che travalicano le forme giuridiche tradizionali (ormai numerosi sono gli esempi di società miste con gestione dei servizi ai privati).

Pur senza esporre nel dettaglio gli strumenti giuridici della sussidiarietà, vale la pena notare che la dimensione del *non profit* più adeguata a rappresentare questi fenomeni non è, seguendo la nota distinzione di Hansmann<sup>56</sup>, il *non profit caritativo o donative*, che eroga beni o servizi a favore di terzi in modo gratuito o ad un prezzo simbolico, ma il *non profit market o commercial* nella versione che prevede il pagamento di un corrispettivo per la fornir-

---

<sup>53</sup> L.M. Salamon, *The Marketization of Welfare*, cit., p. 23.

<sup>54</sup> Il tema della diffusione dell'impresa sociale è ben analizzato in V. Borghi, *Impresa sociale: una breve geografia del contesto italiano*, in J.L. Laville, M. La Rosa (a cura di), *Impresa sociale e capitalismo contemporaneo*, Roma, Sapere2000, 2010, pp. 163-174. Si veda inoltre E. Costa, C. Carini, *La consistenza della cooperazione sociale*, in P. Venturi, F. Zandonai (a cura di), *L'impresa sociale in Italia. Pluralità dei modelli e contributo alla ripresa*, Altraeconomia, Milano 2012, pp. 60-81.

<sup>55</sup> G. Fiorentini, *Evoluzione dei rapporti fra impresa sociale e impresa for-profit*, in *Impresa sociale*, 2006, 75(3), pp. 275-291.

<sup>56</sup> H. Hansmann, *The Role of Nonprofit Enterprises*, in *Yale Law Journal*, 1980, vol. 89, n. 5, pp. 835-901 e P.A. Mori, *Economia della cooperazione e del non-profit. Istituzioni, organizzazione, mercato*, Carocci, Roma 2008, pp. 93-99 e 229-231.

tura del bene o del servizio nell'ambito della quale si sono registrati alcuni importanti mutamenti che hanno ridisegnato profondamente la dimensione del *non profit*<sup>57</sup>. Nei primi anni Novanta Salamon ha introdotto l'idea della *marketization* del welfare per descrivere la "penetrazione di relazioni essenzialmente di mercato nell'arena del welfare sociale"<sup>58</sup> che ha fortemente inciso sulle trasformazioni del settore del *non profit*: una riconfigurazione dei servizi più funzionale alle istanze degli utenti, una crescente legittimazione e un incremento di *accountability*<sup>59</sup>. Nel solco così tracciato si è recentemente giunti a comprendere l'importanza di un nuovo filone di studi teso ad analizzare le trasformazioni indotte sulle logiche del *non profit* dall'"ingresso in nuovi mercati con bassa o nulla copertura pubblica"<sup>60</sup>. I mercati privati del welfare si rivolgono a specifici segmenti di domanda sociale – "for example, the growing numbers of working women, the elderly, an middle- and upper-income people in need of family counseling, drug treatment, adoption assistance, and other social services"<sup>61</sup> –, che "si differenzia significativamente dalla tradizionale utenza del terzo settore composta da indigenti e persone tendenzialmente prive di un reddito sufficiente. I nuovi 'clienti' sono invece soggetti che presentano problematiche genericamente definibili come sociali, ma che mediamente dispongono di un'autonoma capacità di spesa"<sup>62</sup>. A fronte di una analoga considerazione, Eikenberry e Kluver osservano che la trasformazione della domanda<sup>63</sup> implica due ulteriori effetti: il passaggio delle organizzazioni *non profit market-oriented* dalla produzione di beni pubblici alla produzione di beni che intercettano la domanda individuale dei clienti; e un processo di esclusione – per descrivere il quale gli autori utilizzano il verbo *toweed out*, ossia *ripulire e*, in senso figurato, *epurare* – degli utenti maggiormente problematici, nella prospettiva della conservazione del-

<sup>57</sup> Tale versione si differenzia dalla versione in cui la produzione del bene o servizio è finanziata mediante le contribuzioni volontarie degli utenti.

<sup>58</sup> L.M. Salamon, *The Marketization of Welfare*, cit., p. 17 e A.M. Eikenberry, J. Drapal Kluver, *The Marketization of the Nonprofit Sector*, cit., p. 136. Si veda anche L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, cit., p. 151.

<sup>59</sup> A.M. Eikenberry, J. Drapal Kluver, *The Marketization of the Nonprofit Sector*, cit., p. 135.

<sup>60</sup> L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, cit., pp. 47 e 57.

<sup>61</sup> L.M. Salamon, *The Marketization of Welfare*, cit., p. 20.

<sup>62</sup> L. Fazzi, *Terzo settore e nuovo welfare in Italia*, cit., p. 104. Anche i mercati privati del welfare sono caratterizzati da problemi distributivi: "Non tutti i clienti privati possono acquistare i servizi a pagamento. Chi è escluso o penalizzato nell'accesso ai servizi a pagamento può essere considerato tecnicamente una vittima del fenomeno che gli economisti chiamano 'selezione avversa', ovvero di un processo di discriminazione basato sul reddito che porta paradossalmente le persone con maggiori bisogni a non potere usufruire delle prestazioni a pagamento".

Sulla trasformazione della domanda si veda anche A.M. Eikenberry, J. Drapal Kluver, *The Marketization of the Nonprofit Sector*, cit., p. 136: "...market-oriented organizations have shifted their focus from public goods such as research, teaching, advocacy, and serving the poor, to meeting individual client demands".

<sup>63</sup> Esaminata anche da C. Donolo, *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici?*, cit., p. 38.

---

le risorse e, parallelamente, in una logica oppositiva alla selezione avversa<sup>64</sup>.

Anche dal punto di vista dell'ibridazione organizzativa tra dimensione *profit* e *non profit* si assiste ad una omologazione dei "consumatori" ai "beneficiari", come osservano Battilana e altri:

Traditional businesses usually think of their consumers as customers, whereas traditional nonprofits think of their consumer base as beneficiaries. Hybrids, however, break this traditional customer beneficiary dichotomy by providing products and services that, when consumed, produce social value. When consumption yields both revenue and social value, customers and beneficiaries may become indistinguishable<sup>65</sup>.

Si instaura in tal modo una forma di concorrenza tra organizzazioni *non profit* e *for profit* incognita al *non profit* caritativo, in cui il fallimento del mercato non è altrettanto drastico<sup>66</sup>, promossa anche da fenomeni recenti quali l'incorporazione di elementi di socialità e di coesione sociale nella logica gestionale di imprese *for profit* che travalicano il tradizionale ambito dei servizi assistenziali e sanitari e che sono volti a sottolineare l'attenzione per tematiche quali le comunità locali, l'ambiente, i diritti dei lavoratori, ecc. Tali modificazioni danno luogo alla cosiddetta *nonprofitization* e alla conseguente ibridazione organizzativa<sup>67</sup>, che persegue obiettivi sociali in un quadro di autosostenibilità finanziaria: la realizzazione degli obiettivi – caratterizzata da un costante *trade-off* tra obiettivi sociali ed economici– si svincola dai finanziamenti esterni di carattere pubblico o filantropico, quali donazioni e sussidi. Pertanto non si tratta di "take a nonprofit model and add a commercial revenue stream-or take a for-profit model and add a charity or service program"<sup>68</sup>, benché dal punto di vista giuridico occorra una separazione di strutture per continuare a fruire delle agevolazioni fiscali e la "rilevanza economica" acquisita da tali servizi (che devono essere distinti dai servizi privi di carattere imprenditoriale) risulti problematica alla luce del criterio della concorrenza imposto dal diritto comunitario e dalla sua recezione sul piano nazionale.

---

<sup>64</sup> Criteri selettivi dell'utenza esaminati in M. Raiteri, *Scremare gli utenti? Il triage nei servizi sociali. Ovvero gli effetti perversi della valutazione nelle politiche sociali*, in M. Verga (a cura di), in *Quaderni del sesto Seminario Nazionale di Sociologia del Diritto*, Capraia Isola, 2010, Quaderni C.I.R.S.D.I.G. Working Paper n. 49, pp. 134-153, a cui mi sia consentito rinviare.

<sup>65</sup> J. Battilana-M. Lee-J. Walker, C. Dorsey, *In Search of the Hybrid Ideal*, in *Stanford Social Innovation Review*, 2012, <http://academiccommons.columbia.edu/item/ac:147183>.

<sup>66</sup> P.A. Mori, *Economia della cooperazione e del non-profit*, cit., pp. 231-232; A.M. Eikenberry, J. Drapal Kluver, *The Marketization of the Nonprofit Sector*, cit., p. 135.

<sup>67</sup> P. Venturi, F. Zandonai, *Le nuove aziende sociali tra cooperazione e mercato*, in *Il Sole 24Ore*, 10/11/2013, p. 13; J. Battilana-M. Lee-J. Walker, C. Dorsey, *In Search of the Hybrid Ideal*, cit.

<sup>68</sup> J. Battilana-M. Lee-J. Walker, C. Dorsey, *In Search of the Hybrid Ideal*, cit.

---

Almeno ad una prima analisi l'impianto "concorrenziale" che deriva dall'applicazione di tale principio non appare coerente con l'idea, estremamente diffusa a livello dell'implementazione delle politiche, secondo cui la produzione di servizi pubblici è *efficiente* soltanto in condizioni di "ridondanza zero", per realizzare le quali è necessario minimizzare, e possibilmente eliminare,

la duplicazione di funzioni mediante fusione e centralizzazione delle strutture di erogazione: un orientamento che, come osservava Jonathan Bendor già nel 1985, "argue for organizational monopoly"<sup>69</sup>.

Tuttavia un'altra pietra miliare della scienza politica, il saggio di Martin Landau *Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap*, pubblicato nel 1969, evidenzia come l'approccio della *zero redundancy* non tenga adeguatamente conto della sua "funzione latente": in altri termini non tutte le forme di duplicazione e sovrapposizione costituiscono una dissipazione di risorse<sup>70</sup>: anzi, in alcuni casi, svolgono una funzione "positiva".

Si attiva così una "concorrenza controllata", progettata con l'obiettivo di circoscrivere la "disfunzione" costituita dalla posizione monopolistica assunta dalla burocrazia e, al contempo, di preservare i benefici derivanti dalla cosiddetta *ridondanza organizzativa*, che consiste nel fare ricorso a più di una organizzazione per la produzione di uno stesso servizio.

La questione che oggi occorre affrontare riguarda la collocazione del tema della ridondanza dal lato dell'offerta dei servizi in uno scenario di *spending review* la cui chiave di lettura è la razionalizzazione, ispirata all'ideologia del *New Public Management*. Come ci insegna la teoria economica l'offerta in un sistema concorrenziale determina una riduzione del prezzo rispetto all'offerta in regime di monopolio. Si tratta quindi di riflettere sulla possibilità di considerare sinonimici "ridondanza" e "concorrenza": la questione non è ovviamente solo lessicale, ma investe la più o meno perfetta fungibilità dei corrispondenti modelli organizzativi, da valutare alla luce dell'osservazione di Bendor, secondo cui tutte le strutture concorrenziali sono ridondanti, ma non tutte le duplicazioni implementano una struttura concorrenziale.

---

<sup>69</sup> J. Bendor, *Parallel Systems: Redundancy in Government*, Berkeley, University of California Press, 1985; Id., *A Model of Muddling Through*, in *American Political Science Review*, 1995, vol. 89, n. 4, pp. 819-840; P. Milanese, *Mercati della solidarietà e mercati del benessere: le dimensioni della concorrenza nel mondo del non-profit*, in *Finanza, marketing e produzione*, 2000, 18(1), pp. 49-79; F.M., *Le non profit organizations e la tutela della concorrenza*, in *Rivista di politica economica*, 1997, 87(10), pp. 97-117.

<sup>70</sup> M. Landau, *Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap*, in *Public Administration Review*, 1969, vol. 29, n. 4, pp. 346-58; R. Miranda, A. Lerner, *Bureaucracy, Organizational Redundancy and the Privatization of Public Services*, in *Public Administration Review*, 1995, vol. 55, n. 2, pp. 193-200. Si veda inoltre, nella letteratura più recente, S. Nicholson-Crotty, J. Nicholson-Crotty, R. Shireman, *Redundancy and Performance in Public Service Delivery Networks* e la bibliografia ivi citata, in <http://www.maxwell.syr.edu>.

---

Tutto ciò in un quadro in cui le organizzazioni *non profit* si sottraggono alle dinamiche tipiche del *for profit* sotto i profili della cosiddetta "mortalità organizzativa" e dei criteri di valutazione dell'efficacia organizzativa.

Sotto il primo profilo i livelli di mortalità organizzativa – intesa come propensione a "soccombere" delle strutture di più recente istituzione, che nel tentativo di fondare ed incrementare la loro legittimazione e di affermare un modello innovativo di offerta di un bene o servizio sono costrette a competere con organizzazioni consolidate –, appaiono inversamente correlati alla loro estensione temporale: viceversa, nel caso del *non profit* tale relazione risulta significativamente modificata<sup>71</sup>.

Sotto il secondo profilo nell'ambito del *non profit* l'efficacia organizzativa è valutata sulla base di criteri che si differenziano da quelli usuali al fine di evidenziare il carattere "sociale" e relazionale della tipologia di servizio e della prestazione erogata: il gradimento (mediante valutazione *ex post* della qualità della prestazione e del livello di soddisfazione del "bisogno") e l'approvazione sulla base di criteri di legittimazione esterna<sup>72</sup>.

Da questo composito punto di vista è possibile comparare a diversi livelli – territoriale, culturale, organizzativo, ecc. – le prestazioni delle organizzazioni *non profit* e *for profit* nel settore delle politiche e dei servizi sociali. Tale approccio richiede di indagare le relazioni che si instaurano tra le organizzazioni *non profit*, le culture politiche<sup>73</sup> e i processi democratici (in termini

---

<sup>71</sup> J.V. Singh, D.J. Tucker, R.J. House, *Organizational Legitimacy and the Liability of Newness*, in *Administrative Science Quarterly*, 1986, vol. 31, pp. 171-193; J.A.C. Baum, C. Oliver, *Institutional Linkages and Organizational Mortality*, in *Administrative Science Quarterly*, 1991, vol. 36, pp. 187-218; J.A.C. Baum, C. Oliver, *Institutional Embeddedness and the Dynamics of Organizational Populations*, in *American Sociological Review*, 1992, vol. 57, pp. 540-559.

Sul tema del conferimento di legittimità riferito a organizzazioni *non profit* R.W. Scott, *Istituzioni e organizzazioni* (1995), trad. it., Il Mulino, Bologna 1998, pp. 143-146 richiama le analisi di J.V. Singh, D.J. Tucker-R.J. House, *Organizational Legitimacy and the Liability of Newness*, cit., pp. 171-193, che hanno indagato l'influenza neutralizzatrice di tale variabile sulla diminuzione della probabilità di sopravvivenza delle organizzazioni volontarie per i servizi sociali a Toronto in Canada e di J.A.C. Baum, C. Oliver, *Institutional Linkages and Organizational Mortality*, cit., pp. 187-218.

Gli stessi studiosi in *Institutional Embeddedness and the Dynamics of Organizational Populations*, in *American Sociological Review*, 1992, vol. 57, pp. 540-559 esaminano i servizi per l'infanzia a Toronto evidenziando una connessione tra probabilità di sopravvivenza dell'organizzazione senza scopo di lucro e ampiezza dei suoi legami istituzionali che non risulta invece altrettanto significativa nel caso di organizzazioni *for profit* che svolgono lo stesso servizio. Gli autori notano che, nel caso dei servizi sociali, la stabilità delle organizzazioni aumenta in associazione con lo sviluppo delle relazioni con altre organizzazioni presenti nella comunità (p. 541).

<sup>72</sup> A.M. Antonelli, *Socialità ed efficienza delle organizzazioni non profit*, in *Economia, società e istituzioni*, 2002, 14(2), pp. 261-284; S. Groeneveld, S. Verbeek, *Diversity Policies in Public and Private Sector Organizations: An Empirical Comparison of Incidence and Effectiveness*, in *Review of Public Personnel Administration*, 2011, vol. 20, n. 10, pp. 1-29.

<sup>73</sup> P.J. Di Maggio, H.K. Anheier, *The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors*, in

---

di attivismo politico, iniziative di *policy*, ecc.) compatibilmente con i diversi ritmi di accrescimento in termini di offerta di risorse umane e finanziarie che possono essere mobilitate e della capacità di rispondere collettivamente e in modo adeguato alla domanda di servizi espressa dalla comunità<sup>74</sup>; ma soprattutto di elaborare – secondo una visione che in Italia, in confronto ad altri Paesi, è ancora ad uno stadio progettuale – idonei criteri di *accountability* delle organizzazioni *non profit* nei confronti dei destinatari delle prestazioni erogate<sup>75</sup>.

3. Una riflessione conclusiva riguarda le ragioni per cui lo Stato si rivolge prevalentemente alle organizzazioni non profit per la fornitura dei servizi sociali, ancora una volta cercando di discostarci dalle argomentazioni usualmente addotte, ossia: il radicamento sul territorio, la “personalizzazione” del servizio e la relativa centralità delle esigenze dell’utente, che diviene “partecipe” dell’erogazione di *experience goods* o beni relazionali<sup>76</sup>; e, infine, la condivisione culturale tra i soggetti partecipanti e la convergenza rispetto agli obiettivi dell’organizzazione.

Una ipotesi percorribile è quella formulata da Pier Angelo Mori, il quale individua una omologia tra il “comportamento” dello Stato e quello del privato acquirente di servizi: nella misura in cui lo Stato acquista servizi per conto

---

*Annual Review of Sociology*, 1990, vol. 16, pp. 137-159, 145.

<sup>74</sup> G.D. Saxton, M.A. Benson, *Social Capital and the Growth of the Nonprofit Sector*, in *Social Science Quarterly*, 2005, vol. 86, pp. 16-35; C. Gaudiani, *L’economia del bene. La nuova rivoluzione filantropica: come investire nelle persone, nelle idee, nello sviluppo*, trad. it. Milano, Orme, 2006, pp. 45 e 215.

<sup>75</sup> P.J. DiMaggio, J.A. Weiss, C.T. Clotfelter, *Data to Support Scholarship on Nonprofit Organizations: An Introduction*, in *American Behavioral Scientist*, 2002, vol. 45, pp. 1474-1492 (Part I), p. 1475 e Id. *Data to Support Scholarship on Nonprofit Organizations: An Introduction*, in *American Behavioral Scientist*, 2002, vol. 45, pp.1620-1637 (Part II); P. Walker, *Understanding Accountability: Theoretical Models and their Implications for Social Service Organizations*, in *Social Policy & Administration*, 2002, vol. 36, pp. 62-75; D.R. Young, *The Influence of Business on Nonprofit Organizations and the Complexity of Nonprofit Accountability*, in *American Review of Public Administration*, 2002, vol. 32, n. 1, pp. 3-19.

<sup>76</sup> G. Vittadini, T. Agasisti, *Caratteristiche del welfare sussidiario*, cit., pp. 118-119; L. Bartocci, F. Picciaia, *Sussidiarietà e gestione dei servizi pubblici*, cit., p. 195 descrivono l’offerta delle organizzazioni *non profit* come un prodotto che riproduce le caratteristiche dei beni sociali, “erogato sulla base di un percorso di ‘personalizzazione’, costituito sulle esigenze e sulle necessità dell’utente che, quindi, diventa partecipe in qualche modo della erogazione del prodotto stesso”.

M. Bombardelli, *Introduzione* al numero monografico della rivista *Impresa sociale*, dedicato a *L’integrazione fra pubblico e privato nella gestione dei servizi sociali*, 2005, n. 2, pp. 9-13, [http://www.euricse.eu/sites/default/files/db\\_uploads/documents/1254993286\\_n218.pdf](http://www.euricse.eu/sites/default/files/db_uploads/documents/1254993286_n218.pdf), pp. 9-10 osserva che i servizi alla persona sono “fortemente connotati da un contenuto relazionale che dipende molto dalla natura del fornitore, li rende meno agevolmente standardizzabili e, quindi, valutabili sulla base dei criteri abitualmente utilizzati per la scelta del contraente nell’ambito di gare pubbliche”.

---

dei cittadini, anticipa e imita le scelte di questi ultimi per garantire la soddisfazione della loro domanda<sup>77</sup>.

Una argomentazione alternativa è che il meccanismo concorrenziale non costituisce solo una risposta alla riconfigurazione in termini di mercato del settore dei servizi sociali, né un mero obbligo che discende dalla normativa comunitaria e dalla conseguente applicazione di strumenti giuridici il cui uso presiede alla regolazione di questo ambito. In realtà la logica concorrenziale dal lato dell'offerta dei servizi riflette un carattere essenziale della dimensione del *non profit*, ossia lo spirito pluralistico degli attori e dei relativi contributi alla soddisfazione dei bisogni sociali e all'incremento dell'efficacia e dell'equità nell'erogazione dei servizi<sup>78</sup>.

La seconda, e ultima, osservazione si riferisce alla capacità – che in alcuni casi può assumere i connotati di un vero e proprio *rischio* – degli attori *non profit* di assumere “una posizione dominante nel settore dei servizi alla persona”<sup>79</sup>. Al di là della questione giuridica – come è noto la “posizione dominante” viola il principio della concorrenza – tale condizione implica anche “alcuni dei difetti tradizionalmente contestati alle burocrazie pubbliche, come la scarsa capacità di cogliere bisogni nuovi, di adottare tecniche innovative per affrontare i bisogni e, in definitiva, di costare troppo, quasi trasformandosi in enti “parapubblici”<sup>80</sup>: in ultima analisi un irrazionale burocratismo dell'organizzazione *non profit*, e conseguentemente l'attivazione di un (ennesimo) circolo vizioso.

---

<sup>77</sup> P.A. Mori, *Economia della cooperazione e del non profit*, cit., p. 232.

<sup>78</sup> M. Bombardelli, *Introduzione*, cit., p. 10.

<sup>79</sup> M. Bombardelli, *Introduzione*, cit., p. 11.

<sup>80</sup> M. Bombardelli, *Introduzione*, cit., p. 11.

---

# Sistemi previdenziali e principio di sussidiarietà

---

*Luca Spataro*

Ringrazio sinceramente per l'invito, perché questo dibattito è ricco di spunti di riflessione e di provocazioni, tanto da suggerire quasi la pubblicazione di un altro volume. È chiaro che è impossibile rispondere a tutte le sollecitazioni emerse finora, anche perché il mio campo di indagine è circoscritto all'analisi economica della previdenza, e, mentre mi trovo a mio agio parlando con gli economisti, ritengo di non essere in grado di reagire adeguatamente alle interessanti questioni sollevate dai giuristi che mi hanno preceduto. Ma ovviamente "l'appetito vien mangiando" e quindi proverò a produrre qualche mia riflessione anche su queste.

Vorrei iniziare mettendo a tema alcuni aspetti antropologici che sono secondo me un punto molto interessante alla base del dibattito sui sistemi di welfare moderni.

Fin dal suo sorgere la teoria economica moderna ha estromesso dal suo campo di indagine gli aspetti etici dei comportamenti economici. Pertanto, la ricerca di moventi quali la gratuità piuttosto che la solidarietà, l'amicizia o la felicità in senso lato, sono stati trascurati dagli economisti in quanto, riprendo per esempio il pensiero del grande economista inglese Alfred Marshall nella sua Introduzione ai *Principi di economia*<sup>81</sup>, tali fattori si reputavano non rilevanti ai fini della determinazione, e dunque della spiegazione, dei risultati economici. Quindi Marshall, come molti altri economisti prima e dopo di lui, non afferma che le motivazioni economiche siano le uniche che muovono gli individui, ma sono le uniche ad essere rilevanti per la spiegazione dei fenomeni economici e degli esiti del mercato.

Questa visione, che viene assunta come postulato dalla teoria economica e accettata comunemente dai filoni teorici "mainstream", è in realtà fortemente messa in discussione dalla crisi economica che ci troviamo a vivere in questi ultimi anni, in cui risulta chiaro che il sistema economico ritenuto più efficiente, l'economia di mercato, a cui molti di noi guardano con simpatia, tuttavia non è un sistema che si auto-sostiene.

Questo concetto in realtà fu in qualche modo espresso anche da Adam Smith, il padre dell'economia politica moderna, il quale affermava che il sistema economico ha come suo fondamento il *trust* (fiducia)<sup>82</sup>. In effetti Smith, che

<sup>81</sup> Cfr. A. Marshall, *Principles of economics*, London, Macmillan for the Royal Economic Society, 1961 (18901)(trad. it. *Principi di economia*, Utet, Torino 1972), Libro I, cap. I.

<sup>82</sup> Cfr. A. Smith, *Theory of Moral Sentiments*, A. Millar Publishing, London 1790 (trad. it.

---

nutriva grande fiducia nel libero mercato (sua è la celebre immagine della "mano invisibile"), non riteneva che gli individui fossero degli animali economici interessati unicamente al proprio tornaconto o benessere, ma anzi riteneva che guardassero e interagissero con gli altri individui cercando la loro "simpatia". Quindi, secondo Smith, le persone hanno come criterio delle proprie azioni il riferimento ad un archetipo di persona benevolente in cui si condensano quei valori condivisi, quali la fiducia, la credibilità, la benevolenza, etc., su cui si regge la società stessa.

Ma Smith non si era reso conto che tali elementi non si auto-producono; e questo è sotto gli occhi di tutti, se si pensa che la crisi finanziaria di questi anni è nata innanzitutto come problema di assenza di fiducia. È una crisi di fiducia legata alla mancanza di conoscenza, dovuta al fatto cioè che la complicazione degli strumenti economici che sono stati utilizzati a partire dai primi anni 2000, in particolare quelli finanziari, impediva di fatto la valutazione di quei titoli. Questi, una volta divenuti "tossici" con l'esplosione della bolla immobiliare negli Stati Uniti, hanno poi esteso il contagio della crisi in tutto il mondo. Ma, dicevamo, la fiducia su cui si fonda non solo un sistema economico, un mercato, ma anche una società, non si autoalimenta. La conseguenza è che la sorgente del trust va individuata in qualche modo fuori dalla società economica<sup>83</sup>.

Insomma, per sintetizzare, vorrei dire che nell'economia politica moderna molto è ancora da studiare a riguardo della rilevanza di questi aspetti antropologici e valoriali che, pur essendo necessari al funzionamento del libero scambio, non sono riconducibili alla logica commutativa e che, pertanto, possono trovare alimento solo nella società civile e nei corpi intermedi, cioè in qualcosa che preesiste all'economia.

Da qui deriva l'importanza della sussidiarietà: perché la sussidiarietà è in qualche modo il metodo di risoluzione dei problemi legati alla povertà che attinge da questi corpi intermedi, i quali unici sono in grado di educare la persona a quei valori di solidarietà, altruismo, responsabilità su cui si può fondare il mercato.

Quest'ultimo è un tema che viene ripreso molto nella *Caritas in Veritate*<sup>84</sup>, però, ripeto, nel pensiero economico finora è stato trascurato e siamo ancora all'inizio di un percorso di ricerca di una nuova antropologia nella scienza economica.

Quanto ho detto finora ha delle ripercussioni anche sui sistemi di welfare. Il sistema previdenziale, di cui mi sono occupato nel volume, è infatti un

---

*Teoria dei sentimenti morali*, Rizzoli, Milano 1995).

<sup>83</sup> *Ibidem*.

<sup>84</sup> Cfr. Benedetto XVI, *Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, 2009.

---

esempio evidente di come molta ideologia che ha informato il dibattito economico e politico negli ultimi decenni sia stata in qualche modo sorpassata dai fatti. La realtà ha reso antiquate quelle categorie di pensiero su cui molti di noi economisti, ma penso anche a studiosi di altri campi, si sono confrontati per anni, cioè il dualismo Stato-mercato. In altre parole, questo dualismo ha perso la sua ragion d'essere a causa della crisi che sia i sistemi di welfare sia i sistemi economici hanno sperimentato negli ultimi 30/40 anni, crisi poi aggravata dal processo di globalizzazione.

La grande crisi economica che stiamo vivendo negli ultimi anni è infatti fortemente determinata dalla globalizzazione iniziata con gli anni novanta del secolo scorso. La globalizzazione ha reso normale o lo renderà sempre di più il "cambiamento": l'incertezza, cioè, piuttosto che essere un'eccezione diventerà una categoria sostanzialmente strutturale. Ciò in quanto sia il capitale che la forza lavoro, dopo la caduta del muro di Berlino, sono molti più liberi di muoversi per sfruttare nuove opportunità di profitto e di occupazione, e questa maggior mobilità genera inevitabilmente continui cambiamenti a livello economico, come la rapida distruzione e la nascita di nuovi prodotti, imprese e posti di lavoro.

Quindi, se da un lato il mercato non fornisce garanzie di stabilità, dall'altro è chiaro che il *welfare State* non potrà più configurarsi come quello tendenzialmente universalista che abbiamo conosciuto finora. Il sistema "beveridgiano"<sup>85</sup> universalista, in base al quale lo Stato garantiva una serie di servizi a tutti, indipendentemente dal loro contributo all'edificazione di questo sistema, non potrà più esistere.

Come ho avuto modo di documentare anche in altra sede<sup>86</sup>, è per queste ragioni che le riforme del sistema previdenziale italiano, e di molti altri Paesi, hanno sancito il progressivo passaggio da un sistema di stampo beveridgiano, a un sistema assicurativo-previdenziale in cui ciascuno percepirà la propria pensione in base a quanto ha contribuito e a quanto vivrà.

Ma, come ho ricordato poc'anzi, le ragioni della crisi dei sistemi di welfare sono precedenti al fenomeno della globalizzazione. Infatti, il sistema pensionistico italiano è entrato in crisi per la transizione demografica e per altri fattori che la teoria più recente ha dimostrato essere non del tutto esogeni al funzionamento dei sistemi di welfare, in quanto dipendono proprio da come sono disegnati questi sistemi (ovvero dagli incentivi/disincentivi da questi

---

<sup>85</sup> Cfr. William H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services* (The Beveridge Report), HMSO, London 1942.

<sup>86</sup> Cfr. L. Spataro, *The Italian Pension System from the First Oil Shock to the Treaty of Maastricht: Facts and Debate at the Origin of the 1990s Reforms*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 2011, vol. 2, pp. 191-234.

---

offerta). Per sintetizzare, la teoria economica<sup>87</sup> ha mostrato come i sistemi di welfare pubblici, in particolare quelli previdenziali a ripartizione, hanno una tendenza a gonfiarsi, a sovradimensionarsi a causa del fatto che, soprattutto quando la popolazione invecchia, l'elettore mediano, che è decisivo per il successo di una certa coalizione politica nella competizione elettorale, è un individuo sempre più anziano. Dunque, arrivato al momento della sua entrata in pensione, tale elettore "rappresentativo" che, ripeto, determina la vittoria di una certa coalizione, non avrà nessun interesse a una riduzione dei suoi benefici previdenziali; anzi, ci si può aspettare che spinga verso un loro aumento o almeno un loro mantenimento. I sistemi previdenziali pubblici sono difficilmente riformabili proprio a causa di questi equilibri demografico-politici su cui si reggono. Prova ne è che in Italia, tutte le volte che vi è stata necessità di riformare il sistema previdenziale, i partiti al governo hanno lasciato il compito a governi "tecnici".

Da ultimo, poi, questo onere ci è stato imposto dall'Unione Europea. Questo è un tema che il professor Giubboni ha sottolineato; e anch'io sono del parere che l'aspetto comunitario delle politiche di welfare sarà un tema certamente da approfondire in un futuro prossimo, anche nell'ottica del principio di sussidiarietà da cui l'Europa è informata. Io sono convinto che se l'Unione Europea nel 1992 non ci avesse chiesto di operare quelle grandi riforme, noi oggi saremmo probabilmente ancora a discutere di un sistema previdenziale irrimediabile. Quindi, questo vincolo esterno europeo, a mio modo di vedere, ha molto da dire non solo sul passato ma anche sul futuro del nostro sistema previdenziale.

Per concludere vorrei aggiungere qualcosa sulla previdenza complementare. Nel nostro contributo al volume, Mauro Marè ed io abbiamo messo in evidenza come una riforma di tipo sussidiario quale quella avvenuta in Italia, che spinge le famiglie ad un'assunzione di maggiore responsabilità in materia previdenziale, può avere successo o meno. In particolare, è già stato detto da alcuni come un elemento cruciale sia la questione educativa e informativa. Alla luce dei risultati prodotti finora dalla riforma del TFR del 2007, gli italiani non si sono dimostrati pronti ad aderire alla previdenza complementare. In effetti, dalla legge sono stati riconosciuti incentivi economici elevati alla devoluzione del TFR ai fondi pensione, eppure gli italiani che hanno aderito alla previdenza complementare sono ancora pochi<sup>88</sup>. Come mai?

Per rispondere vi presento alcuni dati tratti da una ricerca campionaria re-

---

<sup>87</sup> Per una rassegna di tali teorie cfr. L. Spataro, *Teorie sull'efficienza delle istituzioni pensionistiche: un'analisi critica*, in V. De Bonis, S. Pochini (a cura di), *Economia e Istituzioni. Percorsi intorno al caso italiano*, Franco Angeli, Milano 2005, pp. 173-215.

<sup>88</sup> Cfr. COVIP, Relazione annuale, 2013.

---

cente effettuata da Censis, per conto di COVIP<sup>89</sup>:

solo l'11% degli italiani conosce i benefici fiscali della previdenza;

solo il 35% conosce come sono rivalutati i contributi;

solo il 52% conosce le condizioni per disporre del capitale accumulato.

Ma gli aspetti più preoccupanti, a mio modo di vedere, sono questi:

il 47% degli italiani non sa come funziona un interesse composto su un conto corrente;

il 49% non sa come varia il potere d'acquisto al variare del reddito e dei prezzi;

il 43% non sa che l'acquisto delle azioni di una singola azienda è più rischioso dell'acquisto della quota di un fondo azionario.

In sostanza, quello che si evince da questa ricerca è che 11 milioni di lavoratori sono "analfabeti finanziari". La cosiddetta "financial literacy" in Italia, cioè l'alfabetizzazione finanziaria, è tra le più basse d'Europa e del mondo sviluppato (Paesi OCSE).

Allora, è chiaro che un moderno *Welfare State* subsidiario, che pone sulle spalle dei cittadini una responsabilità gravosa a riguardo della costruzione di un portafoglio previdenziale efficiente, non può funzionare se i lavoratori non sono opportunamente educati. Questa mi sembra una lezione che, da un certo punto di vista, riguarda qualsiasi riforma che si ispiri al principio di sussidiarietà.

---

<sup>89</sup> Cfr. CENSIS, *Promuovere la previdenza complementare come strumento efficace per una longevità serena*, 2011.

---

# L'universo del welfare

---

*Lorenza Violini*

Le osservazioni fatte dai relatori che mi hanno preceduta colgono molte delle provocazioni sottese a questo libro. Benché sia chiara la tesi ivi sostenuta, quest'opera ha lo scopo di aprire degli interrogativi e di porre nell'arena della discussione sul welfare – magari con una modalità un po' radicale – alcuni temi che non sempre sono concepiti come cruciali.

Prima fra tutte, la questione antropologica: non si può pensare di riformare il welfare senza che ci si interroghi preliminarmente circa l'atteggiamento che il c.d. welfare statalista ha provocato nelle persone che fruiscono di tale sistema. Credo che la risposta sia ben documentata dalla situazione italiana: tutti siamo abituati a pensare che lo Stato debba provvedere ad ogni cosa e, quando questo non avviene, vi è un istintivo sentimento di rivolta e di scoraggiamento. Del resto, una simile pretesa non tiene in considerazione che il sistema welfare ha in sé elementi che non può produrre autonomamente.

Altrettanto importante è la questione educativa. Spesso essa viene strettamente correlata ad una visione eccessivamente paternalistica e, forse, alcuni capitoli non sono pienamente esplicativi di quale sia la tensione educativa presente nel libro. Tuttavia tra gli obiettivi degli autori vi è quello di far riflettere sulla crisi educativa che il nostro Paese sta vivendo e sulla quale è bene essere realisti. Anche questa è una sfida prodromica ad affrontare quella del welfare.

Quest'ultimo, d'altronde, è un universo: esso comprende una serie di servizi molto diversi tra loro (la sanità, l'assistenza, la previdenza, i servizi al lavoro etc.), è un mercato che produce servizi assai differenziati e con svariate modalità. Vasto è anche il quadro costituzionale e legislativo in cui si inserisce e numerosi sono i livelli governativi impegnati nella sua realizzazione (Stato, Regioni, Province, Comuni). La regolamentazione di tale universo spesso non chiarisce a sufficienza il regime di responsabilità e la struttura di finanziamento dei diversi servizi offerti. Per tutte queste ragioni, il tentativo – in parte riscontrabile anche nel libro – di trattare il welfare come una realtà unitaria inevitabilmente incontra dei limiti.

Fatta questa premessa, v'è un punto dell'intervento di Giovanni di Cosimo che intendo raccogliere: al di là della modellizzazione teorica, questo libro nasce dall'osservazione dell'esperienza e di modelli sperimentati che, solo successivamente, hanno condotto al tentativo di astrarre e generalizzare.

---

Se si prende in esame quanto avvenuto in Regione Lombardia negli ultimi anni, risulta difficile negare che un modello basato sul tentativo di creare concorrenza tra pubblico e privato (principalmente attraverso il meccanismo degli accreditamenti) e sulla libertà di scelta dell'utente possa potentemente incrementare la quantità e la qualità dei servizi resi a livello regionale. È altrettanto vero che il sistema lombardo presenta delle disfunzioni che vanno messe a punto e che non è scontato che la sua riposizione *tout court* in altre Regioni sia altrettanto fruttuosa. Di fatto, però, se guardiamo all'Italia nel suo complesso e al sistema sanitario approntato, non possiamo non vedere che le indicazioni del legislatore nazionale del 1992 che andavano nella direzione dell'accREDITAMENTO delle strutture private – e non più del mero convenzionamento – sono state applicate in Lombardia in maniera decisa, laddove altrove non sono state affatto considerate. Circa il 30% delle Regioni italiane si è anzi totalmente astenuto dal cimentarsi nel tentativo, indubbiamente faticoso, di mettere sullo stesso piano strutture pubbliche e strutture private, nonché di consentire il libero accesso degli utenti ora alle une ore alle altre, in base alla propria personale percezione di efficienza. La Lombardia, pur trovandosi ancora a metà del guado nella direzione che porta ad un sistema sanitario completamente ristrutturato, ha quantomeno accolto la sfida. Il cammino non è certo privo di insidie ma, al di là della necessità di adempiere ad una richiesta fatta a livello nazionale, la posta in gioco è rompere certi meccanismi di subordinazione del pubblico al privato (o, per altri aspetti, di subordinazione del privato al pubblico) tipici dei regimi convenzionali che non funzionano e in cui la corruzione la fa da padrona.

Mettere in concorrenza servizi e produttori di servizi qualche segnale di innovazione l'ha dato. Si pensi alla formazione professionale. È un settore di nicchia che in Italia funziona male – ed è un dramma che funzioni male se si considera che il *Sole 24 Ore* da tempo riporta disperati appelli del mondo industriale affinché si crei un sistema di formazione professionale che possa produrre forza lavoro in grado di inserirsi in determinati settore del mercato. Come intervenire dunque per migliorarlo e incrementarlo? Affidandone esclusivamente al pubblico e facendo in modo che esso ne stabilisca il finanziamento meramente sulla base dei corsi erogati e non dei reali bisogni? Questa modalità ha portato in passato al moltiplicarsi di corsi per figure professionali di cui il mercato non necessitava. Viceversa, sistemi più avanzati e basati sull'accREDITAMENTO di centri di formazione professionali privati (come accade in Piemonte e in Lombardia) hanno fatto importanti passi nello sviluppo di questo settore.

Passando poi all'ambito dei servizi al lavoro, con l'eliminazione del monopolio pubblico del collocamento richiesta dall'Unione Europea, si sono rese necessarie strade alternative. In Regione Lombardia è stato fatto l'erculeo

---

sforzo della costruzione del c.d. Sistema Dote. Seppur perfettibile in alcune sue realizzazioni, tale sistema ha permesso di accreditare enti – sia pubblici sia privati – che forniscono servizi al lavoro e che nelle politiche attive hanno reso buoni risultati. Attraverso la c.d. Dote Lavoro sono stati fatti investimenti per 112 milioni di euro: un intervento importante in un momento di grave crisi. Non molte altre regioni hanno impiegato simili risorse per l'aiuto al collocamento. Il libro è stato ispirato dall'osservazione di esperienze di questo genere.

Non è stata trattata la questione dell'istruzione scolastica senza oneri per lo Stato, tema che in Italia suscita sempre accese polemiche e rischia di condurre in un ginepraio ideologico dal quale è difficile uscire. Tuttavia è opportuno fare un veloce cenno al caso della Svezia: questo Paese, all'avanguardia da molti punti di vista, ha praticamente "voucherizzato" tutto il sistema d'istruzione e il riscontro positivo di tale politica è stato recentemente esaltato sulle pagine dell'*Economist*. Purtroppo però, lo si ribadisce, il dibattito sull'educazione in Italia è ancora legato a superati stereotipi che vedono la scuola privata come un privilegio per le classi sociali agiate: se si osservasse con maggiore onestà intellettuale la realtà, ci si renderebbe conto che la libertà di scelta nell'educazione dei figli è istanza che proviene da tutte le componenti della società, inclusi i ceti meno abbienti.

Chi ha esperienza sia teorica sia pratica del fare innovazione nella pubblica amministrazione, sa bene che il diavolo sta nei dettagli. Questo è emerso molto chiaramente nell'invenzione del Sistema Dote. Di conseguenza il lavoro innovativo non finisce mai, è un cantiere sempre aperto alla ricerca della correzione del dettaglio. Quel che si sta facendo in Lombardia è un inesausto tentativo di realizzare un modello di welfare il più possibile sussidiario. Non vi sono garanzie circa l'esito; tuttavia è una verifica che va fatta sul campo, non attraverso il confronto di teorie.

Alcune postille conclusive. Nel discorso sin qui svolto si è tralasciato di affrontare la questione della gratuità delle prestazioni dello Stato sociale. Parlare in Italia di riduzione delle prestazioni gratuite è un vero tabù. Ciò ha portato all'aumento di voci di spesa, soprattutto nell'ambito dell'assistenza, che sono drammaticamente insostenibili per lo Stato. Viceversa l'idea di riformare il sistema ISEE e di conferire benefici anche secondo la capacità di spesa delle famiglie potrebbe essere un elemento su cui ragionare. Certo, è più facile erogare indistintamente le risorse piuttosto che non valutare la coerenza delle dichiarazioni dei redditi di chi ne fa richiesta. Tuttavia non sempre ciò che è più facile è più sensato.

Credo sia ormai indispensabile per il nostro Paese iniziare a fare qualche sperimentazione. Il sistema, se oculatamente modificato, può funzionare

---

meglio. Prima però di parlare di radicali riforme è necessario che si verifichi la bontà dell'innovazione che a oggi si è già cercato di fare in alcune realtà territoriali. Viceversa non si andrà molto lontano.

Vengo, in ultimo, all'obiezione secondo cui la società civile non è sempre civile e che la famiglia non è sempre il riferimento più adeguato per costruire le politiche di welfare. Si tratta di osservazioni in parte condivisibili. Tuttavia, invito a riflettere su quanto gravi il peso fiscale sulle famiglie italiane e su quali ne siano le nefaste conseguenze. È ormai indispensabile puntare ad una valorizzazione della logica del reddito familiare anche nel sistema della tassazione. Fior di esempi stranieri mostrano che il miglioramento della tassazione familiare crea vantaggi, quali l'aumento della natalità e dell'impiego femminile.

---

## Gli Autori

---

**Federico Boffa**, Professore Associato di Economia Applicata, Libera Università di Bolzano.

**Edoardo Bressan**, Professore Ordinario di Storia contemporanea, Università di Macerata.

**Guido Canavesi**, Professore Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata.

**Gianluca Contaldi**, Professore Ordinario di Diritto internazionale, Università di Macerata.

**Elisabetta Croci Angelini**, Professore Ordinario di Politica economica, Università di Macerata.

**Giovanni Di Cosimo**, Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata.

**Stefano Giubboni**, Professore Associato di Diritto del Lavoro, Università degli Studi di Perugia.

**Erik Longo**, Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Macerata.

**Mattia Persiani**, Professore Emerito di Diritto del lavoro, Università La Sapienza di Roma.

**Monica Raiteri**, Professore Ordinario di Sociologia giuridica, della devianza e mutamento sociale, Università degli Studi di Macerata.

**Giulio Maria Salerno**, Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Macerata.

**Luca Spataro**, Professore Associato di Economia politica, Università degli Studi di Pisa.

**Daniela Verducci**, Professore Associato di Filosofia morale, Università degli Studi di Macerata.

**Lorenza Violini**, Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

# Quaderni della Sussidiarietà

1. Famiglia e DiCo: una mutazione antropologica? - AA.VV. (2007)
2. Il rischio di educare nella scuola - a cura di Mario Riboldi (2007)
3. Persona e Stato - AA.VV. (2007)
4. Questioni di biopolitica - AA.VV. (2008)
5. Una scuola che insegna a ragionare: il metodo dell'esperienza - a cura di Alessandra Casetta e Francesco Valenti (2008)
6. Coscienza religiosa e cultura moderna: percorsi della ragione e dell'istruzione - a cura di Alessandra Casetta e Francesco Valenti (2009)
7. La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale - a cura di Luca Antonini (2009)
8. La consegna tradita. Riflessioni sul senso della storia - a cura di Gianfranco Dalmaso (2009)
9. Il lavoro: l'esperienza dell'io in azione - a cura di Mario Mezzanzanica e Giorgio Vittadini (2010)
10. Verso un (quasi) mercato dell'istruzione? Riflessioni, esperienze e proposte per il sistema scolastico italiano. (2010)
11. Realismo, ideologia e scetticismo nella scuola e nell'educazione - a cura di Francesco Valenti (2010)
12. E l'esistenza diventa una immensa certezza - a cura di Costantino Esposito (2012)
13. Dialogo intorno al volume Esperienza elementare e diritto (2012)



## Fondazione per la Sussidiarietà

Via Legnone, 4  
20158 Milano  
T +39 0286467235  
F +39 0289093228  
[www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net)