



Politiche e servizi sociali

Fiora Luzzatto

ESISTE ANCORA LO STATO SOCIALE?

Passato, presente e futuro
del sistema italiano di welfare

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Fiora Luzzatto

ESISTE ANCORA LO STATO SOCIALE?

Passato, presente e futuro
del sistema italiano di welfare

FrancoAngeli

Questo volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Economia, Società e Istituzioni dell'Università degli Studi del Molise.

Si ringrazia la Cooperativa L.A.I. (Lavoro Anch'Io) di Isernia per la realizzazione dell'immagine di copertina.

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

*A Gabriella
che fin da piccola
quando c'era un problema
non solo chiedeva sempre:
"Perché?"
ma chiedeva anche:
"Che cosa si può fare?"*

Indice

Introduzione	pag.	13
1. La Carta Costituzionale	»	29
2. Sintesi della legislazione italiana dal 1948 al 1991		
Premessa	»	33
Provvidenze per gli orfani dei lavoratori – D.L.vo 327/1948	»	34
Diritti della lavoratrice madre – legge 860/1950	»	35
Inchiesta sulla miseria – legge 12/10/1951	»	35
Ratifica della Convenzione sui diritti umani – legge 848/1955	»	36
Stato civile dei minori non riconosciuti – legge 1064/1955	»	37
Riforma della Giustizia minorile – legge 888/1956	»	37
Abolizione delle “case chiuse” (“legge Merlin”) – legge 75/1958	»	38
Patronati scolastici – legge 261/1958	»	38
Libertà di soggiorno e di migrazione – legge 5/1961	»	39
Scuola media unica – legge 1859/1962	»	40
Presalario per gli studenti universitari – legge 80/1963	»	42
Adozione speciale (c.d. legge Dal Canton) – legge 431/1967	»	43
Scuola materna statale – legge 444/1968	»	43
Collocamento obbligatorio degli invalidi – legge 482/1968	»	45
Pensione sociale – legge 153/1969	»	45
Attuazione delle Regioni – legge 281/1970	»	46
Statuto dei lavoratori – legge 300/1970	»	47
Divorzio (c.d. “legge Fortuna-Baslini”) – legge 898/1970	»	47
Invalidi civili – legge 118/1971	»	49
Asili nido – legge 1044/1971	»	51
Cassa Integrazione Guadagni – legge 164/1975	»	53

Ordinamento penitenziario – legge 354/1975	pag.	54
Consultori familiari – legge 405/1975	»	56
Assistenza ai tossicodipendenti – legge 685/1975	»	59
Inserimento scolastico dei disabili – legge 517/1977	»	60
Compiti dei Comuni – DPR 616/1977 – legge 382/1975	»	61
Riforma psichiatrica (c.d. “legge Basaglia”) – legge 180/1978	»	63
Interruzione di gravidanza – legge 194/1978	»	66
Riforma sanitaria – legge 833/1978	»	70
Indennità di accompagnamento – legge 18/1980	»	72
Ratifica della Convenzione sulle migrazioni – legge 158/1981	»	73
Depenalizzazione della mendicITÀ – legge 689/1981	»	75
Servizi a domanda individuale – legge 131/1983	»	75
Adozione e affidamento dei minori – legge 184/1983	»	78
Otto per mille alla Chiesa Cattolica – legge 222/1985	»	80
Programmazione sanitaria – legge 595/1985	»	81
Riforma Carceraria (c.d. “legge Gozzini”) – legge 663/1986	»	82
Lavoratori stranieri – legge 943/1986	»	83
Codice di procedura penale minorile – legge 81/1987	»	84
Assegni al nucleo familiare – legge 153/1988	»	84
Centri di giustizia minorile – D.L.vo 272/1989	»	85
Ratifica della Carta Europea dell’Autonomia – legge 439/1989	»	85
Immigrazione (c.d. legge Martelli) – legge 39/1990	»	86
Testo Unico della legge comunale e provinciale – legge 142/1990	»	86
Testo Unico in materia di stupefacenti – legge 162/1990 e DPR 309/1990	»	87
Legge sulla trasparenza – legge 241/1990	»	91
Ratifica della Convenzione dei diritti del fanciullo – legge 176/1991»		92

3. Sintesi della legislazione italiana dal 1991 al 2011

Premessa	»	93
Provvedimenti per i Minori a rischio – legge 216/1991	»	95
Legge-quadro sul volontariato – legge 266/1991	»	98
Disciplina delle Cooperative sociali – legge 381/1991	»	101
Diritto agli studi universitari – legge 390/1991	»	104
Acquisto di Cittadinanza – legge 91/1992	»	105
Legge quadro per le persone handicappate – legge 104/1992	»	107
Istituzione delle ASL – D.L.vo 502/1992	»	110
Professione di assistente sociale – legge 84/1993	»	112
Carta dei Servizi – legge 273/1995	»	115
Riforma delle pensioni (c.d. “riforma Dini”) – legge 335/1995	»	117
Reato di violenza sessuale – legge 66/1996	»	119

Trattamento dati personali (legge sulla privacy) – legge 675/1996 pag.	120
Lavoratori socialmente utili – legge 196/1997	» 120
Progetti per l’infanzia e l’adolescenza – legge 285/1997	» 121
Stabilizzazione dei bilanci – legge 449/1997	» 121
Agevolazioni fiscali per le ONLUS – legge 460/1997	» 124
Immigrazione (c.d. legge Turco-Napolitano”) – legge 40/1998	» 125
Indicatore della Situazione Economica (ISEE) – D.L.vo 109/1998	» 127
Compiti dei Comuni – D.L.vo 112/1998	» 130
Sostegno alle persone con handicap grave – legge 162/1998	» 131
Modifiche alla legislazione carceraria – legge 165/1998	» 132
Obiezione di coscienza e servizio civile – legge 230/1998	» 133
Reddito Minimo di Inserimento – D.L.vo 237/1998	» 134
Reato di sfruttamento dei minori – legge 269/1998	» 139
Contributi per le spese di affitto – legge 431/1998	» 140
Assegni al nucleo familiare – legge 448/1998 art.65-66	» 140
Rimborsi delle spese per i libri di testo – legge 448/1998 art.27	» 141
Ratifica Convenzione adozione internazionale – legge 476/1998	» 142
Obbligo scolastico – legge 9/1999	» 143
Ratifica della Carta sociale europea – legge 30/1999	» 149
Diritto al lavoro dei disabili – legge 68/1999	» 149
Livelli Uniformi di Assistenza Sanitaria – D.L.vo 229/1999	» 150
Sostegno alla maternità – legge 53/2000	» 151
Lavoro ai detenuti (c.d. legge Smuraglia) – legge 193/2000	» 152
Testo unico degli Enti Locali – D.L.vo 267/2000	» 153
Legge-quadro dei servizi sociali – legge 328/2000	» 155
<i>Il principio della sussidiarietà – legge 328/2000 art.1</i>	» 157
<i>La “rete” – legge 328/2000 art.3</i>	» 158
<i>Il “Terzo Settore” – legge 328/2000 art.5</i>	» 160
<i>Il ruolo dei Comuni – legge 328/2000 art.6</i>	» 166
<i>L’accreditamento – legge 328/2000 art.11</i>	» 167
<i>Valorizzare la famiglia – legge 328/2000 art.16</i>	» 169
<i>I voucher – legge 328/2000 art.17</i>	» 173
<i>I “piani di zona” – legge 328/2000 art.19</i>	» 174
<i>I livelli essenziali di assistenza – legge 328/2000 art.22</i>	» 176
<i>Assistenti sociali – legge 328/2000 art.22 comma 4</i>	» 178
<i>Reddito minimo – legge 328/2000 art.22, 23, 28</i>	» 181
<i>Patto di stabilità – legge 388/2000</i>	» 185
<i>Riforma del titolo V della Costituzione – legge costituz. 3/2001</i>	» 187
<i>Diritto del minore a una famiglia – legge 149/2001</i>	» 189
<i>Reato di violenza in famiglia – legge 154/2001</i>	» 191
<i>Norme sull’esternizzazione dei servizi – legge 448/2001</i>	» 191

Immigrazione (c.d. legge “Bossi-Fini”) – legge 189/2002	pag. 194
Riforma del lavoro (c.d. legge Biagi) – legge 30/2003	» 196
Convenzione sui diritti dei fanciulli – legge 77/2003	» 197
Protezione temporanea degli stranieri – D. L.vo 85/2003	» 198
Misure contro la tratta di esseri umani – legge 228/2003	» 199
Bonus bebè – legge 326/2003	» 200
Amministratore di sostegno – legge 6/2004	» 201
Procreazione assistita – legge 40/2004	» 202
Disciplina dell’impresa sociale – legge 118/2005	» 205
Pensioni complementari – D.L.vo 252/2005	» 206
Cinque per mille – legge 266/2005	» 209
Esecuzione della pena dei tossicodipendenti – legge 49/2006	» 211
Affidamento condiviso – legge 54/2006	» 212
Fondo per la non-autosufficienza – legge 296/2006	» 213
Ricongiungimenti familiari – D.L.vo 5/2007	» 215
Ratifica Convenzione per le diversità culturali – legge 19/2007	» 216
Primo “pacchetto sicurezza” – legge 125/2008	» 216
“Social card” – legge 133/2008 art.81	» 218
Ratifica della Convenzione sui diritti dei disabili – legge 18/2009	» 219
Reato di stalking– legge 38/2009	» 219
Federalismo fiscale – legge 42/2009	» 221
Reato di immigrazione clandestina – legge 94/2009	» 224
Dislessia – legge 170/2010	» 228
Secondo “pacchetto sicurezza” – legge 217/2010	» 229
Legge di stabilità – legge 120/2010	» 230
Premi di studio per l’eccellenza – legge 240/2010	» 232
Garante dell’infanzia e dell’adolescenza – legge 112/2011	» 235
Manovra bis – legge 148/2011	» 236

4. Sintesi dei provvedimenti 2011-2012

Premessa	» 239
“Salva Italia” – legge 214/2011	» 241
“Svuota-carceri” – legge 9/2012	» 244
Disposizioni per la concorrenza (“Cresci Italia”) – legge 27/2012	» 245
Pareggio di bilancio – legge costituzionale 1/2012	» 246
“Carta acquisti” – legge 35/2012	» 248
IMU – legge 44/2012	» 251
Riforma del mercato del lavoro – legge 92/2012	» 251
“Spending Review” – legge 94/2012	» 252
Tutela della salute – legge 189/2012	» 255

Conclusioni. Quale futuro per il welfare in Italia?	pag. 259
Tabella di riepilogo delle leggi citate	» 293
Contenuti della legge 328/2000	» 305
Sigle e acronimi	» 309
Bibliografia	» 313

Introduzione

*Dici: «Per noi va male.
Dopo tanti anni il nemico ci sta innanzi più potente che mai.
Ha preso una apparenza invincibile.
Siamo sempre di meno.
Una parte delle nostre parole le ha stravolte il nemico
fino a renderle irriconoscibili.
Che cosa è ora falso di quel che abbiamo detto?
Qualcosa o tutto?»
Questo tu chiedi.
Non aspettarti nessuna risposta
oltre la tua.*

(Bertolt Brecht)

Le ideologie sono morte? Quasi tutti dicono di sì. Invece pare proprio di no. Tramontano le varie ideologie che hanno caratterizzato il Novecento. Però una ideologia c'è, è viva e vegeta, è ampiamente condivisa, e conquista ogni giorno un maggior numero di sostenitori: è la convinzione (una vera e propria ideologia, poiché non è basata su dati empirici) che tutto ciò che è “statale” sia, per ciò stesso, comunque inefficiente, sbagliato, e quindi da cestinare. Si pensa pertanto che lo Stato sia il Male, e che i metodi del “privato” debbano essere trasferiti anche nel funzionamento dello Stato. Ancor più evidente è la marea montante di critiche ai servizi “pubblici” allorché si tratta di servizi assistenziali¹.

Chi afferma il valore dello Stato viene accusato di fare un discorso “ideologico” e di essere un nostalgico di idee che ormai devono essere morte e sepolte. Ma chi dice che il ruolo dello Stato è vecchio e superato, rifiuta di ammettere che proprio questo sia un discorso ideologico².

Il fatto è che quest'ultima ideologia è talmente diffusa, talmente prevalente, sta talmente permeando la società, che i suoi sostenitori, essendo la stragrande maggioranza, non si accorgono che esiste anche un'idea opposta, sostenuta da una minoranza. Tra le diffuse esaltazioni del nuovo welfa-

¹ Gaboardi F. (2003), *Diritto amministrativo dei servizi sociali*, Carocci, pg.11; Stradi N., “Storia dell'assistenza”, in AA.VV. (2005), *Dizionario di Servizio Sociale*, Carocci; AA.VV. (1999), *Lo Stato sociale in Italia*, Mondadori; De Vita R. (1994), *La politica sociale oltre la crisi del welfare state*, FrancoAngeli; Rei D. (1989), *Oltre il welfare. Lavoro sociale e nuova cittadinanza*, EGA.

² Lo storico Judt sostiene che, alla fine del secolo scorso, l'ossessione e il culto delle privatizzazioni, nonché il disprezzo per il settore pubblico, ha coinciso con crescenti disuguaglianze tra ricchi e poveri. Vedi: Judt T. (2010), *Ill fares the land*, Penguin Books, pg.2.; trad. it. (2011), *Guasto è il mondo*, Feltrinelli.

re-mix, si sono levate qualificatissime voci che sono fuori dal coro³. Ma va notato che poca o nessuna traccia di queste riflessioni critiche compare nei testi per la formazione degli operatori sociali, né giunge all'attenzione di chi opera sul campo come professionista. Per lo più, ogni dubbio sulla necessità di uno smantellamento del “welfare state” appare assente nella mente e nei linguaggi dei decisori politici.

Lo scopo del presente lavoro è quello di documentare, attraverso l'evoluzione legislativa, il ruolo centrale e insostituibile che lo Stato ha, nella realizzazione di una società più giusta.

Le colonne del welfare

Ai tempi degli antichi Greci l'amore nei confronti degli altri veniva chiamato “agapè”. Con l'affermarsi del Cristianesimo, si diffonde la parola “carità”, che è considerata dalla Chiesa come una delle virtù teologali: Fede, Speranza, Carità. Celebre è il testo di San Paolo⁴ che proclama che, di queste tre virtù, la Carità ha il primo posto. Molti secoli più tardi l'Illuminismo rifiuta il concetto di “carità” ed elabora l'idea che si fa il bene per motivi umani e non religiosi: la natura è fondata sulla Fraternità; questa parola (unita alla Libertà e all'Eguaglianza) diventa l'emblema della rivoluzione Francese, e la ritroviamo nel testo della Costituzione francese del 1848. Nel 1849 a Parigi viene creata la “Amministrazione generale dell'assistenza pubblica” e così la parola “assistenza” entra nel vocabolario. Questo termine lessicale non piace ai socialisti che, mentre si afferma la lotta di classe, parlano invece di “Humanità”. A fine Ottocento, con il nascere della sociologia, si elabora la teoria della “solidarietà organica”, cioè l'interdipendenza tra i membri della società⁵.

La parola “welfare” prese forma in Inghilterra nel secondo dopoguerra durante la formazione del “Piano Beveridge”. L'equivalente italiano può essere “Stato del benessere” ovvero “Stato del vivere bene”; ma ormai la traduzione italiana non si usa più perché “welfare” è entrato nel vocabolario anche in Italia.

Nel dizionario Zingarelli, dove si trova il lemma “welfare state”, la definizione è la seguente: “Sistema sociale in cui lo Stato si assume il compito di promuovere il benessere dei cittadini garantendo loro un reddito minimo e attuando varie misure di sicurezza sociale”.

³ Pennacchi L. (2008), *La moralità del welfare, Contro il neoliberalismo populista*, Donzelli.

⁴ Paolo, Prima Lettera ai Corinzi, 13, 1.

⁵ Harouel J.L., “Charité”, in *Dictionnaire de la violence*, Parigi, 2011.

Oggi viene chiamato “Welfare State” il moderno sistema di garanzia nel quale i diritti sociali corrispondono al dovere della contribuzione finanziaria da parte dei cittadini. Viene chiamato “Stato sociale” il sistema che garantisce “sicurezza, eguaglianza e integrazione sociale a tutti i cittadini, sollecitandone la diretta partecipazione alla costruzione e gestione degli interventi”⁶.

La definizione più nota di Welfare State è quella che ne individua l’essenza nella “garanzia da parte dello Stato di standard minimi di reddito, alimentazione, salute e sicurezza fisica, istruzione e abitazione, assicurata a ogni cittadino come diritto politico”⁷. Secondo un altro Autore⁸ il Welfare State è uno Stato in cui il potere è utilizzato per modificare le forze di mercato garantendo agli individui un reddito minimo, restringendo la insicurezza mettendo le persone in condizione di fronteggiare la malattia, la vecchiaia, la disoccupazione e altre contingenze sociali, assicurando a ogni cittadino, senza distinzione di classe o di status, i migliori standard disponibili nei servizi sociali.

Dunque, a stretto rigore, in Italia, dove il reddito minimo non è ancora stato istituito, la parola “welfare State” non sarebbe appropriata.

Si usa considerare il “welfare” come un sistema che poggia su quattro colonne: istruzione, sanità, previdenza⁹, assistenza. In senso lato, il “welfare” comprende tutte e quattro le predette colonne; in senso stretto, viene utilizzata la parola welfare nel suo significato più limitato, cioè riguardante la legislazione “assistenziale”.

L’ISTAT definisce “assistenza sociale” il settore in cui le prestazioni sociali sono legate all’insufficienza delle risorse economiche o a situazioni di disagio (handicap, abbandono, e simili), a cui si fa fronte mediante la fi-

⁶ Zagrebelsky G. (2005), *Imparare democrazia*, Einaudi, pg.117.

⁷ Wilenski H.(1965), in Girotti, F. (1998), *Welfare state, storia modelli e critica*, Carocci; Conti F., Silei G. (2005), *Breve storia dello stato sociale*, Carocci; Ritter G. A. (2011), *Storia dello stato sociale*, Laterza.

⁸ Briggs A. (1961), cit. in Girotti, op. cit.

⁹ L’ISTAT definisce “previdenza sociale” il settore in cui le prestazioni sono legate al versamento di un contributo. Viene chiamata “pensione” la prestazione in denaro periodica e continuativa erogata individualmente da enti pubblici e privati a seguito di: raggiungimento di una determinata età, o maturazione di anzianità di versamenti contributivi, o mancanza o riduzione della capacità lavorativa per menomazione congenita, o sopravvenuta morte della persona protetta. Viene chiamata “pensione assistenziale” la prestazione erogata a cittadini con reddito scarso o insufficiente, indipendentemente dal versamento di contributi, a seguito del raggiungimento del 65° anno di età o per invalidità non derivante dall’attività lavorativa svolta. Spesso si afferma che la spesa previdenziale-pensionistica in Italia è più alta rispetto alla media europea. In realtà tale dato è gonfiato, poiché in Italia le statistiche spesso includono nella “previdenza” anche quegli assegni che prescindono dal versamento di contributi, e quindi dovrebbero essere classificati come “assistenza”.

scalità generale. Secondo alcuni studiosi, la “discrezionalità” sarebbe la caratteristica intrinseca dell’assistenza, mentre soltanto la previdenza configurerebbe un vero e proprio diritto¹⁰. È un punto di vista che suscita perplessità, quasi che sia impensabile una assistenza giuridicamente vincolante: esistono infatti interventi di assistenza (troppo pochi, ma alcuni esistono), finanziati con la fiscalità generale, che non sono discrezionali, ma sono veri e propri diritti dei cittadini.

Il presente lavoro prende in considerazione specificamente l’assistenza, salve comunque le necessarie connessioni tra la legislazione più strettamente “assistenziale” e la legislazione riguardante le altre tre colonne del welfare.

Le politiche del welfare tra corsi e ricorsi

Fino alla fine dell’Ottocento lo Stato era semplicemente l’apparato attraverso il quale le classi dirigenti esercitavano un potere ereditario. Poi, poco a poco, lo Stato ha assunto una quantità di compiti che prima erano nelle mani dei privati¹¹.

Lo “stato sociale” nasce quando, essendo stato esteso il diritto di voto anche ai non possidenti, giunge dal basso la domanda di protezione: contro la disoccupazione, per le assicurazioni sociali.

Le politiche per il welfare che si sono sviluppate in Europa dopo la seconda guerra mondiale¹² sono basate sul principio dell’uguaglianza di diritti di tutti i cittadini¹³: una eguaglianza che non deve limitarsi alle enunciazioni giuridiche, ma deve tradursi nella promozione di condizioni per rendere effettivi tali diritti. Insomma, nella seconda metà del Novecento si è sviluppata la consapevolezza che una equa distribuzione delle risorse sia un elemento cruciale per una società democratica¹⁴.

¹⁰ Ferrario P. (2011), *Politica dei servizi sociali*, Carocci, pg. 61 e 68.

¹¹ Judt, op.cit., pg. 121

¹² L’ideatore del Piano Beveridge affermava nel 1942 nell’Inghilterra bombardata dai Tedeschi: È proprio adesso, con la guerra che tende a eliminare ogni genere di limitazioni e differenze, che si presenta l’occasione della riforma. Un periodo rivoluzionario nella storia del mondo è il momento più opportuno per fare cambiamenti radicali invece di semplici rattoppi. Vedi Beveridge, W. (2010), *La libertà solidale*, Donzelli.

¹³ Il compito dei servizi “pubblici” è di garantire determinate prestazioni proprio perché sono considerate “nell’interesse pubblico” (Judt, op.cit., pg.116).

¹⁴ La tassazione e lo Stato interventista, dopo il 1945, hanno erogato, in diverso grado, i servizi sociali realizzando una maggiore eguaglianza. Negli ultimi anni del Novecento c’è stata poi la tendenza a credere che il prezzo pagato per questi vantaggi sia stato troppo alto: debito pubblico più alto e scarsa efficienza economica. Ma la maggior parte di queste critiche sono false. (Judt, op. cit., pg.72).

Ma oggi la crisi dello Stato Sociale spinge a rimettere in dubbio la natura di “diritti” di molte situazioni alle quali i poteri pubblici avevano esteso la loro garanzia¹⁵.

Diversi modelli di welfare

I modelli di “welfare state” sono stati così classificati¹⁶:

- modello residuale: offre servizi alle persone di reddito più basso, che non possono permettersi di accedere ai servizi privati. L'intervento delle pubbliche istituzioni è previsto solo se falliscono i canali sociali naturali: famiglia, volontariato, mercato. I programmi finanziati per via fiscale sono riservati ai più poveri, le prestazioni vengono concesse solo a chi dà la prova di essere privo di mezzi;
- modello aziendale-occupazionale: offre servizi diversificati a seconda del tipo di lavoro svolto dai destinatari degli interventi; sono i lavoratori che accedono a prestazioni previdenziali, finanziate con contributi versati sia dai lavoratori stessi, sia ai datori di lavoro, eventualmente integrati da sovvenzioni statali (tipici, negli Stati Uniti, i “fringe benefits” aziendali);
- modello universalistico istituzionale redistributivo: offre servizi a tutti, indipendentemente dal loro reddito, attraverso estesi programmi pubblici (finanziati con il prelievo fiscale) per garantire a tutti i cittadini la libertà dal bisogno¹⁷. Se si decide di calibrare i benefici a seconda del reddito di ciascun cittadino il sistema viene chiamato “universalismo selettivo”.

Come si misura il progresso?

In Italia oggi si pensa che ci sia un “declino” e ci si chiede quali parametri vadano usati per misurare questo declino. Nel frasario comune, e nel linguaggio politico corrente, per indicare l'opposto del declino c'è l'abitudine di ricorrere alla parola “crescita”, ed è sottinteso che si tratti di “crescita del PIL”, cioè del Prodotto Interno Lordo.

¹⁵ Rodotà S. (2011), *Diritti e libertà nella storia d'Italia*, Donzelli.

¹⁶ Titmuss R. (1986), *Saggi sul welfare state*, Ed. Lavoro; Kazepov Y., Carbone D. (2007), *Che cosa è il welfare state*, Carocci.

¹⁷ Secondo alcuni Autori, l'applicazione del criterio dell'universalismo senza selettività porta ad una deriva. Vedi: Gorrieri E. (2000), *Parti uguali fra disuguali, Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive*, Mulino. Se lo Stato eroga i servizi senza tener conto delle diverse situazioni economiche dei destinatari, il risultato è di consolidare e perpetuare le disuguaglianze.

Per decenni, a livello internazionale, il PIL è stato il solo parametro su cui misurare lo sviluppo. Ma ormai da più parti si mette in discussione l'idea che il PIL sia l'unico indicatore rilevante. Tra gli economisti e gli esperti di statistica si sta affermando la consapevolezza che per misurare il benessere di un Paese si debba tener conto non solo della "crescita" dell'economia, ma anche (qualcuno dice: soprattutto) dell'"equità" nella distribuzione delle risorse¹⁸. È noto che, quando si vuole ironizzare sulle statistiche, si usa dire che la statistica è quel meccanismo in base al quale, se io mangio un pollo e tu non mangi niente, si conclude che ciascuno di noi ha mangiato mezzo pollo. Se dunque ragioniamo usando l'immagine dei polli, possiamo affermare che non basta contare i polli: bisogna anche verificare quante persone mangino un pollo intero e quante persone non mangino il pollo per niente: insomma bisogna misurare le disuguaglianze¹⁹.

Analizzare il sistema del welfare individuando in quale misura tale sistema garantisca i principi di giustizia ci porta a confermare i forti dubbi in merito al PIL come strumento-cardine per misurare il progresso. Ci sono crescenti perplessità in merito al diffusissimo assioma secondo il quale la crescita del PIL sarebbe automaticamente un vantaggio per tutti. Infatti può avvenire, ed in effetti avviene, che un aumento del PIL non corrisponda a

¹⁸ Si stanno facendo strada diversi misuratori con cui si cerca di calcolare il "benessere" di uno Stato anche attraverso fattori non economici. Vi è chi (Thinley, ministro del Bhutan) propone di misurare il "FIL" cioè la Felicità Interna Lorda (vedi "Statistiche alternative" in *Sole 24 ore*, 8.1.2012). Una misurazione della felicità è stata elaborata dall'economista Easterlin nel 1974 (il cosiddetto paradosso di Easterlin): quando aumenta il benessere economico, la felicità umana aumenta fino a un certo punto, poi comincia a diminuire, seguendo un grafico a U rovesciata. Vedi: Bruni L., Porta P. (2004), *Felicità ed economia*, Guerini. L'ONU misura l'"indice di sviluppo umano" che viene calcolato unendo al PIL anche la "longevità" ed il livello di istruzione della popolazione (hdr.undp.org). Il movimento equo e solidale propone di prendere in esame 12 dimensioni: ambiente, salute, benessere economico, benessere soggettivo, istruzione, lavoro, relazioni sociali, sicurezza, paesaggio, ricerca, qualità dei servizi, politica e istituzioni (www.commercioequo.org). In Italia l'Ufficio Studi della Confcommercio ha elaborato il QQB (Quoziente Qualitativo di Benessere) che corrisponde al rapporto tra le spese per i consumi preferiti e la spesa per beni e servizi necessari ed obbligati (www.confcommercio.it). L'ISTAT, dopo un approfondito lavoro del "Comitato di indirizzo sulla misura del progresso della società italiana" introduce per la prima volta, nel 2012, un diverso modo di misurare il Benessere Equo e Sostenibile (BES), sulla base di 134 indicatori socio-ambientali (www.csrmanagernetwork.it). Ma per ora il parametro in base al quale si misura il debito pubblico ed il deficit del Paese (e quindi il patto di stabilità) resta il vecchio PIL.

¹⁹ Carra A. (2010), *Oltre il PIL. Un'altra economia*, Ediesse; "Il benessere oltre il PIL", in *Rivista delle Politiche sociali*, 1, 2011.

un aumento della equità sociale, quando non vengono tenuti in considerazione i fattori che misurano la divergenza interna²⁰.

Ma se il prezzo da pagare, per realizzare la crescita del PIL, è l'aumento delle disuguaglianze, allora si dovrà pur trovare un modello di sviluppo diverso, nel quale si tenga conto non solo di quanto è grande la torta, ma anche di come siano distribuite le fette di torta tra i numerosi commensali.

Dobbiamo continuare soltanto a lagnarci che la torta è troppo piccola, o dobbiamo anche e soprattutto verificare se tutti hanno una fetta di torta di analoga dimensione? Che me ne faccio di una torta più grossa, se la mia fetta diventa sempre più piccola?

Si dovrebbe dunque smettere di parlare di “crescita” con il sottinteso che si tratta di crescita del PIL, e occorre cominciare a misurare anche la crescita o la diminuzione della disuguaglianze.

In passato, questo problema è stato affrontato dalla classe operaia. I servizi sociali sono nati proprio perché c'era gente a cui capitava una fetta troppo piccola. O proprio nessuna fetta.

Uguaglianze e disuguaglianze

Tra tutte le funzioni della Repubblica, quella relativa al welfare è tipicamente, strutturalmente la più fortemente connessa all'idea di uguaglianza²¹: e va specificato che uguaglianza non significa massificazione, poiché ognuno ha diritto alla sua originalità rispetto alla massa. In un momento storico in cui si assiste a una tendenza all'aumento delle disuguaglianze²², è di fondamentale importanza non dimenticare che “la democrazia è basata sull'uguaglianza; è insidiata mortalmente dal privilegio”²³.

²⁰ Corrado Gini, statistico italiano, nel 1912, elaborò per primo una misura della disuguaglianza della distribuzione del reddito e della ricchezza. Il “coefficiente Gini” è un numero compreso tra 0 ed 1. Il valore 0 corrisponde alla equidistribuzione, cioè la situazione in cui tutti percepiscano esattamente lo stesso reddito. Valori bassi del coefficiente indicano una distribuzione abbastanza omogenea. Valori alti del coefficiente indicano una distribuzione più diseguale, con il valore 1 che corrisponde alla massima concentrazione, ovvero la situazione ipotetica dove una persona percepisca tutto il reddito del Paese mentre tutti gli altri hanno un reddito nullo. Ma usare soltanto il coefficiente Gini per misurare l'egualitarismo può essere fuorviante: oggi sono stati elaborati sistemi più approfonditi per la misurazione delle disuguaglianze.

²¹ Rawls J. (2008), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli; Urbinati N. (2001), *Liberi e uguali*, Laterza.

²² L'Italia è ai primi posti nella graduatoria dei Paesi dove la sperequazione tra ricchi e poveri è maggiore (Saraceno C., 2012, *Cittadini a metà. Come hanno rubato i diritti degli italiani*, Rizzoli).

²³ Zagrebelsky, op. cit., pg. 24. Impossibile riportare la ulteriore sterminata bibliografia (giuridica, economica, sociologica) in merito alle disuguaglianze.