

INTRODUZIONE

Claudio De Boni

1. La storia del *Welfare State* entra nel vivo subito dopo la seconda guerra mondiale, per effetto congiunto da un lato della situazione provocata dal conflitto e dalle esigenze della ricostruzione, dall'altro dell'elaborazione concettuale che aveva avuto il suo apice, nel periodo bellico, nei cosiddetti piani Beveridge. Proprio la presenza di tali piani, che abbiamo analizzato in quest'opera nel volume riguardante la prima metà del Novecento¹, spiega perché, pur essendo la formazione degli istituti di *Welfare* un processo che coinvolge un po' tutto l'Occidente, sia la Gran Bretagna il paese che per primo costruisce nella pratica un insieme organico di stato sociale.

Va detto anzitutto che lo stato sociale britannico previsto da Beveridge riesce a concretizzarsi anche per la sostanziale convergenza attorno ai suoi obiettivi dimostrata nel periodo della guerra e del dopoguerra dalle diverse forze politiche. L'elaborazione del piano avviene nel 1942, quando è al potere un governo di coalizione guidato dal conservatore Winston Churchill. Il passaggio alla vera e propria realizzazione si verifica tuttavia nell'immediato dopoguerra, sotto il governo laburista di Clement Attlee, l'inatteso trionfatore delle elezioni del 1945: il suo programma elettorale risulta vincente anche perché unisce l'idea di sicurezza sociale a quella di pieno impiego e a quella di un progressivo processo di nazionalizzazioni. Ma quando torneranno al potere i conservatori, nel 1951, non si assisterà a nessun rifiuto pregiudiziale della politica fin lì seguita in ambito di sicurezza sociale, anzi l'impianto di tale politica rimarrà sostanzialmente inalterato: solo verso la fine degli anni Cinquanta e l'inizio del decennio successivo si assisterà al tentativo dei conservatori di ridurre l'entità delle prestazioni pubbliche nei servizi sociali.

Il primo dei capisaldi della politica sociale britannica è costituito dal *National Insurance Act* del 1946: un provvedimento per la verità meno universalistico di quello prospettato da Beveridge in merito alle assicurazioni sociali, ma comunque capace di costruire uno schema organico di previdenza per l'intera popolazione attiva. Lo stesso anno viene istitu-

¹ Vedi C. De Boni, *Lo stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Il Novecento. Parte prima: da inizio secolo alla seconda guerra mondiale*, Firenze, Firenze University Press, 2009.

ito un completo servizio sanitario nazionale (il *National Health Service*) che riconduce sotto la diretta gestione dello stato il sistema ospedaliero (che prevede medici stipendiati dallo stato e gratuità di cura per i ricoverati), mentre le amministrazioni locali si assumono il compito di gestire la rete dei medici di base e i servizi di igiene e di prevenzione. Nel 1948 è la volta di un profondo riordino della materia assistenziale con il *National Assistance Act*, che riporta ogni politica di soccorso per gli inabili al lavoro e i disoccupati poveri sotto il controllo dello stato. La legge prevede tuttavia che l'onere della prova del bisogno, e della mancanza di mezzi di origine personale o familiare alternativi al soccorso pubblico, spetti al potenziale assistito: in pratica un'autodichiarazione di miseria che, nella sua possibile riproposizione di uno stigma sociale analogo a quello messo in atto dalla *poor law*, nelle intenzioni governative dovrebbe portare alla domanda di assistenza solo coloro che sono davvero privi di altre possibilità di sopravvivenza.

Il modello britannico di stato sociale che si viene così a costruire, pronto a espandersi oltre i confini nazionali, ha successo anche per il momento storico in cui viene definito. Da un lato l'ennesima grande crisi bellica vissuta dall'Europa, enorme nelle sue conseguenze materiali e morali rispetto a ogni altro precedente conflitto, riporta d'attualità il tema dell'intervento pubblico per affrontare i problemi più urgenti di ordine alimentare e abitativo, e per avviare le varie società nazionali sulla strada della ripresa economica e sociale. Dall'altro si diffonde la consapevolezza che la costruzione di una pace stabile e, in vista della futura 'guerra fredda', l'opportunità di arginare il mito del comunismo e dell'URSS (rinvigorito dalla resistenza contro fascismo e nazismo) richiedono il passaggio a una società più equilibrata rispetto al primo capitalismo. Si spiega così perché nell'immediato dopoguerra si impongano all'attenzione di tutti i popoli i cosiddetti 'diritti sociali', che trovano anche nei documenti giuridici un rilievo fino ad allora impensabile. La Dichiarazione universale dei diritti umani approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 è in ciò eloquente², ma non mancano esempi altrettanto importanti provenienti dalle costituzioni nazionali. Per esempio, la carta costituzionale della Quarta Repubblica in Francia, promulgata il 26 ottobre 1946, dedica gran parte del preambolo ai nuovi diritti sociali, do-

² L'articolo 22 afferma per esempio che «ogni individuo, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale», nonché il diritto di sviluppare la propria personalità sul piano economico, sociale e culturale; l'articolo 23 proclama il diritto al lavoro e all'equa retribuzione, sottolineando fra l'altro che lavori uguali devono comportare retribuzioni uguali; l'articolo 25 sancisce per ogni individuo il diritto «a un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e alle cure mediche», e il diritto «alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia»; l'articolo 26 richiama solennemente il diritto all'istruzione.

po aver solennemente richiamato la dichiarazione dei diritti del 1789 per quanto riguarda i diritti civili e politici. E parla di diritto al lavoro, di libertà sindacale, di diritto di sciopero, di cogestione, della nozione di servizio pubblico, di protezione sociale³, di diritto all'istruzione. Sulla stessa lunghezza d'onda, in termini anzi ancor più precisi, si muove come è noto la costituzione della Repubblica italiana, che già nei principi fondamentali evoca il diritto al lavoro e indica fra i compiti della Repubblica quello di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona. E prosegue, nella parte riguardante i diritti e i doveri dei cittadini, affiancando ai tipici diritti individuali della tradizione liberale richiami di ordine sociale come il diritto di associazione, la protezione statale della maternità e dell'infanzia, la tutela della salute, il diritto-dovere all'istruzione, il diritto del lavoratore a una retribuzione equa, il diritto all'assicurazione in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria, l'assistenza per gli inabili al lavoro, il riconoscimento della funzione sociale della cooperazione.

Negli anni Cinquanta del Novecento si assiste a un progressivo intensificarsi della protezione sociale, alla quale contribuiscono sia l'estensione delle assicurazioni previdenziali sia lo spostamento di una parte crescente della spesa pubblica verso la sicurezza sociale. Per la verità non si tratta ancora, nel decennio, di una crescita spettacolare della spesa pubblica impiegata a tal fine: rispetto al prodotto interno dei paesi più impegnati nella sicurezza sociale (Francia, Svezia, Germania, Gran Bretagna), si tratta infatti di un aumento di un paio di punti percentuali, sufficienti tuttavia a portare tutti questi paesi al di sopra del 10% di PIL speso per la sicurezza sociale: con un aumento ancor più significativo per i paesi che solo nel secondo dopoguerra hanno iniziato una vera e propria politica sociale, come l'Italia, la cui spesa del settore sale da meno dell'8 al 12% del prodotto interno fra il 1951 e il 1960⁴.

Il processo di espansione del *Welfare*, pur generalizzabile, avviene come si è detto con modalità diverse fra paese e paese. Sistemi di tipo universalistico si impongono in Gran Bretagna, come si è visto, e ancor più nei paesi scandinavi, attori (la Svezia in particolare) del più compiuto *Welfare* di ispirazione socialdemocratica. Nel modello universalistico importanti prestazioni proprie dello stato sociale valgono non per specifiche ca-

³ Un punto del preambolo recita che «la Nazione assicura all'individuo e alla famiglia le condizioni necessarie al loro sviluppo»; e il punto successivo aggiunge che la Nazione «garantisce a tutti, specialmente ai bambini, alle madri e ai lavoratori anziani, la protezione della salute, la sicurezza materiale, il riposo e il tempo libero. Ogni essere umano che, a causa dell'età, dello stato fisico o mentale, della situazione economica, si trova nell'incapacità di lavorare ha diritto di ottenere dalla collettività i mezzi convenienti per l'esistenza» (*Les constitutions de la France depuis 1789*, par J. Godechot, Paris, Flammarion, 1979, p. 390).

⁴ Cfr. F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci, 2005, p. 122.

tegorie, ma per tutti i cittadini sulla base appunto del possesso del titolo di cittadinanza: è il caso, per la Svezia, della riforma sanitaria del 1953 e della riforma delle pensioni introdotta nel 1959, che risponde a una logica fortemente redistributiva e stabilisce ampie quote di integrazione statale per i redditi più bassi. Va peraltro osservato che tali provvedimenti sociali, pur vasti, sono ancora vissuti come transitori e non risolutivi del conflitto sociale moderno: sono, nella logica di forze socialiste (i laburisti in Gran Bretagna, i socialdemocratici in Svezia) che ancora non hanno abbandonato il programma del superamento del capitalismo, una tappa di avvicinamento, non il traguardo. Come scrivono Conti e Silei, «nessun partito socialista, per quanto moderato, riteneva che l'edificazione di un esteso sistema di protezione sociale fosse di per sé sufficiente a risolvere le contraddizioni di fondo del sistema capitalistico. Il *Welfare State* – assieme alle nazionalizzazioni, alla democrazia industriale, alle politiche di piena occupazione e così via – venne considerato come una nuova e originale 'terza via tra comunismo e capitalismo liberale', in grado di perseguire quegli ideali di giustizia sociale e di uguaglianza che avrebbero preceduto la piena realizzazione del socialismo»⁵.

In altri paesi (Francia, Germania, Austria) continua a prevalere il metodo occupazionale, che distribuisce sicurezza sociale sulla base dei ruoli produttivi e delle contribuzioni assicurative di categoria. Ma anche in essi cominciano a farsi strada provvedimenti di portata universalistica, come le integrazioni statali per le pensioni più basse decise lungo il decennio nella Repubblica Federale Tedesca, o la pensione minima di solidarietà stabilita nel 1956 in Francia (sotto il governo del socialista Guy Mollet) per coloro che hanno superato i 65 anni di età. Particolare è il caso dell'Italia, impegnata a costruire i primi elementi di stato sociale in un paese che vede al governo forze di ispirazione non socialdemocratica, ma democratico-cristiana (come nella Germania occidentale, del resto). All'interno di una politica previdenziale ancora imperniata sui modelli occupazionali, e di una politica sanitaria non unitaria, ma articolata in forme diverse di mutualismo, cominciano tuttavia ad affacciarsi obiettivi di generalizzazione della copertura dei rischi, con l'estensione dell'assicurazione pensionistica obbligatoria a nuove categorie (i coltivatori diretti, gli artigiani) oltre i tradizionali lavoratori dipendenti. Nello stesso tempo alcuni bisogni popolari vengono identificati come giusto oggetto di interventi di solidarietà sociale: negli anni Cinquanta è il caso in particolare dell'abitazione, che vede il lancio di progetti di largo respiro cui contribuiscono sia gli istituti assicurativi nazionali sia lo stato.

⁵ Ivi, p. 107. Il cenno alla «terza via» è in un passo di Marc Lazar, tratto dalla sua introduzione al volume *La gauche en Europe depuis 1945*, Paris, PUF, 1996. Sui rapporti fra strategie dei partiti socialdemocratici e politiche sociali vedi l'ampia ricostruzione di G. Silei, *Welfare State e socialdemocrazia. Cultura, programmi e realizzazioni in Europa occidentale dal 1945 ad oggi*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2000.

Fin dal suo primo consolidarsi negli anni Cinquanta, lo stato sociale contemporaneo evidenzia le sue corrispondenze con una strategia politica, ma anche con un modello economico-sociale. Sulla teoria politica poco c'è da aggiungere, trattandosi dello schema imperniato sull'idea di un governo impegnato in prima persona a risolvere i più gravi problemi materiali della popolazione, o con «suggerimenti» indiretti (vedi l'obbligatorietà dei versamenti previdenziali) o con interventi diretti (i servizi pubblici). Qualche riflessione in più merita l'intreccio fra le politiche sociali e il modello economico correntemente definito «fordista», perché basato sulla continuazione del sistema inaugurato dall'industria automobilistica statunitense nella prima metà del Novecento, in estensione nel resto dell'Occidente dopo la seconda guerra mondiale. Sul piano strutturale, si tratta di un modello che si regge sulla centralità della grande industria, su una tecnologia volta alla produzione in serie e su un'organizzazione del lavoro imperniata sulla catena di montaggio. Il lavoro è, in questo sistema, fornito prevalentemente da operai di sesso maschile, all'interno di una situazione di sostanziale stabilità occupazionale per l'intera durata della vita produttiva. Trattandosi di un sistema economico di impianto capitalistico, suo scopo fondamentale rimane l'accumulazione di capitale mediante la formazione del profitto d'impresa. La strategia complessiva è tuttavia volta a innalzare i profitti non tanto con la compressione dei salari, quanto con l'ampliamento dei consumi, avviati a diventare di massa. Per questo suo coinvolgere vaste masse di dipendenti (e delle loro famiglie) sotto forma di lavoratori e di consumatori, il sistema fordista ha bisogno di relazioni industriali istituzionalizzate, quindi della ricerca sistematica di contrattazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, e di uno stato che prevenga le possibili ragioni di conflitto e di emarginazione con le politiche sociali. Basti pensare a tutte le provvidenze dirette o indirette che lo stato sociale può mettere in campo a favore della famiglia (o come modi di integrazione del reddito, o come servizi in ambito sanitario e scolastico), in un periodo in cui l'occupazione femminile regredisce rispetto al periodo di guerra a favore della stabilità del posto di lavoro del capofamiglia. Oppure ai sussidi di disoccupazione, interpretati non solo come mezzi di sopravvivenza ma anche come metodi affinché la mancanza temporanea di lavoro non si risolva in una brusca interruzione della capacità di consumo.

Oltre che a porre in essere le specifiche politiche sociali e previdenziali che abbiamo fin qui incontrato, lo stato del secondo dopoguerra trova naturale espandere ulteriormente la propria presenza nella vita economica della società. Un corollario importante del *Welfare State* diventa per esempio l'azione giuridica e politica dei governi volta a dare stabilità ed equità alle relazioni industriali⁶. Nei primi anni Cinquanta il governo federale tedesco riconosce il ruolo delle rappresentanze sindacali all'interno

⁶ Vedi quanto scrive su questo tema G.A. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Roma-Bari, Laterza, 1999, in particolare alle pp. 156-160.

degli organi di vigilanza delle industrie private, in particolare di quelle in cui il lavoro è più pesante, come le minerarie e le siderurgiche. In Austria una legge del 1957, sospesa fra solidarietà e corporativismo, istituisce il metodo della consultazione permanente fra le camere del lavoro e le organizzazioni imprenditoriali in merito al controllo dei prezzi e dei salari. In tutte queste iniziative il ruolo dello stato è decisivo, sia nell'approvare le leggi sia nell'offrire autorevolezza politica all'incontro tra le forze sociali. Ancora più importante è un altro fenomeno destinato a ingigantirsi nel secondo dopoguerra, vale a dire quello dell'espandersi dell'industria pubblica. Anche per ragioni collegate a taluni obiettivi del *Welfare State* (come la difesa dell'occupazione e dei redditi da lavoro), in molti paesi dell'Europa occidentale avanzano dopo la guerra i processi di nazionalizzazione, o comunque di passaggio di una parte rilevante dell'attività produttiva in mani pubbliche, talvolta dando stabilità a tendenze emerse nel periodo di guerra. È il caso, in Inghilterra, delle industrie siderurgiche e delle miniere; in molti altri paesi è il caso dei trasporti e delle infrastrutture, data la loro importanza sociale oltre che economica: dove ciò non è ancora avvenuto, come in Francia, le ferrovie passano per esempio interamente in mano statale. La stessa Francia, che sta costruendo uno stato sociale di estensioni inferiori rispetto alla Gran Bretagna e alla Scandinavia, predilige tuttavia l'intervento dello stato nei campi della produzione e dei servizi, mantenendo fra l'altro una consistente presenza pubblica in settori altrove gestiti quasi totalmente dall'iniziativa privata, come le banche.

2. Iniziato alla fine del secondo conflitto mondiale, il «periodo d'oro» del *Welfare State* raggiunge il suo culmine tra gli anni Sessanta e la prima metà degli anni Settanta, favorito in tutto l'Occidente da una lunga fase di espansione economica⁷. Lo sviluppo economico costituisce in effetti la prima delle condizioni per il dispiegarsi delle politiche sociali, visto che è più agevole porsi l'obiettivo di una più equa distribuzione delle risorse in periodi in cui le risorse da suddividere aumentano, anziché rimanere statiche o addirittura regredire. La specificità dell'espansione economica dei decenni indicati sta tuttavia nel fatto che, accanto alla crescita produttiva, si diffonde il convincimento, che possiamo per comodità definire di impronta keynesiana, che la politica possa utilmente operare per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali, in particolare per quanto riguarda i livelli di occupazione⁸. Una delle caratteristiche del *Welfare State* più maturo è data infatti dall'intreccio fra politiche di pieno impiego e politi-

⁷ Una visione panoramica del fenomeno si può ricavare dal volume *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America*, a cura di P. Flora e A.J. Heidenheimer, Bologna, il Mulino, 1983.

⁸ Vedi quanto argomentavano, alla fine del periodo di più intensa espansione delle politiche sociali, C. Offe e G. Lenhardt, *Teoria dello stato e politica sociale*, Milano, Feltrinelli, 1979.

che sociali, l'una dipendente dall'altra: come scrive Esping-Andersen, «lo Stato sociale del dopoguerra promise il pieno impiego e, in un certo senso, dipendeva da esso»⁹. A questi elementi di carattere strutturale vanno aggiunti, per spiegare l'ampliarsi nel periodo in questione delle pratiche dello stato sociale, gli atteggiamenti di disponibilità o di impulso verso le politiche sociali manifestati dai maggiori partiti politici coinvolti nei governi nazionali dell'Europa occidentale (e in parte negli Stati Uniti, come dimostra l'esperienza dei democratici lungo gli anni Sessanta). Punte di diamante delle riforme sociali rimangono le forze politiche di ispirazione socialdemocratica: le socialdemocrazie dei paesi scandinavi¹⁰, i laburisti britannici (pur non sempre al governo, data l'alternanza con i conservatori), i socialdemocratici tedeschi perno dei governi di coalizione che guidano fra gli anni Sessanta e Settanta la Repubblica Federale, i socialisti italiani coinvolti nei governi di centro-sinistra. Ma non mancano manifestazioni di un importante impegno riformatore in senso sociale da parte delle forze di ispirazione cristiana, influenti in paesi come la stessa Germania, l'Italia, il Belgio. Come non mancano attestazioni di disponibilità alle politiche di riforma sociale da parte di talune opposizioni comuniste di larga influenza, a partire da quella italiana, verbalmente critiche nei confronti di riforme che non possono certo essere interpretate come avvento di una società socialista, ma nei fatti disposte a sollecitare un impegno istituzionale a favore di quelle classi lavoratrici che costituiscono la parte preponderante del loro elettorato.

Il fervore riformatore che contraddistingue, pur in forme e intensità diverse, più o meno tutti i paesi avanzati del mondo occidentale, fa sì che quasi tutte le politiche finanziarie dei singoli stati presentino un incremento considerevole della spesa a fini sociali, in rapporto al prodotto lordo. Il confronto fra il 1960 e il 1970 rivela che, con l'eccezione della Nuova Zelanda, tutti i paesi industrializzati a economia di mercato vedono crescere nel decennio la quota di prodotto destinata alla protezione sociale, che si avvicina al 20% in stati come i Paesi Bassi, il Belgio, la Svezia, l'Austria. Anche altri paesi, che pure si attestano su valori ancora lontani da questa soglia, vedono crescere nel decennio la spesa sociale in modo accelerato, con valori percentuali, sempre in relazione al prodotto interno lordo, che passano da 12 a più di 16 per l'Italia, da 9 a più di 15 per la Norvegia, da 11 a più di 16 per la Danimarca, da poco più di 10 a quasi 14 per la Gran Bretagna. Anche una grande potenza industriale finora restia a spendere molte risorse pubbliche per il riequilibrio sociale, come gli Stati Uniti, si

⁹ G. Esping-Andersen, *Il lavoro e l'eguaglianza nel ciclo vitale postindustriale*, in *Reinventiamo la sinistra*, a cura di D. Miliband, Milano, Tropea, 1996, p. 201.

¹⁰ Conti e Silei osservano per esempio che in Danimarca il titolo del programma presentato dal partito socialdemocratico in occasione delle elezioni del 1961 viene adottato come intestazione ed emblema della successiva politica statale: «Solidarietà, Eguaglianza, Benessere» (cfr. F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 137).

avvicina nel 1970 a destinare quasi il 10% del proprio prodotto alla protezione sociale, contro il meno di 7 di dieci anni prima¹¹.

Rispetto ai precedenti periodi di espansione della spesa pubblica a scopi sociali, la seconda metà del Novecento si caratterizza non solo per i dati quantitativi appena riassunti, ma per la trasformazione qualitativa che contrassegna le aspirazioni fatte proprie dallo stato sociale. Soprattutto negli anni Sessanta e Settanta si impone infatti quell'interpretazione dell'intervento dello stato nell'economia che fa capo non tanto alla necessità di correggere il mercato per sostenere determinati gruppi sociali altrimenti ingiustamente sfavoriti (in particolare gli operai), quanto al raggiungimento di finalità universali come la riduzione delle disuguaglianze e il benessere generalizzato. Non è che con questo bisogni e interessi delle singole categorie scompaiano dall'orizzonte dello stato sociale: continuano a farne parte, nel bene della correzione degli squilibri sociali come, talvolta, nel male delle difese corporative. In alcuni paesi – Francia in particolare – le categorie produttive rimangono anzi l'ossatura delle politiche di assicurazione sociale: il mondo dei lavoratori dipendenti resta uno dei più sottoposti a cura da parte del potere politico, per ovvie ragioni di equità sociale e di merito produttivo. E fra i molti aspetti della vita economica nei quali la politica fa sentire il suo potere regolatore, uno dei più significativi rimane quello dei salari e degli stipendi, i cui livelli vengono difesi un po' in tutti i paesi occidentali attraverso vari meccanismi di ordine giuridico e contrattuale che ne assicurano per esempio l'adeguamento proporzionato e automatico all'eventuale aumento dei prezzi. Ma la novità più importante è senz'altro quella del superamento dei riferimenti categoriali, per affrontare il problema più generale della redistribuzione del reddito e della realizzazione delle condizioni economiche, oltre che etiche e politiche, della cittadinanza comune e dei diritti sociali a questa collegati, per i quali servono servizi pubblici generali oltre che specifiche politiche previdenziali¹².

La ricerca della soddisfazione dei bisogni dell'insieme della cittadinanza si accompagna, nelle forze politiche di sinistra che determinano la parte più significativa delle scelte a favore dello stato sociale contemporaneo, alla progressiva riduzione dei messaggi fortemente classisti e alla delimitazione di una politica che si propone non più di superare il sistema capitalistico, quanto di correggerne gli effetti socialmente iniqui attraverso la via delle

¹¹ Cfr. *ivi*, p. 146.

¹² Ricordo che gli anni Sessanta sono anche il decennio in cui la vede la luce (per la precisione nel 1964) il libro di Thomas H. Marshall *Class, Citizenship and Social Development* (tradotto in italiano con il titolo *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet, 1976), su cui si tornerà in questo volume. Per ora ricordo soltanto che il suo tema conduttore è l'intreccio fra il conflitto di classe e l'elaborazione progressiva di nuove tipologie di diritti: prima i diritti civili (grande obiettivo, secondo Marshall, del secolo XVIII), poi i diritti politici (secolo XIX), e infine i diritti sociali, la cui rivendicazione alimenta il conflitto di classe del secolo XX, conflitto che può essere contenuto solo da uno stato impegnato a controllare e ridurre le disparità sociali.

riforme. La scelta più netta in proposito è quella dei socialdemocratici tedeschi, che nel famoso congresso di Bad Godesberg del 1959 abbandonano esplicitamente ogni residua intenzione rivoluzionaria e disegnano come scopo della loro azione non la socializzazione dei mezzi di produzione, ma la ricerca dell'equità sociale all'interno di un'economia di mercato. Ma anche altre forze di ispirazione socialista, e dall'inizio degli anni Settanta anche forze di ispirazione comunista presenti nel mondo occidentale, cominciano a identificare nelle riforme sociali l'essenza della propria politica.

Un momento di discontinuità rispetto a questo processo risiede semmai nella crisi politica e ideologica più significativa del periodo, quella situata intorno al 1968. La contestazione giovanile e studentesca ripropone infatti un linguaggio rivoluzionario, ed evidenzia una serie di aspettative e di concezioni (la radicalizzazione dell'uguaglianza, per esempio) che non paiono assorbibili in uno schema di prudente riformismo. Gli effetti del '68 sulla storia dello stato sociale, su cui occorrerà peraltro tornare all'interno di questo volume, si presentano tuttavia complessi, non tutti ascrivibili a un atteggiamento di negazione. Da un lato l'ideologia su cui si sorregge il movimento del '68 nelle sue forme più politicizzate, serve a criticare le riforme sociali per quello che non possono dare (cioè un nuovo modo di produzione e di distribuzione) e per quello che rischiano di essere, vale a dire un tentativo moderato di razionalizzazione e di prevenzione del conflitto sociale, messo in atto da un sistema di sfruttamento del lavoro e delle risorse – il capitalismo – dal quale non ci si possono aspettare significativi rovesciamenti di senso, come insegna l'interpretazione più classica del capitale (quella marxista) offerta dalla cultura di sinistra. Altra critica che emerge partendo dagli ambienti e dalle idee della contestazione è quella, in qualche misura contraria ma speculare rispetto alla prima, dell'«impossibilità» da parte dello stato sociale di risolvere ogni contraddizione, non foss'altro per il prevedibile esaurimento progressivo delle risorse spendibili a questo scopo¹³. Per un altro verso, però, l'esperienza del '68 si pone come uno stimolo all'estendersi delle iniziative proprie dello stato sociale, sia per la sfida che essa pone alle forze riformatrici, indotte a limitare i rischi di propagazione dei messaggi contestativi delle sinistre estreme attraverso l'intensificazione dell'azione riformatrice, sia per l'affiorare di nuovi diritti e di nuovi bisogni che al '68 si collegano più o meno direttamente (si pensi al grande campo della parità femminile o a quello della qualità della vita). Si spiega così come, anche per rispondere all'impulso della contestazione, i primi anni Settanta vedano il moltiplicarsi di provvedimenti legislativi di grande significato sociale soprattutto in quei paesi, come l'Italia, in cui

¹³ Si può ricordare in proposito l'opera, scaturente dall'ambiente marxista anglosassone, di J. O'Connor, *La crisi fiscale dello stato*, Torino, Einaudi, 1977 (l'originale è del 1973), che vede appunto nella crisi fiscale inducibile dalle politiche sociali il limite invalicabile per il quale lo stato sociale dovrà prima o poi rinunciare al proprio fine di assicurare con la spesa pubblica condizioni di vita dignitose per tutti.

il movimento studentesco ha trovato modo magari a fatica di confrontarsi con l'ascesa delle rivendicazioni operaie e sindacali.

Tornando al complesso degli anni Sessanta-Settanta, più o meno tutti i settori già sperimentati di stato sociale dispiegano le loro potenzialità redistributive e i loro effetti. Nei vari campi della previdenza sociale diventano numerosi i casi in cui quasi tutta la popolazione attiva di uno stato risulta coperta, almeno parzialmente, rispetto a determinati rischi. È quanto avviene soprattutto per i rischi connessi alla malattia e alla vecchiaia, la cui assicurazione diventa pressoché universale nei paesi del Nord Europa, in Gran Bretagna, in Francia, nella stessa Italia. Meno generalizzabili, ma anch'esse soggette a crescite considerevoli lungo il periodo considerato, sono le coperture contro gli infortuni sul lavoro, che comunque raggiungono livelli di quasi universalità in paesi come la Gran Bretagna e l'Austria, mentre altrove restano ai margini di tale tipo di assicurazione varie tipologie di lavoratori autonomi. Degna di nota è in Italia l'approvazione del testo unico sugli infortuni sul lavoro, nel 1966. Abbondantemente al di sotto della totalità della popolazione attiva rimane il numero di coloro che possono godere di un'assicurazione previdenziale contro la disoccupazione, su livelli tuttavia anch'essi in movimento, che vedono la percentuale degli assicurati salire oltre il 70% in Germania e in Gran Bretagna, e molti altri paesi dell'Europa occidentale avvicinarsi a questo valore¹⁴.

Fra le varie forme di previdenza sociale, la cura maggiore posta dagli stati negli anni Sessanta e Settanta del Novecento riguarda le pensioni di vecchiaia. Riforme come quelle sperimentate negli anni Sessanta in Svezia, nella seconda metà dello stesso decennio in Gran Bretagna, nel 1969 (ma con un'applicazione che giungerà a regime solo a metà del decennio successivo) in Italia, nel 1972 in Germania, cercano pur su parametri diversi di conciliare un doppio ordine di esigenze sociali¹⁵. Il primo obiettivo, che riprende sperimentazioni ancora precedenti, è quello di fornire una pensione 'sociale' a chi raggiunge un'età elevata (in genere i 65 anni) sprovvisto di contributi: un'eventualità che nel periodo riguarda soprattutto una parte della popolazione femminile. La seconda esigenza cui si cerca di rispondere è quella di assicurare, per coloro che hanno lavorato un certo numero di anni e versato i relativi contributi, una pensione sufficiente a garantire nel tempo una vita dignitosa. Il criterio adottato in proposito comincia a essere quello di fissare i livelli pensionistici dei singoli non sulla base dei contributi versati, ma in relazione alla durata della vita lavorativa trascorsa e al valore del salario percepito nell'ultimo periodo di

¹⁴ Vedi F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 162.

¹⁵ Per l'esperienza dello stato sociale nell'Italia contemporanea e delle tematiche a esso collegate si possono vedere: *Il Welfare italiano: teorie modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale*, a cura di E. Bartocci, Roma, Donzelli, 1995; V. Fargion, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, il Mulino, 1997 (a proposito del ruolo delle regioni nelle politiche pubbliche); M. Ferrera, *Le politiche sociali: l'Italia in prospettiva comparata*, Bologna, il Mulino, 2006.

occupazione. Talvolta vengono introdotti meccanismi che prevedono parametri di rivalutazione delle pensioni erogate proporzionali agli stipendi degli occupati nei settori corrispondenti. È un criterio che, se spesso serve a impedire che i trattamenti pensionistici rimangano attestati sui livelli di una problematica sopravvivenza, può anche dar luogo a distorsioni corporative, come avverrà in Italia, dove provvedimenti legislativi volti a premiare in particolare i dipendenti pubblici consentiranno a molti soggetti di godere di pensioni non irrisorie anche dopo periodi di occupazione singolarmente brevi.

Oltre a quello previdenziale, altro settore di interesse sociale nel quale si intensifica la presenza della legislazione statale è quello delle relazioni industriali e delle politiche dell'occupazione. Francia e Italia sono i paesi che nel periodo in questione conoscono i provvedimenti più incisivi. Per esempio, nel 1967 il collocamento viene interamente posto in Francia sotto la gestione dello stato, e in entrambi i paesi viene sancito, dopo la crisi del '68, il principio della giusta causa nei licenziamenti individuali, recepito in Italia, come altre misure di difesa del lavoro, nello «statuto dei lavoratori» (1970). Si rafforza contemporaneamente il ruolo dei sindacati, sia nelle rappresentanze di fabbrica sia negli enti previdenziali, nei cui consigli di amministrazione aumenta il numero dei loro esponenti.

Come si è più volte detto, lo stato sociale contemporaneo si configura non solo per le sue politiche previdenziali, ma anche per la fornitura di servizi. Scuola e sanità costituiscono i settori in cui, a partire dal 1960, si conoscono le realizzazioni più significative. Le riforme dell'istruzione adottate in Svezia, in Italia, in Gran Bretagna hanno più aspetti in comune, al di là delle articolazioni dovute alle differenti tradizioni nazionali: per esempio l'elevazione dell'obbligo scolastico, l'unificazione dei programmi fra i diversi rami scolastici, la semplificazione degli accessi all'istruzione universitaria, l'aumento delle provvidenze per gli studenti bisognosi e meritevoli, l'incremento dei finanziamenti pubblici per l'istruzione. Anche gli Stati Uniti, che come si è detto conoscono nella seconda metà degli anni Sessanta un periodo di intensificazione del ruolo sociale dei poteri pubblici, destinano una quota rilevante della spesa pubblica a scopi sociali per la scolarizzazione dei bambini delle classi povere. Un nuovo settore di istruzione che si affaccia nelle intenzioni dei legislatori è quello della riqualificazione dei lavoratori temporaneamente disoccupati, dell'educazione permanente e della formazione continua, obiettivi rincorsi sia negli Stati Uniti sia in Francia, paese che conosce in proposito un importante provvedimento legislativo nei primi anni Settanta. Quanto alla sanità, data la sua rilevanza sociale è fra i problemi per i quali si ricercano con più insistenza soluzioni efficienti e universalistiche, che possono essere date dall'unificazione delle casse sanitarie, come avviene in Francia, o più spesso dalla costruzione di un sistema sanitario nazionale, sul modello già sperimentato in Gran Bretagna: l'Italia, che arriverà relativamente tardi a questa soluzione (nel 1978), ne offrirà tuttavia una versione particolarmente organica.

Più in generale, possiamo concludere a proposito dei servizi sociali che ogni paese cerca di attrezzare una serie di misure incentrate sul benessere delle famiglie e, nei paesi politicamente più avanzati, sulla ricerca della parità fra uomo e donna. Si inseriscono in questo quadro fenomeni come l'estensione degli assegni familiari, l'opera di assistenza e di consultazione sociale e sanitaria presso le famiglie, la protezione della maternità consapevole (con i consultori che in Svezia cominciano ad affrontare concretamente anche temi come la contraccezione e l'aborto). Fra i bisogni familiari, anche quello dell'abitazione assume un rilievo significativo nelle varie politiche sociali nazionali: vasti programmi di edilizia popolare vengono realizzati per esempio nei paesi scandinavi, in Germania, in Italia, mentre in vari stati vengono introdotti meccanismi di controllo degli affitti e della loro variazione nel tempo¹⁶.

Corollari dell'insieme delle politiche sociali e dell'occupazione che gli stati occidentali adottano sono, come negli anni Cinquanta, l'impresa pubblica e la programmazione economica. Sia per condurre in mani pubbliche settori e servizi ritenuti di interesse generale (quelli energetici, per esempio), sia per favorire il mantenimento di elevati livelli di occupazione, in molti paesi occidentali si continua a percorrere, anzi con più intensità rispetto al passato, la via delle nazionalizzazioni. Famosa è per esempio la nazionalizzazione dell'energia elettrica effettuata in Italia all'inizio dell'esperienza di governo del centro-sinistra. Il fenomeno dell'industria pubblica è peraltro destinato a rivelarsi un'arma a doppio taglio: se da un lato l'industria di stato può meglio perseguire, rispetto ai privati, finalità di carattere generale per quanto riguarda gli interessi strategici della nazione, i livelli occupazionali, la fornitura di servizi a prezzi controllati, dall'altro, quando mantiene a lungo imprese al di fuori delle condizioni di mercato o si presta a considerazioni di tipo clientelare, finisce per scaricare sulla finanza pubblica il peso di interessi settoriali. Coordinare l'azione delle imprese private e di quelle pubbliche; cercare di impostare una politica dei redditi che mantenga un certo equilibrio fra profitti, prezzi e salari; rendere compatibili le politiche sociali con le risorse disponibili richiede infine la stesura di ripetuti documenti di politica economica, in cui la previsione dei movimenti del libero mercato si accompagna alla delimitazione di obiettivi e azioni per i soggetti pubblici¹⁷. Anche in sintonia con le ragioni e le intenzioni delle istituzioni comunitarie europee in formazione, fra gli scopi che si presentano alla programmazione economica assume un'importanza crescente la correzione degli squilibri territoriali all'interno dei singoli paesi. Per l'Italia questo significa un crescente trasferimento di risorse verso il Mezzogiorno, ragione in prospettiva di acute discussio-

¹⁶ Sulla politica della casa in Italia rinvio a A. Villani, *La politica dell'abitazione. Analisi delle alternative di intervento pubblico: il caso italiano*, Milano, FrancoAngeli, 1970.

¹⁷ Per l'esperienza italiana si può vedere l'agile sintesi che ne offriva all'epoca F. Brigida, *La programmazione in Italia*, Padova, Marsilio, 1968.

ni politiche, quando si evidenzierà che i soccorsi pubblici non riescono a modificare che in minima parte l'annosa «questione meridionale».

3. Il complesso dei provvedimenti legati allo stato sociale dispiega una serie di effetti destinati a durare fino ai nostri giorni e a migliorare sensibilmente le condizioni di vita nelle società occidentali. Se l'obiettivo dichiarato del *Welfare*, appunto il benessere generalizzato, rimane lontano da un completo e stabile raggiungimento, i risultati parziali sono tuttavia relevantissimi e a tutti noti: basti pensare all'incremento dei livelli di scolarizzazione, alla riduzione delle precedenti sacche di povertà relativa (quella degli anziani, per esempio), all'innalzamento della vita media dovuto anche alla diffusione delle politiche sanitarie, al miglioramento delle condizioni di vita nei quartieri popolari per effetto dell'estensione dei servizi e del rinnovamento delle strutture abitative. Gli stessi anni Settanta che per un verso costituiscono il punto storicamente più alto dello stato sociale, per un altro verso cominciano tuttavia a rivelare una serie di tensioni, che rapidamente condurranno le politiche sociali a una crisi ancora lontana, oggi, da una soluzione sistematica.

Il decennio in questione presenta a tal proposito una situazione per certi versi paradossale. Da un lato, all'inizio del periodo si manifesta il primo segno tangibile di un rovesciamento profondo della congiuntura economica con il brusco aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi e l'aprirsi, nel mondo occidentale, di una configurazione economica per molti versi inedita, segnata dalla compresenza di forti spinte inflattive e di una sostanziale stagnazione sul piano produttivo. È l'inizio della rivelazione che le categorie economiche elaborate per il capitalismo concorrenziale (ammesso che sia mai esistito nella realtà) non valgono per un'economia mondiale che si va rivelando sempre più oligopolistica. Ed è anche l'inizio dei dubbi sulla praticabilità delle tradizionali politiche pubbliche di stampo keynesiano, di fronte a una realtà che si dimostra poco disponibile ad adeguarsi ai desideri della politica in termini di prezzi dei prodotti, di comportamento del capitale finanziario, di valori monetari, di saggio di interesse, di occupazione, di costo del lavoro e così via. Si tratta anzi, per dire meglio, di una realtà in cui il potere economico, forte della propria diffusione oltre i confini degli stati nazionali, riesce meglio di prima a sfuggire ai comandi del potere politico.

D'altro lato i governi occidentali tardano a registrare i segnali della crisi in termini di nuovi condizionamenti per le politiche sociali, anche perché molti di essi sono in un periodo in cui stanno completando programmi che hanno le loro radici negli orientamenti dei decenni precedenti. La seconda metà degli anni Settanta vede così molti paesi continuare a produrre grandi progetti legislativi e amministrativi legati allo stato sociale, dalla già ricordata riforma sanitaria in Italia all'estensione dei provvedimenti previdenziali obbligatori in Francia, al rilancio della politica dei sussidi operato dai laburisti britannici, anche per reagire agli effetti negativi sull'occupazione della crisi economica. Ma in un periodo

di crescenti difficoltà economiche finanziare le politiche sociali, e le politiche pubbliche in generale, diventa sempre più oneroso. La copertura si può trovare entro certi limiti ricorrendo al debito pubblico, come insegnava la tradizione keynesiana, ma non può essere una scelta permanente e del tutto squilibrata rispetto alla produzione nazionale: chi, come l'Italia, sceglierà di forzare la situazione, pagherà la sua politica economica con un'inflazione elevatissima, con il deprezzamento della moneta e con uno squilibrio nel bilancio pubblico destinato in pratica a non riassorbirsi più. E se il debito pubblico non può risolvere indefinitamente il problema, l'altra via per continuare a finanziare una spesa pubblica elevata è l'inasprimento fiscale: anche questa tuttavia una scelta che presenta dei limiti, economici e politici. La crescente difficoltà di finanziare i piani sociali ridà infatti fiato, negli anni Settanta, a quelle forze politiche che avevano fin lì osteggiato le politiche sociali, o vi si erano talvolta accodate non per convinzione, ma per semplice ricerca del consenso elettorale. Se sul piano economico la svolta è determinata dalla crisi petrolifera, sul piano politico essa è segnata dall'ascesa al potere di partiti e leaders che fanno della polemica contro le politiche sociali il messaggio più allettante lanciato verso gli elettori contribuenti. È il caso in particolare della conservatrice Margaret Thatcher, a capo del governo britannico dal 1979 al 1990, e del repubblicano Ronald Reagan, presidente degli Stati Uniti dal 1980 al 1988: entrambi impegnati a fare della riduzione dell'intervento pubblico nell'economia e nella società l'emblema della propria politica.

Entriamo con questo nella situazione di crisi in cui si dibatte lo stato sociale contemporaneo, crisi che caratterizza la realtà occidentale fino ai nostri giorni e che, appunto per il suo entrare nell'attualità, non è qui possibile seguire analiticamente: ma essa va comunque enunciata, almeno nei suoi aspetti principali. Il primo fattore di crisi dello stato sociale è sicuramente dovuto alle modificazioni di carattere strutturale conosciute dall'economia capitalistica nell'ultimo trentennio. Non è il caso di forzare le distinzioni oltre misura, visto che molto della 'vecchia' economia rimane nella nuova. Ma è innegabile che i fenomeni propri della cosiddetta globalizzazione, uniti ad altre innovazioni, delineano una struttura economica che presenta, per una sua parte rilevante, tratti diversi da quelli del neofordismo. Per limitarci a un elenco: la relativa stabilità delle scelte economiche, anche imprenditoriali, degli anni Cinquanta-Sessanta lascia il posto a una persistente variabilità di opzioni, che si riflette sulle continue oscillazioni dei valori finanziari, dei prezzi, degli investimenti, tutti parametri soggetti a una crescente incertezza¹⁸. La grande industria, perno dell'economia occidentale novecentesca, in grado un tempo di gestire

¹⁸ La volatilità dei comportamenti imprenditoriali si riflette anche sulla instabilità dell'occupazione, uno dei fattori che, assieme ad altri, ha ispirato a Zygmunt Bauman la famosa definizione della realtà attuale come «liquida»: vedi Z. Bauman, *Modernità liquida*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

l'intero ciclo produttivo, tende a frammentarsi sotto il profilo organizzativo e gestionale, spesso anche in termini di proprietà delle aziende, e a ridurre il proprio ruolo a quello dell'assemblatore dei risultati di una serie di operazioni parziali, molte delle quali svolte da altri. La relativa territorialità nazionale delle imprese (peraltro mai assoluta, perché gli scambi internazionali sono sempre stati fra le caratteristiche del capitalismo) cede il campo a una serie incessante di azioni sovranazionali, aventi a che fare con i capitali, con la produzione, con la circolazione delle merci, con il lavoro. Si pensi alle inedite dimensioni della cosiddetta delocalizzazione, ossia la propensione a trasferire parti importanti del processo produttivo anche a moltissima distanza dai luoghi di origine dell'impresa, alla ricerca di un lavoro meno costoso e meno garantito di quello che si pratica nelle patrie storiche del capitalismo, che sono anche le patrie storiche del sindacalismo. A fare da possibilità e insieme da cerniera per tutte queste innovazioni è la rivoluzione informatica, che sta cambiando radicalmente il modo di produrre e il modo di comunicare. E in fondo a tutte queste pulsioni sta, come esito, la rottura del sistema occupazionale tradizionale, basato come si è visto sulla stabilità di un unico lavoro per una parte significativa di operai e impiegati. Caratteristica dell'attualità è invece la fluttuazione, il cambiamento voluto o forzato di più occupazioni nel corso della vita, e l'emergere di nuove condizioni contrattuali, basate non più sulla continuità ma sulla parzialità e il precariato.

L'incrinatura delle relative fissità precedenti in termini di vita economica, unita al tramonto dello schema di organizzazione del mondo basato sul controllo coloniale o neocoloniale, ha prodotto un'intensa ripresa di flussi migratori, in genere basati sul passaggio di masse crescenti di popolazione dalle aree sottosviluppate a quelle sviluppate. È un fenomeno che come è noto implica problemi di ordine sociale, politico ed economico che qui non è il caso nemmeno di sfiorare, ma che si riflette nelle politiche dello stato sociale sotto forma di ulteriore dilatazione dei soggetti bisognosi dei suoi servizi¹⁹.

Un'altra ragione di crisi dello stato sociale è che rispetto al lavoro le società occidentali si presentano oggi radicalmente diverse da com'erano mezzo secolo fa, quando le sue procedure conobbero la loro più compiuta definizione. L'esistenza-tipo di un lavoratore dipendente degli anni Cinquanta del Novecento può essere scandita attraverso le fasi di una scolarizzazione di base abbastanza limitata, in genere non oltre i 14 anni di età;

¹⁹ Il tema delle migrazioni è fra quelli che più hanno conosciuto negli ultimi tempi significativi contributi di ricerca: indagini storiche, come quella di P. Corti, *Storia delle migrazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza, 2003; rappresentazioni sociologiche, come quelle di G. Pollini e M. Scidà, *Sociologia delle migrazioni e della società multietnica*, Milano, FrancoAngeli, 2002, e di M. Ambrosini, *Sociologia delle migrazioni*, Bologna, il Mulino, 2005; riflessioni politiche, come quelle contenute in *I confini della libertà: per un'analisi politica delle migrazioni contemporanee*, a cura di S. Mezzadra, Roma, DeriveApprodi, 2004.

di un breve periodo di apprendistato e poi l'ingresso in una fabbrica, destinata per molti a esaurire al suo interno tutta la loro esperienza lavorativa; dell'andata in pensione, di solito intorno ai sessant'anni, seguita da un periodo di godimento della pensione stessa abbastanza limitato, visto che l'età media in genere si innalzava, pur nelle differenze fra i vari paesi, poco al di sopra di tale limite. Possiamo ancora ricordare che, a parte certe occupazioni impiegate o di servizio giudicate tipicamente femminili, nel mercato del lavoro si affacciavano in prevalenza i maschi. La successiva e giusta evoluzione del costume, degli ordinamenti e delle condizioni contrattuali a favore della parità fra i generi avrebbe anch'essa modificato il quadro del sistema occupazionale neofordista.

Oggi, nei paesi avanzati, il tempo dedicato al lavoro rappresenta una percentuale della durata della vita molto inferiore rispetto a mezzo secolo fa²⁰. Per la prima parte della vita dei singoli, la scolarizzazione di massa ha innalzato fortemente l'età media di ingresso nel mondo del lavoro; alla fine, l'aumento dell'età media ha dilatato il tempo da trascorrere dopo il ritiro dall'impiego, passato per la maggioranza dei pensionati dai pochi anni di mezzo secolo fa al ventennio di oggi. In mezzo sta un periodo di occupazione per molti intermittente e non sempre adeguatamente garantito sotto il profilo contrattuale e contributivo. Si sviluppano da questa situazione una serie di problemi a tutti noti, che rendono lo stato sociale contemporaneo fragile rispetto alla situazione economica complessiva e in grado a fatica di reggere ai suoi stessi successi. Pensioni e sanità, due fra le maggiori fonti di spesa del *Welfare* contemporaneo, sono anche i due settori in cui è sempre più difficile mantenere gli standard precedenti. Lo squilibrio crescente fra numero, qualità e durata delle pensioni da un lato, e numero di occupati che nello stesso periodo versano regolari contributi dall'altro, rende per esempio sempre più problematica, almeno in prospettiva, la tenuta del patto generazionale su cui si basano le pensioni a ripartizione. Di qui il ritorno progressivo a schemi di tipo contributivo, schemi che tuttavia difficilmente promettono per il futuro pensioni dignitose a persone per le quali vengono versati contributi solo per periodi brevi. Quanto alla sanità pubblica, è senz'altro da indicare fra le ragioni principali dell'innalzamento della vita media; ma lo spostamento verso l'alto della piramide della popolazione accentua la difficoltà di mantenere livelli di attenzione adeguati per una popolazione che invecchia indefinitamente²¹.

Tutte queste crescenti difficoltà ad alimentare un sistema di protezione sociale esteso hanno prodotto un altro degli elementi di crisi dello stato sociale contemporaneo: l'onerosità della sua copertura finanziaria e il conseguente inasprimento fiscale. È un aspetto che si evidenziò, in modi

²⁰ Vedi, sul tema del lavoro nelle società contemporanee, l'analisi di U. Beck, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Torino, Einaudi, 2000.

²¹ Per le questioni demografiche dell'età contemporanea vedi le parti conclusive di M. Livi Bacci, *Storia minima della popolazione del mondo*, Bologna, il Mulino, 2005.

quasi bruschi, già nella conclusione della fase ascendente dello stato sociale contemporaneo, con la constatazione dei rapidi incrementi della spesa pubblica rispetto al prodotto nazionale²². Dobbiamo aggiungere in proposito che non esiste una misura desiderabile del prelievo fiscale, o un suo livello massimo oltre il quale non si può andare: anche se ovviamente non si può né teoricamente né di fatto pensare a un sistema di economia libera in cui tutti i redditi vengano incamerati dallo stato sotto forma di imposte. Esiste piuttosto un limite di tollerabilità del prelievo fiscale complessivo, diverso fra paese e paese, dovuto ai diversi costumi ma anche all'efficienza della stessa spesa pubblica nel fornire servizi adeguati ai cittadini. Per esempio, si può constatare che i paesi scandinavi rimangono a lungo oltre la soglia del 50% di prelievo senza scontare particolari rimostranze da parte dei contribuenti, mentre in molti altri paesi europei questa soglia scende fino ad avvicinarsi al 40%. Resta tuttavia il fatto che, raggiunti livelli comunque alti di tassazione, il rischio per ogni governo è quello di vedersi ridurre drasticamente il consenso, se non di provocare per ritorsione vere e proprie proteste fiscali (aperte o striscianti, ma anche queste produttive di comportamenti politici ed elettorali rilevanti, come fu il caso del primo periodo del fenomeno delle leghe in Italia).

A indebolire lo stato sociale contribuiscono ancora fenomeni di ordine politico e di moralità pubblica. I meccanismi previdenziali e assistenziali, la difesa del lavoro e la tutela dell'occupazione, e aspetti ad esse collegati come l'impresa pubblica e i servizi pubblici, pongono grandi risorse finanziarie a disposizione degli amministratori pubblici, che esercitando tale potere possono rimanere fedeli a un'idea di interesse generale, ma possono anche derogare da tale principio. È innegabile che sotto questo profilo il *Welfare* contemporaneo abbia dato luogo a più di una distorsione, sia di tipo corporativo, di fronte alle pressioni sindacali, sia di tipo politico-clientelare, quando le politiche pubbliche vengono sfruttate per il tornaconto delle stesse classi politiche o per il privilegio dei loro elettori. A ciò si aggiunge il fatto che le autorità pubbliche agiscono di solito secondo uno spirito e una prassi di ordine burocratico. Estendendo la sua influenza in campi sempre più vasti di interesse economico e sociale, lo stato sociale sarebbe in questo senso responsabile di appesantire i vincoli burocratici all'iniziativa economica dei singoli, elevandone così i costi, di favorire il sorgere di meccanismi complicati nell'erogazione delle stesse politiche

²² Si tratta ovviamente di un dato che varia da paese a paese e che solo per una parte corrisponde a una crescita delle spese sociali, ma che per tutti i paesi interessati dai movimenti ascendenti del *Welfare State* si dimostra ugualmente significativo. Secondo stime OCSE, la percentuale della spesa pubblica rispetto al prodotto interno nei paesi dell'Europa occidentale si attestava nel 1950 su valori compresi fra il 20 e il 30%, con l'eccezione della Gran Bretagna, il cui livello era superiore al 34%. Nel 1975 la quasi totalità degli stessi paesi presenta quote della spesa pubblica rispetto al prodotto comprese fra il 40 e il 50%, con punte ancora superiori per Paesi Bassi e Svezia: vedi F. Conti e G. Silei, *Breve storia dello stato sociale*, cit., p. 169.

sociali, di sprecare in tali meccanismi risorse che potrebbero essere più rapidamente indirizzate ai soggetti bisognosi. In particolare sotto accusa sono le rigidità giuridiche e contrattuali legate al rapporto di lavoro dipendente, spesso dipinte dalle imprese come ostacoli allo sviluppo degli investimenti e di conseguenza della stessa occupazione.

Più in generale, per quanto riguarda la crescente debolezza politica delle proposte di riforma sociale, possiamo ricordare che lo stato sociale si è sviluppato in un quadro politico che accentuava l'importanza potestativa appunto dello stato, vale a dire dello stato nazionale. Nell'ultimo mezzo secolo tale potere si è affievolito in più direzioni. Sul piano del controllo della vita economica, l'autorità dei singoli stati nazionali si è spesso rivelata insufficiente rispetto al dominio sulla ricchezza esercitato dalle grandi imprese multinazionali. Sul piano più direttamente politico-istituzionale, lo stato nazionale è stato spinto dall'evoluzione dei rapporti internazionali a delegare molte sue funzioni verso l'alto, agli organismi sovranazionali, e verso il basso, alle istanze di tipo regionalistico, scontando insieme, anche per quanto riguarda le sue politiche pubbliche, la dipendenza da regole internazionali e la dispersione localistica.

Per le ragioni appena elencate, negli ultimi trent'anni si è potuto registrare un po' in tutto il mondo occidentale un crescente distacco rispetto ai canoni culturali sui quali si basava l'idea di stato sociale nella sua fase espansiva. Molte procedure del *Welfare State* tendono in fondo a dare concretezza al principio della solidarietà, esaltato fra seconda guerra mondiale e anni Settanta ma successivamente messo a dura prova dalle culture dell'individualismo e del ritorno al privato, rafforzate da comunicazioni di massa interessate a propagandare messaggi funzionali a quel capitalismo che ne assicura lo sviluppo. Si sono così diffuse ulteriori critiche allo stato sociale, basate su almeno tre atteggiamenti di fondo: il giudicare le politiche sociali come forme tra le più raffinate di intrusione della politica nella libertà del singolo, come argomentava già Tocqueville due secoli fa; il reputare il settore pubblico per definizione meno efficiente del privato nel risolvere problemi e gestire servizi, in quanto non mosso dalla logica del profitto personale; l'essere lo stato sociale inevitabilmente pervaso da intenzioni di tipo livellatore e uniformatore, portato perciò a soccorrere tutti senza prendere in considerazione meriti e demeriti dei singoli. Uno slittamento in tal senso di tipo culturale, osservano opportunamente Conti e Silei, si ebbe già al primo emergere di una cultura «neoliberista», a cavallo fra gli anni Settanta e Ottanta, quando «alla locuzione positiva (*Welfare State*, Stato del benessere) o neutra (Stato sociale)» se ne andò «sostituendo in tutta Europa una terza, di chiara accezione negativa, come quella di 'Stato assistenziale'», col cui impiego a fini polemi si «teorizzava la necessità di tornare alle capacità autoregolatrici del mercato attraverso un deciso arretramento della sfera d'azione dello Stato»²³.

²³ Ivi, p. 172.

Di fronte alle difficoltà del *Welfare* contemporaneo, molte oggettive e altre ingigantite dalla propaganda dei suoi detrattori, si stanno sperimentando da almeno un ventennio varie misure di cura: anche di queste si può qui offrire solo un semplice elenco. La prima reazione alla crisi è stata quella della riduzione delle prestazioni proprie dello stato sociale, al fine di contenere la spesa pubblica. Nei programmi dei governi di centro-destra che si sono succeduti al potere nei paesi occidentali la prospettiva della riduzione della spesa è stata di solito presentata in termini drastici. Ma nella realtà le rigidità giuridiche, le tradizioni, le opportunità e i vincoli politici hanno finito per rendere praticabile solo la via delle riduzioni moderate e concertate con le forze sindacali, come è avvenuto ovunque a proposito, per esempio, delle pensioni. Più che a una riduzione della spesa pubblica si è assistito all'interruzione della sua crescita, anche perché spesso i tagli operati sul *Welfare* non sono stati destinati immediatamente al calo del carico fiscale, ma sono andati a compensare altre voci di spesa, come gli incentivi alle imprese, i costi della sicurezza, ecc. Più denso di risultati è un altro modo parallelo di ridurre la presenza pubblica nella società e nell'economia, quello del progressivo disimpegno da rami collaterali allo stato sociale come l'industria pubblica o l'edilizia abitativa di proprietà dello stato o degli enti locali, la cui consistenza è stata ovunque ridotta attraverso processi di privatizzazione.

Il secondo rimedio percorso dai governi occidentali è quello della ricerca di conferire all'azione pubblica criteri di efficienza talvolta mutuati dall'esperienza delle imprese private. Si pongono in questa direzione le iniziative di decentramento dei servizi e dell'assistenza, e più in generale il principio della sussidiarietà; la trasformazione degli enti erogatori di servizi pubblici in aziende di diritto privato, come sono per esempio le società per azioni; la parziale sostituzione negli organi di amministrazione di dirigenti a nomina politica con personale con esperienza manageriale. Anche in questo caso le soluzioni non si possono tuttavia ancora definire soddisfacenti: se l'adozione di criteri di efficienza contabile riesce a volte a ridurre i costi delle erogazioni, non sempre le iniziative pubbliche, proprio per il loro carattere di equità e di servizio, possono essere piegate alle stesse logiche che sovrintendono alle aziende private.

Sul piano più della teoria che della realizzazione pratica si è mossa un'altra idea di correzione dei mali dello stato sociale, specialmente del male che ha a che fare con la complessità e le rigidità burocratiche delle sue procedure. La proposta più radicale in proposito è quella di ridurre sensibilmente l'erogazione di servizi pubblici, spesso fonte di complicazioni e di sprechi, e di concentrare la spesa pubblica a fini sociali nell'attribuzione di sussidi monetari ai bisognosi, del tipo del «salario di cittadinanza». Anche in questo caso il dibattito politico si va però incaricando di dimostrare sia le potenzialità (la sperata snellezza delle procedure) sia i dubbi intorno a proposte del genere: se non accompagnate da severi controlli sull'uso dei sussidi (controlli che finirebbero però per riproporre tutte le rigidità e le ingerenze dello stato sociale convenzionale), esse porterebbe-

ro alla rinuncia di uno degli scopi che hanno fin qui rivestito i soccorsi pubblici, vale a dire quello di evitare i comportamenti indesiderati connessi con l'ozio²⁴.

Sul piano della progettualità si muove anche un altro disegno strategico, quello della trasformazione del *Welfare* da politica che risolve i problemi sociali a politica che, pur continuando a fronteggiare con le proprie risorse i momenti di autentica necessità, intende stimolare i cittadini a contribuire con la propria azione autonoma, individuale o associativa, a diventare soggetti capaci di difendersi dai rischi. Entrano in questo quadro le ristrutturazioni dei sistemi pensionistici volte ad aggiungere alla previdenza sociale il risparmio individuale, lo spostamento di risorse pubbliche verso l'istruzione e l'educazione, intese come strumenti di promozione economica e sociale per gli individui, l'integrazione in campo sanitario fra cura e previdenza, e così via. La strategia generale, che oggi è anche una delle più seguite per compensare le debolezze dello stato sociale, è quella dell'integrazione fra servizio pubblico e azione volontaria, che può avere la veste collettiva delle attività di vero e proprio volontariato (ovviamente quando questo non si sviluppa interamente all'ombra di finanziamenti pubblici, ma rappresenta un'autentica mobilitazione solidaristica fra le persone) o quella individuale della previdenza integrativa. Del resto che il *Welfare State* avesse bisogno dell'azione volontaria, per raggiungere livelli appunto di benessere e non di semplice sopravvivenza, era tema presente anche al suo più famoso propugnatore, quel William Beveridge che abbiamo incontrato in tutt'altro contesto²⁵.

Dove lo stato sociale ha effettivamente e sensibilmente ridotto la propria presenza è, in conclusione, a proposito dei suoi impegni, diretti e indiretti, in difesa dell'occupazione e dei salari. Anche sul piano della comunicazione politica, uno degli atti più eclatanti del governo Thatcher in Gran

²⁴ Fra coloro che hanno innescato una discussione del genere, va segnalato in particolare Philippe Van Parijs, sostenitore di un *basic income* del tutto svincolato dalle prestazioni di lavoro, anche future. Se qualcuno – è una sua tesi volutamente provocatoria – decide di spendere il sussidio (che deve essere comunque inferiore a quanto ottenibile con il lavoro) per garantirsi una modesta sopravvivenza e trascorrere il proprio tempo a fare surf sulla spiaggia di Malibu, non va per questo perseguito: fa parte delle sue facoltà, e il vantaggio indiretto che in ogni caso produce alla società è quello della rinuncia a competere intorno a un bene sempre più scarso come il lavoro. Naturalmente una posizione del genere si presta a varie obiezioni di ordine morale e sociale: alcune le ha presentate un grande pensatore come Rawls, convinto che l'ipotetico surfista a tempo pieno di Malibu ha talmente rinunciato ai suoi debiti potenziali nei confronti della società da non poter accappare alcun diritto di assistenza. Sulla questione, e più in generale sui risvolti teorici delle odierne proposte di revisione del *Welfare*, vedi i contributi al forum su *Workfare e Welfare* raccolti da G. Aldobrandini e I. Salvatore e pubblicati in «Filosofia e Questioni Pubbliche», n. 2, 2000.

²⁵ Beveridge è infatti autore nel 1948 del libro *L'azione volontaria* (ed. it. Milano, Comunità, 1974).

Bretagna fu per esempio non la riduzione del carico fiscale o della spesa assistenziale, che fu limitata, ma lo scontro intrapreso dal governo contro i minatori in sciopero. Unita a un progressivo indebolimento delle posizioni sindacali dovuto alle dinamiche della globalizzazione, la riduzione dell'impegno pubblico a favore dei salariati va tuttavia producendo nuovi e profondi squilibri sociali, dovuti da un lato al riestendersi dell'area della povertà anche nei paesi industrializzati, dall'altro a una distribuzione del reddito che premia in misura crescente i profitti a danno dei salari. Una delle maggiori ambizioni dello stato sociale di mezzo secolo fa, vale a dire una più equa redistribuzione del reddito, sembra essere oggi la più accantonata. Se attorno ai diritti sociali e alle prestazioni pubbliche si gioca a ogni generazione la competizione fra le classi nelle moderne società industriali e si decidono le forme della loro coesistenza, come argomentava in una delle opere più significative della sua stagione 'socialdemocratica' il direttore della London School of Economics Ralf Dahrendorf²⁶, una delle parti contendenti negli ultimi decenni la sua lotta di classe l'ha combattuta, e vinta. Ma quale sarà a sua volta il prezzo per sanarne le conseguenze, solo il futuro ce lo dirà.

La conclusione di un'opera che si è dipanata per tre volumi è anche l'occasione di un bilancio. Quando, io e i numerosi altri collaboratori a questa piccola impresa, abbiamo cominciato a lavorare intorno al progetto di una storia dell'idea di stato sociale nel pensiero politico dell'Otto e del Novecento, ci ponevamo una serie di obiettivi. Il primo era quello di essere il più possibile completi nella nostra ricognizione: pur sapendo che non avremmo mai potuto toccare tutti i temi e gli autori che si sono in due secoli interessati a uno dei nodi centrali della politica contemporanea, eravamo comunque intenzionati a non limitarci ad alcune figure rappresentative, ma a rincorrere la vastità del dibattito intorno allo stato sociale. Il secondo obiettivo era appunto quello di ricostruire un dibattito: non di dedicare spazio solo alle teorizzazioni in positivo, ma di portare sulla scena anche le tesi contrarie, quelle che hanno determinato in certi periodi discussioni accese, e non solo di carattere dottrinario. Un'altra ambizione era quella di unire rigore scientifico e spirito di divulgazione, nella convinzione di star producendo, nel nostro argomento, la prima rassegna di carattere generale, utile perciò non tanto agli specialisti quanto a un pubblico – anche studentesco – bisognoso di apparati informativi oltre che di notazioni critiche.

Come al solito, spetta al lettore giudicare se gli obiettivi prefissi in un libro sono stati raggiunti. Io credo tuttavia di essere riuscito a coordinare un'opera che, proprio per il suo carattere di ricostruzione complessiva, presenta spiccati segni di originalità nel panorama editoriale attuale. E se ci sono dei meriti da riconoscere, mi piace qui dividerli con chi ha contri-

²⁶ Mi riferisco a R. Dahrendorf, *Il conflitto sociale nella modernità. Saggio sulla politica della libertà*, Roma-Bari, Laterza, 1989.

buito al loro raggiungimento, primi fra tutti gli studiosi che hanno partecipato all'opera con loro saggi originali, e che ringrazio per la loro capacità di dosare conoscenza scientifica e linearità di esposizione. Fra loro, un apprezzamento particolare va a Gianluca Bonaiuti, col quale ho avuto più volte occasione di discutere anche dell'impianto complessivo dell'opera (i cui eventuali squilibri, beninteso, vanno in ogni caso addebitati a me, come ho fatto osservare anche nelle introduzioni dei volumi precedenti). Un secondo ringraziamento va al Dipartimento di Studi sullo Stato dell'Università di Firenze, all'interno del quale si svolge la mia attività scientifica, circondata dalla stima e dalla collaborazione dei colleghi e del personale amministrativo. Quest'opera vede fra l'altro la luce anche con il contributo di fondi di ricerca di Ateneo. E l'ultimo ringraziamento va ai dirigenti e ai collaboratori della Firenze University Press, dei quali ormai da anni continuo ad apprezzare la competenza unita alla gentilezza.