

LEGAMI SOCIALI

---

collana diretta da  
Ambrogio Santambrogio

4

Morlacchi Editore

La collana Legami sociali – coordinata dal gruppo di ricerca RILES – si propone di approfondire, attraverso lavori di tipo teorico ed empirico, lo studio della molteplicità di legami sociali che caratterizza la società contemporanea. Si rivolge a studiosi di scienze sociali, ma anche a quel pubblico di lettori attento alle più importanti e significative dinamiche della nostra realtà. Vuole contribuire ad una conoscenza sempre più consapevole della complessità sociale, in una direzione critica ed emancipativa.

DIRETTORE DI COLLANA

Ambrogio Santambrogio

COMITATO SCIENTIFICO

Giovanni Barbieri, Matteo Bortolini, Enrico Caniglia, Luigi Cimmino, Franco Crespi, Riccardo Cruzolin, Teresa Grande, Gianmarco Navarini, Walter Privitera.

*Questa collana è peer-reviewed*

UGO CARLONE

Per il welfare

*Materiali e contributi sulle politiche sociali*

Morlacchi Editore U.P.

Prima edizione: 2015

Isbn/Ean: 978-88-6074-671-9

Impaginazione: Jessica Cardaioli

Copyright © 2015 by Morlacchi Editore, Perugia. Tutti i diritti riservati. È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la copia fotostatica, non autorizzata. Finito di stampare nel mese di marzo 2015 presso la tipografia “Digital Print - Service”, Segrate (MI). Mail to: redazione@morlacchilibri.com | www.morlacchilibri.com/universitypress

*«Le mire di un governo, sia in pace sia in guerra,  
non devono essere la glorificazione di una razza  
o di un capo di stato,  
ma la felicità dell'uomo qualunque».*

William Beveridge

*«I bisogni di un essere umano sono sacri.  
La loro soddisfazione non può essere subordinata né alla ragione  
di stato,  
né a considerazioni di denaro, di nazionalità, di razza, di colore,  
né al calore morale attribuito a una certa persona,  
né a una qualsiasi condizione.  
Il solo limite legittimo alla soddisfazione dei bisogni  
di un determinato essere umano  
è quello posto dalle necessità e dai bisogni di altri essere umani.  
Il limite è legittimo soltanto se i bisogni di tutti  
ricevono lo stesso grado di attenzione».*

Simone Weil

*«È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli  
di ordine economico e sociale, che,  
limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini,  
impediscono il pieno sviluppo della persona umana  
e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori  
all'organizzazione politica, economica e sociale del paese»*

Costituzione della Repubblica Italiana

# Indice

<b>Premessa</b>	11
<b>1. Introduzione. Le origini e lo sviluppo del welfare state</b>	15
1.1. <i>Il welfare state e la modernizzazione</i>	15
1.2. <i>Le origini europee del welfare state</i>	17
1.3. <i>La nascita delle assicurazioni sociali</i>	20
1.4. <i>L'età dell'oro e il welfare fordista</i>	26
1.5. <i>La crisi economica degli anni settanta</i>	32
1.6. <i>Neoliberismo, attacco allo stato sociale, crisi</i>	34
1.7. <i>E l'Italia?</i>	39
<b>2. L'attualità di William Beveridge: un Piano per l'abolizione del bisogno</b>	41
2.1. <i>Introduzione</i>	41
2.2. <i>Principi e scopi della protezione sociale</i>	42
2.3. <i>Le assicurazioni sociali: funzionamento e finanziamento</i>	47
2.4. <i>I cinque giganti e la collaborazione tra politiche</i>	51
2.5. <i>Bisogni del popolo e pensioni</i>	56
2.6. <i>Quali indicazioni per il welfare di oggi?</i>	59

<b>3. Contro la miseria: l'inchiesta della Camera dei Deputati del 1951</b>	63
3.1. <i>Introduzione</i>	63
3.2. <i>L'inchiesta</i>	65
3.3. <i>L'indagine sul tenore di vita</i>	69
3.4. <i>L'indagine sui bilanci dei nuclei familiari assistiti</i>	71
3.5. <i>La miseria in alcune zone d'Italia</i>	74
3.6. <i>Quali indicazioni per il welfare di oggi?</i>	85
<b>4. Il welfare all'italiana: cause e persistenze delle distorsioni</b>	91
4.1. <i>Introduzione</i>	91
4.2. <i>Dall'Unità al Fascismo</i>	92
4.3. <i>La fase repubblicana</i>	97
4.4. <i>Continuità, particolarismo, controllo partitico-politico</i>	105
4.5. <i>Quali indicazioni per il welfare di oggi?</i>	108
<b>5. Tentativi di riforma: i lavori della Commissione Onofri</b>	111
5.1. <i>Introduzione</i>	111
5.2. <i>L'analisi del welfare in Italia</i>	112
5.3. <i>Le strategie per l'efficienza</i>	114
5.4. <i>La spesa per l'assistenza e l'attivazione</i>	116
5.5. <i>Criteri e cardini per la riforma</i>	117
5.6. <i>Il Minimo Vitale</i>	119
5.7. <i>Quali indicazioni per il welfare di oggi?</i>	123

<b>6. Solo una sperimentazione? Il Reddito Minimo di Inserimento</b>	131
6.1. <i>Introduzione</i>	131
6.2. <i>Le caratteristiche del Rmi</i>	134
6.3. <i>La valutazione della sperimentazione</i>	138
6.4. <i>Gli esiti</i>	140
6.5. <i>Le esperienze di inserimento professionale più significative</i>	145
6.6. <i>Considerazioni di sintesi sulla sperimentazione</i>	151
6.7. <i>Quali indicazioni per il welfare di oggi?</i>	154
<b>7. Verso nuovi paradigmi: il neowelfarismo liberale</b>	163
7.1. <i>Introduzione</i>	163
7.2. <i>Definizioni</i>	164
7.3. <i>Ascesa e declino del neoliberismo</i>	166
7.4. <i>Il Neowelfarismo liberale</i>	176
7.5. <i>Il “pericolo” europeo</i>	183
7.6. <i>Quali indicazioni per il welfare di oggi?</i>	184
<b>8. Conclusioni. Per il welfare, oltre la crisi</b>	189
8.1. <i>Le indicazioni emerse: una sintesi</i>	189
8.2. <i>Crisi e sofferenza sociale</i>	191
8.3. <i>Crisi del welfare...</i>	193
8.4. <i>...E welfare della crisi</i>	196
8.5. <i>Il welfare non è un costo</i>	200
8.6. <i>Per il welfare</i>	205
<b>Bibliografia</b>	209

## Premessa

Il dibattito sulle politiche sociali è sempre stato molto ricco e articolato. Tutto ciò che riguarda il *welfare state* tocca le corde più sensibili sia dei singoli cittadini, sia di chi deve predisporre gli interventi di protezione sociale: temi come la povertà, l'istruzione, l'integrazione degli immigrati, la cura dei più deboli, la salute, la disoccupazione, la tutela della maternità, la non autosufficienza e via dicendo, ci coinvolgono, nel quotidiano, più di quanto possiamo pensare e ci spingono, nel profondo, a operare scelte valoriali, etiche e politiche non sempre facili.

Ho provato a mia volta ad inserirmi nuovamente nella discussione con questo libro, che ha l'obiettivo di fornire materiali e contributi utili alla realizzazione delle politiche che si occupano del benessere degli individui, cercano di fronteggiare le situazioni critiche dei più svantaggiati e garantiscono, se efficaci ed eque, i diritti sociali dei cittadini. Non si tratta di un testo organico in senso stretto: è composto da diversi capitoli che possono essere letti in ordine sparso, non necessariamente uno dopo l'altro secondo la numerazione. Ognuno, infatti (tranne il primo e l'ultimo), prende in esame un testo o un documento significativo o "classico" sul welfare, "scomponendolo" nei suoi elementi essenziali, analizzandolo in profondità, integrandolo con ulteriori contributi e utilizzandolo come fonte di indicazioni per la realizzazione dello stato sociale di oggi. A favorire una lettura non progressiva delle varie parti del volume è anche la scelta dei testi considerati: si tratta di documenti che riguardano

periodi storici e discipline scientifiche differenti. Il punto di contatto, la logica che, nell'intenzione di chi scrive, vuole ricostruire da diverse tessere un unico *puzzle* sotto forma di volume, è l'idea che testi del passato più o meno recenti possano ancora costituire una guida, un punto di riferimento, un'ispirazione per chi studia o realizza le politiche sociali, specialmente se si tratta di "classici": il paragrafo comune a tutti i capitoli è infatti *Quali indicazioni per il welfare di oggi?*. Le varie aperture ad altri contributi, presenti in ogni capitolo (proprio nell'ottica di fornire *materiali*), segnalano piste di ricerca e di approfondimento ulteriori, per dimostrare che leggere e riflettere su alcuni scritti significativi sul welfare può costituire un punto di partenza per altri percorsi collegati.

I capitoli prendono in esame: il *Piano Beveridge*, elaborato dall'omonimo *Sir* nel 1942 per il Regno Unito e *bussola* per chiunque voglia cimentarsi con un welfare universalistico; il *Rapporto sulla miseria* predisposto per la Camera dei Deputati nel 1951 da un'apposita Commissione, che fornisce uno spaccato dell'Italia più povera di quegli anni e invita a guardarci alle spalle – nel tempo – per capire che il welfare state, pur tra lacune e carenze, ha aiutato, insieme allo sviluppo economico, a far uscire da tremende situazioni di indigenza milioni di persone; un saggio di Ugo Ascoli del 1984, citato in tutti i manuali di politica sociale, che spiega le radici del welfare *all'italiana* e dove originano le sue storture e le sue studiattissime (ma non ancora risolte) difficoltà; la *Relazione finale* che la Commissione Onofri realizzò per il Governo Prodi nel 1997, un tentativo di proporre una riforma organica del nostro stato sociale, molto analizzato e citato anch'esso ma assai poco realizzato nelle sue linee essenziali, se non per qualche aspetto, pur significativo; il *Rapporto di valutazione del Reddito Minimo di Inserimento*, misura introdotta in via sperimentale nel 1998 in Italia e poi non più rifinanziata, così da far rimanere il nostro paese nella *lista nera* di quelli europei (insieme alla Grecia) che non preve-

dono interventi organici e nazionali di sostegno al reddito e di contrasto all'esclusione sociale; da ultimo, un interessante saggio di Maurizio Ferrera comparso su *Stato e Mercato* nel 2013, che, oltre a proporre un nuovo paradigma per le politiche sociali (il "neowelfarismo liberale", tutto da discutere), ha il pregio di rimettere in gioco e nel dibattito molti concetti e principi che ad alcuni (soprattutto ai detrattori del welfare, che sono molti) sembrano antiquati e non attuali come "giustizia sociale", "libertà positive", "eguaglianza", "pari opportunità", etc. Il saggio è utile per il nostro obiettivo proprio perché discute questi termini e ciò che sta alla loro base.

Introduzione e Conclusioni hanno un taglio differente: la prima ricostruisce, in poche pagine, origine e sviluppo del welfare state in Europa, delineando il perimetro entro il quale inserire gli altri contributi del volume; le seconde mettono in evidenza le ragioni del welfare, cioè perché oggi abbiamo ancora, quasi più di ieri, bisogno di sistemi efficaci, efficienti ed equi di protezione sociale contro le difficoltà che la vita pone a tutti noi.

I capitoli dal 2 al 7 fanno riferimento, come detto, ad un documento principale, del quale si citano brani senza indicarne la pagina, per non appesantire il testo. Inoltre, alcune parti del testo sono scritte in corpo minore e riguardano, per lo più, approfondimenti o citazioni di altri autori.

# 1.

## Introduzione.

### Le origini e lo sviluppo del welfare state

#### 1.1. *Il welfare state e la modernizzazione*

##### *Concetti e termini*

Il termine welfare state o stato del benessere è stato coniato in Inghilterra appena prima dell'inizio della seconda guerra mondiale per contrapporre la visione di una società libera e fondata sui diritti sociali allo Stato totalitario nazionalsocialista. Dopo la fine del conflitto, e soprattutto a partire dagli anni sessanta, l'idea e lo stesso termine si sono rapidamente diffusi, accompagnandosi all'organizzazione di apparati pubblici di protezione sociale.

Molti autori si sono cimentati in definizioni e chiarificazioni di concetti come politiche sociali, welfare state, protezione, etc. Qui, ricorrendo a Ferrera (2006), ci sembra opportuno individuarne alcune, cui faremo riferimento lungo il corso del volume:

(a) Le *politiche sociali* sono politiche pubbliche che consistono in servizi, azioni, interventi messi in campo dallo Stato o da altri enti pubblici (ma anche privati o Terzo Settore) che promuovono il benessere (lo stare-bene) dei cittadini e hanno a che fare con i loro rischi e bisogni. In primo luogo, sono volte a definire norme, regole, standard relativi alla distribuzione di alcune risorse e opportunità considerate rilevanti per le condizioni di vita e meritevoli di essere garantite; in secondo luogo, attraverso le politiche sociali vengono organizzate in concreto la produzione e la distribuzione di queste risorse e opportunità (schemi previdenziali, servizi sociali, servizi per l'impiego, servizi sanitari, etc.).

(b) Le condizioni di vita dei cittadini trovano nelle politiche sociali una specie di àncora che le rende più stabili, più prevedibili, più sicure. In questo senso si parla di *protezione sociale*: come garanzia dai rischi e dai bisogni, come condizione per il benessere.

(c) Il *welfare state* o *stato del benessere* è un insieme organizzato di politiche pubbliche, tramite le quali lo Stato fornisce ai propri cittadini protezione contro rischi e bisogni prestabiliti, introducendo specifici diritti (sociali) e specifici doveri di contribuzione finanziaria.

### *La modernizzazione*

Lo sviluppo del welfare state è strettamente connesso con quello dello stato nazionale europeo, della democrazia di massa e del capitalismo industriale ed è, oggi, un elemento centrale del mondo occidentale. Esso però è anche figlio del più generale processo di modernizzazione che ha caratterizzato le società sviluppate negli ultimi secoli. Secondo Gallino (2004, 426), la modernizzazione va intesa come «un mutamento sociale su larga scala, coinvolgente le principali strutture economiche, politiche, amministrative, familiari, religiose di una società, che mostra di procedere in direzione di un progressivo avvicinamento ad un modello di società moderna fondato in complesso sulle caratteristiche acquisite gradualmente dalle società occidentali dopo la Rivoluzione industriale (circa 1780-1830) e la Rivoluzione francese». Nello specifico, tali caratteristiche riguardano l'inserimento della massa della popolazione nel sistema economico e politico nazionale, l'urbanizzazione, lo sviluppo di un apparato giuridico-amministrativo centrale, la diffusione del principio di razionalità in tutte le sfere della vita sociale, l'incremento della differenziazione sociale e della divisione del lavoro, la moltiplicazione di associazioni, organizzazioni e istituzioni specializzate nello svolgere funzioni un tempo inesistenti o

svolte entro la sfera familiare (come gran parte delle funzioni riproduttive ed educative), l'eliminazione dei privilegi ereditari e l'incremento generale della scolarità.

Non bisogna pensare che lo stato del benessere sia sorto dal nulla o *per decreto* o semplicemente per atto d'imperio di qualche governante illuminato. Ci sono tappe precise per ricostruirne nascita e sviluppo, che possono essere individuate *ex post*: permettono di tracciare una cronologia del progresso nel tempo del welfare state (che infatti si trova in molti manuali e saggi storici sul tema). In realtà, però, occorre guardare ad un flusso più continuo di sviluppo che coincide con la modernizzazione e che, dai primi interventi compassionevoli e di mera beneficenza, arriva fino alla costituzione di vere e proprie istituzioni che reggono e governano il complesso delle politiche sociali.

## 1.2. Le origini europee del welfare state

### *L'esigenza di ordine*

La storia del welfare state entra nel vivo nel XVI secolo, quando si sviluppano il capitalismo e gli stati territoriali. Scrive Ritter (1996, 35-6) che in questo periodo, con il grande esodo della popolazione e la fuga dalle campagne, aumenta «il numero delle persone che, non più tutelate dalle famiglie e dai comuni, insieme ai malati cronici, inabili al lavoro, indolenti, [formano] quella schiera di mendicanti girovaghi considerati [...] una vera e propria calamità, un pericolo sociale, un problema di ordine e di sicurezza». L'esigenza che va affrontata è quella di rendere in qualche modo meno pericolosi, meno "sgradevoli", meno visibili le schiere di diseredati che cominciano ad urbanizzarsi e non hanno nessuna rete di ultima istanza. Insomma, alla base dello sviluppo degli interventi sociali occorre considerare innanzitutto la necessità di *ordine*, che si concretizza nel cominciare ad occuparsi in maniera più sistematica di poveri e vagabondi.

L'Inghilterra è la prima "nazione" ad adeguarsi al nuovo contesto e ad affrontare in termini che potremmo definire *pubblici* i cambiamenti in atto e le conseguenze che comportano. Ciò avviene nell'isola britannica a causa di due fenomeni che si manifestano precocemente rispetto agli altri paesi: la trasformazione in senso capitalista dell'economia e il costituirsi dello Stato nazionale. Il processo di industrializzazione crea la necessità di una classe operaia che sia abile al lavoro e stimolata dalla prospettiva del salario e di una contemporanea repressione meno diretta da parte dello Stato (Flora 1991).

### *Le poor laws*

Ed è proprio In Inghilterra che, nel 1601, viene emanata la prima legge sui poveri, per volere di Elisabetta I. Secondo Madama e Ferrera (2006), la finalità principale della norma è quella di soccorrere i poveri invalidi e anziani, avviare i giovani indigenti ad un'occupazione e procurare lavoro ai poveri abili. La legge prevede delle disposizioni chiaramente limitative delle libertà individuali, come il divieto di cambiare domicilio da parte dei poveri. Essi infatti vengono a trovarsi a carico delle parrocchie e tutto il sistema si finanzia attraverso tasse settimanali obbligatorie su base locale. L'aristocrazia, che vuole salvare l'ordine rurale tradizionale, accoglie con favore questa legge, che invece incontra l'opposizione della nascente borghesia industriale, interessata alla mobilità della forza lavoro. All'inizio del XIX secolo, con il procedere dell'industrializzazione e del conseguente inurbamento della popolazione, il numero degli emarginati aumenta sempre di più e lo Stato non riesce a far fronte a questa vera e propria emergenza con i provvedimenti fino ad allora adottati. Così, si passa a disposizioni di natura più coercitiva: vengono aboliti i sussidi alle persone povere ma abili al lavoro e impedito l'accesso degli individui abili ai ricoveri di mendicizia, le famigerate *workhouses* (case di lavoro). Queste ultime, pensate come ricoveri caritatevoli, sono sostenute

con finanziamenti privati e pubblici e organizzate sulla base della rete delle parrocchie. Nel 1834, però, «la nuova legge sui poveri (*New Poor Law*) inaugura una forma rigida e punitiva di internamento, in base alla quale nel momento in cui una persona entra nei ricoveri di mendicizia viene limitata nei diritti civili ed è sottoposta a un regime severo, di tipo quasi carcerario» (ivi, 229).

Possiamo dire, con Titmuss (1986, 31), che le leggi contro la povertà, con le loro funzioni quasi disciplinari, si basano «su una serie di presupposti intorno al modo in cui la gente avrebbe dovuto comportarsi». Esse vengono applicate solo se le persone si comportano in un determinato modo, e le prestazioni sociali vengono fornite solo a condizione che chi ne beneficia mantenga «un certo comportamento». Se la povertà è «un segno di sregolatezza morale, allora per i poveri ci [vogliono] condanne e ricompense morali» (*ibidem*). Essere poveri, insomma, è considerato una *colpa* individuale, non certo l'esito di disuguaglianze sociali o di storture del sistema economico.

Friedrich Engels, nella sua celebre inchiesta del 1845, descrive con puntualità, rigore e passione le condizioni di vita della classe operaia in Inghilterra. Eccone un breve passaggio, relativo a Londra: «ogni grande città ha una o più "quartieri brutti", nei quali si ammassa la classe operaia. È vero che spesso la miseria abita in vicoletti nascosti dietro i palazzi dei ricchi; ma in generale le è stata assegnata una zona a parte, nella quale essa, bandita dalla vista delle classi più fortunate, deve campare la vita per conto suo, comunque vada. Questi quartieri brutti in Inghilterra sono fatti più o meno alla stessa maniera in tutte le città: le case peggiori nella zona peggiore della città; per lo più lunghe file di costruzioni in mattoni a uno o due piani, eventualmente con cantine abitate, e quasi sempre disposte irregolarmente. [...] Quanto alle strade, di solito non sono lastricate, ma piene di buche, sporche, cosparse di rifiuti vegetali e animali, senza canali di scarico o fogne, ma provviste di fetide pozzanghere stagnanti. Oltre a ciò la circolazione dell'aria è resa più difficile dalla struttura pessima e irregolare di tutto il quartiere, e poiché in uno spazio ristretto vivono molte persone, è facile immaginare quale aria regni in questi quartieri operai» (1978, 60).