

LO STATO SOCIALE DALLA COSTITUZIONE DEL 1948 AD OGGI

di ANGELO MICHELE DEL BUONO

Collaboratore della Cattedra di Diritto Tributario Europeo dell'Università degli Studi di Foggia

Il quotidiano esercizio dell'esistere di ciascuno, nei vari ambiti di interessi ed esigenze individuali e collettive, porta con se l'inevitabile zavorra dei relativi costi. Assicurarsi la salute, poter scegliere di proseguire negli studi nelle discipline di interesse, di ambire ad esercitare una determinata professione che prescindano dall'estrazione sociale di provenienza, garantirsi una serena vecchiaia ecc.

Trattasi, evidentemente, di costi che non è pensabile di poter coprire mediante comportamenti individuali virtuosi, poiché essi superano qualsiasi possibilità di risparmio o di spesa o di acquisizione di informazioni disponibili alla persona. In altri termini, i costi dell'essere umano sono così elevati, così imprevedibili per ogni persona, così negativi per le famiglie e per la società quando non si riesce a coprirli, da richiedere che la responsabilità di sopportarli sia assunta dalla collettività, ovvero dallo stato, come uno degli scopi più alti della politica, anziché essere accollata senza remore né mediazioni al singolo individuo.

Lo Stato sociale o stato del benessere (*welfare state*) può quindi essere definito come lo Stato che si assume la responsabilità di coprire nella maggior misura possibile, per il maggior numero di persone possibile, i suddetti costi associati all'esercizio della vita dell'essere umano componete una collettività organizzata. Chiedendo a ciascuno, beninteso, di contribuirvi e di farlo, in generale, con il prelievo tributario.

Lo stato sociale è stata una grande conquista civile della seconda metà del XX secolo, anche se le sue radici sono partite nell'Ottocento. Conquista ottenuta in gran parte con le lotte dei sindacati e l'azione dei governi socialdemocratici, laburisti, di centrosinistra

dell'epoca. Ma anche con il contributo non irrilevante di forze politiche conservatrici. Colui che si può definire l'inventore del moderno stato sociale, William Henry Beveridge, lui stesso un moderato, pubblicò il suo primo rapporto – *Social Insurance and Allied Services* - in piena guerra, nel 1942, su richiesta del governo conservatore di Winston Churchill, che poi ne adottò appieno i suggerimenti.

Né Beveridge né Churchill erano mossi solamente da intenti umanitari. Intendevano contrastare l'influenza ideologica e politica dell'Urss, che essi

prevedevano si sarebbe estesa in Europa dopo la guerra, come in effetti avvenne. Vale a dire che ai primordi dello stato sociale non vi è soltanto una ispirazione “comunista”, ma anche una discreta dose di timore che le idee della sinistra avessero presa sulle masse lavoratrici.

Al termine del secondo conflitto mondiale l'Italia era decisamente malconcia. I partiti costituitisi nel Comitato di Liberazione Nazionale pensavano ad un nuovo Stato, repubblicano, ispirato ai principi di democrazia, libertà e solidarietà. Nel 1948 si arrivava al varo della Costituzione, dopo otto mesi di dibattito. Le ispirazioni solidali si tradussero in particolare negli art. 2 e 3 della Costituzione, che usano più volte l'aggettivo “sociale”¹.

Il testo della Costituzione dette infatti ampio spazio alle tematiche sociali, modificandone la filosofia della legislazione precedente: la beneficenza privata e religiosa non sarebbe stata più lo strumento esclusivo per combattere la malattia e la miseria e, sulla scia di quanto teorizzato dal liberale inglese Beveridge nel 1942, avveniva la fondazione programmatica dell'assistenza per tutti i cittadini da parte dello Stato². La Costituzione, adesso, considera l'assistenza sociale, per chi non è in condizioni di lavorare, un diritto e non più una erogazione liberale delle organizzazioni benefiche riconosciute dallo Stato, come prevedeva la legge Crispi di fine Ottocento, vigente lo Statuto Albertino.

Così anche la salute (non solo l'assistenza in malattia) diventa “fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”, per cui lo Stato “garantisce cure gratuite agli indigenti” (art. 32).

Questo articolo porrà le basi per l'attuazione del diritto alla salute, trent'anni dopo, inteso non solo come diritto alle cure, ma anche come prevenzione e riabilitazione: la riforma sanitaria (legge 833 del 1978) sarà resa possibile dopo il varo delle Regioni avvenuto nel 1975 (col DPR 616/77 poi verranno loro attribuite una serie di funzioni amministrative decentrate).

La Repubblica, inoltre, grazie alla nuova Costituzione avrebbe agevolato “con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie

¹ Art. 2: La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Art. 3: Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

² Art. 38: Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

numerose. Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo" (art.31).

Questo avrebbe voluto dire la conferma di Enti Nazionali già esistenti, come l'ONMI e le varie IPAB, ma anche resi possibili una serie di altri interventi promossi anni più tardi in servizi diffusi sul territorio a livello locale, come i Consultori (1975).

Con l'articolo 30 della Costituzione, che sancisce come "La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni *tutela giuridica e sociale...*" si completano le basi giuridiche dei cambiamenti nell'ambito dell'assistenza e del sostegno alla famiglia che troveranno il loro compimento nelle riforme degli Anni Settanta.

La parola "sociale" nella Costituzione è talmente importante che essa è parte di un Titolo, il secondo (Rapporti etico-sociali). Inoltre viene usata *ventitre volte* complessive nella Carta: si collega a necessità fondative diverse e in alcuni punti il sociale è declinato indicando concretamente alcune sue forme, la famiglia, l'assistenza, la cooperazione, e trova spazio anche quando si parla di proprietà privata "mitigata" (art. 41, 42 e 46).

Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione e, in occasione del c.d. miracolo economico (1958-63), si assistette ad un profondo mutamento del paese, che cambiò profondamente l'Italia: lo sviluppo industriale si produsse soprattutto nel settentrione, più prossimo all'economia internazionale mentre, di converso, flussi migratori dal Mezzogiorno isolarono i centri rurali, lacerando le comunità tradizionali; si affievoliva, fino a sparire nelle città settentrionali, il modello autoritario della famiglia patriarcale; la televisione diffondeva modelli di comportamento innovativi tanto nella borghesia quanto nella classe operaia.

Il Sud era ancora legato ad un'economia rurale di sussistenza: la Costituzione prevedeva di "conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi *rapporti sociali...*". Si accentuò il dualismo fra nord e sud, fra città e campagna, tra zone industriali e zone depresse. Il sistema politico non si fece trovare pronto per le riforme di welfare-state necessarie per far fronte ai problemi umani, familiari e sociali generati dal rapido incalzare dello sviluppo economico e dell'atavico ritardo di alcune aree del paese.

Bisognerà attendere l'evoluzione politica degli anni successivi al boom economico, per registrare un mutamento innovativo della legislazione sociale, in conformità alle prescrizioni contenute nella Costituzione.

Con Moro al governo e l'appoggio esterno dei socialisti assistiamo infatti alla nazionalizzazione dell'energia elettrica: la luce entrerà progressivamente in tutte le case (e con essa la televisione); al varo della scuola dell'obbligo; viene prevista la giusta-causa per i licenziamenti e istituita la pensione sociale fino al traguardo della riforma ospedaliera che costituirà un primo passo verso la razionalizzazione del sistema sanitario e la creazione di una rete statale di cura.

Il dibattito sui diritti (lavoro, istruzione, casa, salute, assistenza) raggiungerà il suo culmine a cavallo tra la fine degli Anni Sessanta e la metà degli Anni Settanta, con i moti degli studenti, degli operai e delle donne. Nel 1970 nasce lo Statuto dei lavoratori. In merito alla famiglia, con gli artt. 29, 30 e 31,

ricordiamo come la Costituzione aveva assunto un atteggiamento teso a rendere compatibili la cultura laica e quella cattolica dei suoi fondatori:

La legislazione degli Anni Settanta sarà fortemente illuminata in tale ambito: del 1970 è la legge sul divorzio cui faran seguito, quattro anni dopo il referendum popolare che segnerà uno spartiacque nella cultura del paese del 1971, le norme sull'astensione obbligatoria in maternità e la legge sugli asili nido. Ancora, nel 1975 la riforma del diritto di famiglia, che sancisce parità fra coniugi, tutela la vedova e i figli, istituisce la comunione dei beni. Così anche dello stesso anno vanno a far testo lo scioglimento dell'ONMI e la nascita dei Consulenti familiari.

Nel 1975 nascono le Regioni e con esse il decentramento amministrativo. Sempre in quell'anno viene varata la Riforma Carceraria.

Dopo l'assassinio di Moro nel 1978 è stata varata la legge 194 sull'interruzione volontaria della gravidanza e la legge 180 (abolizione dei manicomi, costruzione di servizi territoriali di igiene mentale, trattamento sanitario obbligatorio secondo regole restrittive) in linea con il comma 2 dell'art. 32 della Costituzione.³

Nel dicembre sempre del 1978, assistiamo all'ultima radicale riforma sociale, naturale risultato della stagione della solidarietà nazionale del governo Andreotti - con l'appoggio esterno del PCI - laddove viene varata la Riforma Sanitaria (in discussione dal primo dopoguerra), che estende le prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione a tutti i cittadini, creando servizi territoriali diffusi e potenzialmente omogenei su tutto il territorio nazionale.

Negli Anni Ottanta l'impegno viene profuso nel tenere sotto controllo l'inflazione agendo sul costo del lavoro (referendum sulla scala mobile - 1984), per cui si contrarranno da un lato le capacità d'acquisto dei lavoratori, dall'altro si svilupperà il "partitismo"⁴, che creerà reddito in danno del debito pubblico, che sforerà ogni limite e avrà come effetto collaterale lo scemare della partecipazione politica fondata sulle idee e i programmi. Tangentopoli spazzerà via i partiti storici nati dalla Resistenza. E' la crisi del Partitismo: che toccherà il suo culmine nelle elezioni '94, vinte da un non-partito quale era Forza Italia al suo esordio.

Negli Anni Ottanta intanto erano emersi problemi sociali nuovi: dalla tossicodipendenza agli immigrati, dai senza fissa dimora alla salute mentale, ecc., fino alla disoccupazione. Quel lavoro che lo Stato una volta offriva direttamente col posto pubblico, spesso in cambio del voto e che oggi non può più dare.

Esigenze cui il welfare - state, appena nato, non era già in grado di rispondere, per cui la Chiesa e le organizzazioni umanitarie riacquisteranno un ruolo di protagonisti nel fronteggiare i bisogni sociali emergenti la cui soluzione sarà trovata nelle organizzazioni no-profit e nelle cooperative di servizi sociali (art. 45 della Costituzione).

³ Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

⁴ Nel linguaggio politico, tendenza a risolvere nell'ambito dei partiti i problemi della vita politica dello stato, al di sopra e al di fuori delle istituzioni rappresentative democratiche.

Negli Anni Novanta si fa avanti il concetto di sussidiarietà⁵ anche nel campo dell'assistenza. Alla fine degli Anni Novanta le cooperative di servizi sociali e sanitari cominceranno anche a rispondere ai problemi vecchi, sostituendo il personale in quiescenza: da anni viene confermato il blocco delle assunzioni salvo deroghe nella P.A., il personale di cooperativa è più gestibile come forza lavoro, costa meno, più rapidamente può essere messo in campo ad affrontare i problemi, non è sindacalizzato.

La riforma del Titolo V (2001), prevedendo che lo Stato mantenga potestà esclusiva solo in tema d'immigrazione, previdenza sociale e "determinazione delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", potenzia l'orientamento decentralista/sussidiario dell'art. 118 della Costituzione.

Si completa così il processo di modificazione del sistema di sicurezza sociale italiano, promosso l'anno prima con la tanto attesa riforma socio-assistenziale (DPR 328/2000): "Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (art. 4 legge cost. n°3/2001)

LO STATO SOCIALE NELL'AMBITO DEL PROCESSO DI REVISIONE COSTITUZIONALE IN ITINERE

Il procedimento di revisione costituzionale in atto, finalizzato al superamento del bicameralismo paritario, alla modifica del procedimento legislativo e alla revisione del titolo V, prevede fra l'altro un riordino complessivo delle competenze legislative dei principali attori costituzionali e una loro armonizzazione, alla luce delle difficoltà e invasioni di campo generate dalla riforma del titolo V, oltre che dalla crescita esponenziale del contenzioso rimesso alla Corte costituzionale.

La novità in tale percorso in atto è riconducibile all'attribuzione in via esclusiva al legislatore statale sia delle "*disposizioni generali e comuni per le politiche sociali*", sia del "*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*".

Di ulteriore interesse è la "*clausola di salvaguardia*" a favore dello Stato, che può avocare a sé, su proposta del Governo che se ne assume la responsabilità, tutte le materie, quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica". Sicché il legislatore statale conserverebbe la competenza esclusiva sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Invece, di competenza esclusiva regionale,

⁵ Si tratta di quel principio sociale e giuridico amministrativo che stabilisce che l'intervento degli organi dello Stato, sia nei confronti dei cittadini sia degli enti e suddivisioni amministrative ad esso sottostanti, debba essere attuato esclusivamente come *subsidium* (aiuto), nel caso in cui il cittadino o l'entità sottostante sia impossibilitata ad agire per conto proprio. Lo Stato non deve sovrapporsi alle espressioni della società, ma sostenerle e intervenire in assenza di iniziative dal basso.

diverrebbe la materia della «programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali».

La riforma *in itinere*, con l'assegnazione in capo allo Stato della competenza sulle disposizioni generali e comuni sulle politiche sociali, oltre che con la "clausola di salvaguardia", potrebbe rappresentare una garanzia di certezza ed effettività delle politiche generali sulla famiglia che il Parlamento volesse intraprendere. Più in concreto, sembra aprirsi l'opportunità, per il legislatore statale, di intervenire con piena libertà di azione in tutti quegli ambiti relazionati con il sostegno alla famiglia e alla genitorialità, anche attraverso l'utilizzo di fondi dedicati, a maggior ragione se in base alla clausola di salvaguardia, dando finalmente attuazione all'art. 31 della Costituzione. Il legislatore statale non ha insomma più alcun alibi per la sua storica inerzia nell'ambito delle politiche familiari "di scandalosa inattuazione" dell'art. 31 Cost.⁶

L'impegno nella direzione verso una normativa-quadro e di un coordinamento nazionale è quanto mai auspicabile anche in ragione di un altro problema storico concernente il welfare italiano: quello del divario fra il Nord e il Sud. Se, com'è noto, le Regioni settentrionali sono una delle aree più sviluppate d'Europa, al contrario quelle meridionali si presentano come le più povere e arretrate. Secondo i dati Istat, al Sud circa una famiglia su quattro è in condizione di povertà relativa, mentre al Nord lo è una su venti. Del resto al Nord la spesa media pro-capite che i Comuni italiani assegnano alla famiglia e ai minori è quasi il triplo di quella che investe il Sud. La copertura dei Comuni che offrono servizi di asili nido al Nord giunge a soddisfare il 67,3 per cento delle richieste, mentre al Sud si arriva all'incirca al 25 per cento. Sempre secondo l'Istat⁷, l'offerta pubblica di servizi socio-educativi per la prima infanzia «si caratterizza per ampissime differenze territoriali, sia in termini di spesa che di utenti. Si conferma la carenza di strutture nelle Regioni del Mezzogiorno e non sono visibili segnali di convergenza. Il Rapporto Svimez 2015 sull'economia del Mezzogiorno rivela che il rischio di povertà nel Mezzogiorno è significativamente più alto rispetto al resto del Paese soprattutto per le famiglie con minori e per quelle giovani, con o senza figli: «Nel caso italiano, emerge in tutta la sua evidenza lo stretto nesso tra dualismo territoriale e disuguaglianze di reddito...⁸».

La diagnosi e la terapia⁹ sembrano essere chiare anche in ambito sociologico, dove la frammentazione delle politiche sociali italiane - e di quelle familiari in particolare - e l'irrisolto divario fra il Nord e il Sud, sono oggetto di studio. Le ricerche condotte hanno evidenziato una particolare difficoltà dell'Italia, rispetto ad altri Paesi europei alle prese con problemi simili, nella risoluzione delle difformità presenti sul territorio nazionale. Molte analisi imputano gli squilibri territoriali all'assenza di una normativa-quadro nazionale e di un coordinamento da parte del legislatore nazionale. E giungono a

⁶ A. SAITTA, *Famiglia e politiche promozionali: scorci di un dibattito*, in *La famiglia davanti ai suoi giudici*, cit., p. 620.

⁷ Dati del 29/7/2014

⁸ P. 22 del Rapporto

⁹ G. RAZZANO *Welfare familiare e Costituzione fra esperienze e riforme su federalismi.it*, p.14.

qualificare il regionalismo e il localismo italiano, sotto questo profilo, come “una decentralizzazione non coordinata centralmente”¹⁰.

Da ultimo va rilevato come, nell’indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia - approvata ad opera della Commissione affari sociali della Camera nella XV legislatura nel 2007, – si denota che le sfasature maggiori si riscontrano nel settore del fisco, «*che non appare sufficientemente orientato a tener conto del carico familiare. Allo stato attuale, i diversi strumenti di politica fiscale non sembrano, infatti, assolvere pienamente alla funzione di tutela e promozione della famiglia secondo i principi fissati in ambito costituzionale*». Si riconosce poi, anche in questo caso attraverso la comparazione con gli altri Stati europei, che il modello di welfare invalso nel nostro Paese si caratterizza per una concezione dell’intervento pubblico «*di tipo essenzialmente riparatorio (con la tendenza ad intervenire soprattutto in situazioni di emergenza e di disagio acuto), piuttosto che per un approccio promozionale, volto cioè a valorizzare le risorse umane e sociali offerte dalla compagine familiare*».

Emerge, in ultima analisi, la necessità di una strategia di lungo periodo, in quanto le misure sin d’ora poste in essere si connotano come azioni episodiche, sporadiche e occasionali, dettate dall’emergenza economica e dall’indigenza estrema, così da divenire azioni assistenziali e non, piuttosto, di promozione, di protezione, di agevolazione e di garanzia di diritti (ad es. il *diritto* di «mantenere, istruire ed educare i figli»).

C’è da dire tuttavia come alcuni interventi normativi hanno comportato interessanti disposizioni da ascrivere a quello che si può definire *welfare familiare*.

Il riferimento è, ad esempio, la legge n. 328 del 2000, sulla riforma dell’assistenza, che indica tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali anche misure di sostegno per le donne in difficoltà e misure di sostegno per le responsabilità familiari.

Importante è poi la legge 8 marzo 2000, n. 53, recante *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e per il coordinamento dei tempi delle città*, che è intervenuta, fra l’altro, sulle assenze dal lavoro per l’assistenza ai figli e l’ampliamento delle forme di agevolazione destinate ai genitori di portatori di handicap, riconoscendo così il valore sociale del tempo di cura dedicato ai figli e alla famiglia, pur con tutti i limiti di queste misure, a comparazione con gli altri Stati. Né va dimenticata la l. 104 del 1992, *Legge-quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, di sostegno per molte famiglie e, sempre in questo ambito, la recentissima legge (approvata in via definitiva dalla Camera lo scorso 14 giugno) recante *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità* (c.d. “Dopo di noi), in favore delle persone con disabilità grave prive del sostento familiare e per la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l’esistenza in vita dei genitori.

Forse serve un nuovo patto per il sociale, in cui la politica affronti unitariamente, con nuovo protagonismo, senza deleghe e senza ritorni al

¹⁰ Y. KAZEPOV La dimensione territoriale, cit., 155.

passato (nemmeno a quello cui ciascuno può sentirsi più vicino), le nuove sfide sociali che sono nel Paese. Ripartire dalla Costituzione sarà utile.