IL FOGLIO
inserto

09-NOV-2026
Estratto da pag. 3 /

Data Stampa 9557-Data Stampa 9557
Data Stampa 9557-Data Stampa 9557

A CHE PUNTO È IL WELFARE

Il 64 per cento dei dipendenti pubblici è addetto all'istruzione, alla sanità, al lavoro e alla protezione sociale: è lo Stato che si interessa del benessere dei cittadini. Le origini, il peso finanziario, i problemi attuali e qualche idea per affrontarli

Nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, l'idea che l'eguaglianza venga ridefinita in termini di parità dei punti di partenza e che in quattro campi (sanità, istruzione, lavoro, protezione sociale) lo Stato assuma un obbligo di prestazione, a cui corrispondono diritti dei cittadini

Un grande storico e politologo americano, Charles Tilly, ha scritto anni fa che "State made War; War made the State". Una frase simile si può ripetere per il welfare: lo Stato ha assicurato il welfare, il welfare ha disegnato lo Stato

"Accettare il connubio tra welfare, mercato e liberaldemocrazia fu un passo doloroso per il socialismo ortodosso di matrice marxista. Un passo che dovette attendere gli anni Settanta in Italia" (Maurizio Ferrera)

di Sabino Cassese

Il welfare è divenuto una parte costitutiva essenziale dello Stato. Questo è dimostrato innanzitutto dall'espressione "Welfare

ESERCIZI DI LETTURA /22

State", lo Stato che si interessa del benessere dei cittadini: questa espressione fu coniata dall'arcivescovo di Canterbury durante la Seconda guerra mondiale per sottolineare il contrasto tra lo Stato britannico orientato al benessere e lo Stato tedesco orientato alla guerra ("Warfare State"). Ma è dimostrato principalmente dalla quota degli addetti dei poteri pubblici che si interessano del welfare: in Italia, 2.155.259 persone, circa il 64 per cento del totale dei 3.889.794 dipendenti pubblici, sono addette all'istruzione, alla sanità, al lavoro e alla protezione sociale, mentre – per fare un paragone – sono 341.000 gli addetti alla difesa, circa il 10 per cento.

Si può dire quindi che il welfare ha disegnato lo Stato nel quale viviamo. Un grande storico e politologo americano, Charles Tilly, ha scritto anni fa che "State made War; War made the State". Una frase simile si può ripetere per il welfare: lo Stato ha assicurato il welfare, il welfare ha disegnato lo Stato. Due frasi significative perché il welfare fu definito proprio per opporlo al warfare.

Qual è l'origine del Welfare State?

Si può dire che esso abbia due genitori, un comunista e un liberale.

Il padre è la critica marxiana (*Manifesto* del 1848, *Capitale* del 1867 e *Critica del programma di Gotha* del 1875) della concezione borghese dell'eguaglianza, intesa come mera eguaglianza formale, consistente in misure giuridiche eguali, ma applicate a individui concretamente diversi per capacità, condizioni familiari e condizioni economiche; e quindi la proposta che ne deriva, la necessità di assicurare l'eguaglianza dei punti di partenza.

La madre è nell'impostazione data da un liberale inglese, William Henry Beveridge, eletto in Parlamento per il partito liberale, ma che aveva un rapporto stretto con il gruppo Fabiano: lavorò al rapporto per la "Poor Law" del 1909 e poi diresse dal 1919 al 1937 la London School of Economics, istituto fondato dai fabiani Sidney e Beatrice Webb. Beveridge si preoccupò di liberare l'uomo dal bisogno "from the cradle to the grave", dalla culla alla tomba; voleva combattere malattie, ignoranza, povertà, disoccupazione e "squallore", assicurando prestazioni pubbliche gratuite e universali per la salute, l'istruzione, il lavoro e la protezione sociale. Il cosiddetto rapporto che porta il suo nome è del 1942 e, nonostante la guerra, ebbe quello stesso anno grande eco in Italia.

L'uno e l'altro mossero un costituente ombra, Massimo Severo Giannini, che aveva lavorato come capo di gabinetto di Nenni ministro per la Costituente, a redigere quello che oggi è il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, un esempio di costituzionalismo trasformativo. Giannini portò il testo al suo collega di partito Lelio Basso, che sedeva nell'Assemblea costituente, il quale nei giorni successivi ne parlò con le persone più illuminate della Democrazia cristiana e l'articolo entrò nella Costituzione quasi immutato rispetto alla formulazione originaria.

L'idea è che

a) l'eguaglianza venga ridefinita in termini di parità dei punti di partenza;

b) in quattro campi (sanità, istruzione, lavoro, protezione sociale) lo Stato assuma un obbligo di prestazione, a cui corrispondono diritti dei cittadini (quindi non elargizioni benevole);

c) che l'obbligo sia diretto a tutti i cittadini (più tardi anche i residenti), quindi abbia un carattere universale;

d) che vi siano apparati destinati a rendere concreto questo obbli-



DATA STAMPA
ARTICOLO NON CEDIBILE AD ALTRI AD USO ESCLUSIVO DEL CLIENTE CHE LO RICEVE - DS9557 - S.43912 - L.16

go. Di qui le 2.155.259 persone che oggi lavorano per il Welfare State in Italia.

L'"albero" del Welfare State

L'"albero" del welfare è disegnato da cinque norme costituzionali. Il tronco è costituito dal secondo comma dell'articolo 3, secondo il quale "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza 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".

I suoi rami sono quattro: sanità, istruzione, lavoro, protezione sociale. Per il primo interesse pubblico curato dal welfare, la salute, il primo comma dell'articolo 32 dispone che "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti".

Secondo: l'articolo 34 dispone, relativamente all'istruzione, che "la scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che debbono essere attribuite per concorso".

Per quanto riguarda il lavoro, il primo comma dell'articolo 4 stabilisce che "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto".

Infine, per la protezione sociale, l'articolo 38 dispone che "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 e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria. Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato".

Come si vede, quindi, la Costituzione, dopo aver affermato il principio di eguaglianza sostanziale, ne garantisce l'attuazione nei quattro settori fondamentali in cui si sviluppa lo Stato del benessere, la salute, l'istruzione. il lavoro e la protezione sociale.

La crisi

Oggi il Welfare State presenta numerosi problemi, due dei quali sono fondamentali: il suo grande peso finanziario e la debole capacità di amministrazione.

Per il *primo* problema, quello del peso finanziario,

a) c'è lo squilibrio della composizione interna della spesa perché il 60 per cento del totale della spesa per il welfare va alle funzioni vecchiaia e superstiti, contro una media europea del 47 per cento;

b) è previsto che nel 2050 vi sia un pensionato per ogni occupato. Questo fa sorgere la domanda: ce lo possiamo permettere?

Il *secondo* problema non è finanziario, ma amministrativo. Le istituzioni del welfare assicurano prestazioni ai cittadini e sono quindi organizzate non come una gerarchia, ma come reti e queste richiedono una capacità amministrativa oggi inesistente in molti paesi, ma specialmente in Italia.

Le soluzioni

Le soluzioni sono:

a) la ridefinizione dell'universalismo con la sua differenziazione, nel senso che le prestazioni gratuite sono assicurate non a tutti, ma solo a quelli che sono in condizioni di bisogno;

b) una crescita economica che renda possibile sopportare il peso finanziario. Beveridge pensava che per raggiungere i quattro obiettivi fossero necessari mercati ben funzionanti e diceva che il profitto è "un cattivo padrone, ma è il miglior servitore che abbiamo". Per questo bisogna ricordare che l'articolo 47 della Costituzione, voluto da un costituente che era anche professore di Ragioneria della Bocconi di Milano, Tommaso Zerbi, dispone che la Repubblica favorisce l'accesso del risparmio popolare al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese;

c) il dovere di lavorare: l'articolo 4, secondo comma, della Costituzione prevede che "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società";

d) c'è poi il cosiddetto secondo welfare, che consiste nelle associazioni volontarie impegnate nell'ambito sociale, nonché il welfare aziendale;

e) anche se il welfare è nato nell'ambito dello Stato nazione, c'è il ruolo che potrebbe svolgere l'Unione europea, che però è un gigante regolatorio e un nano finanziario, mentre il Welfare State richiede un notevole ammontare di risorse finanziarie;

f) da non dimenticare infine che ci troviamo dinanzi a un interrogativo: quale equilibrio stabilire tra il warfare e il welfare.

Maurizio Ferrera, *Welfare. Idee per la nostra casa comune*. Intervista di Daniele Manca, Laterza, 2026, pp. 18-19 e 198-199

"L'idea che i rischi sociali prodotti dal mercato dovessero essere contrastati e ammortizzati dallo Stato emerse progressivamente già durante la prima metà del Novecento e si affermò compiutamente nei cosiddetti Trent'anni gloriosi fra il 1945 e il 1975. Fu Ralf Dahrendorf a battezzare questa visione come 'consenso socialdemocratico'. In realtà tale consenso fu il risultato della convergenza tra diverse tradizioni. Il riformismo liberale, innanzitutto, quello dei Keynes e dei Beveridge. Il solidarismo democristiano, dei Dossetti e dei Maritain. E poi, certamente, la socialdemocrazia: quella anglosassone (in particolare il fabianesimo) e quella scandinava. Alla fine degli anni Venti, il leader socialdemocratico svedese Per Albin Hansson coniò la famosa metafora del welfare state come 'casa comune di tutto il popolo', dove 'nessuno è privilegiato, nessuno è figlio di un dio minore. Una casa dove prevalgono i valori dell'eguaglianza, della cooperazione, della solidarietà'. Un'immagine molto evocativa, che ancora oggi conserva il suo fascino. Non dobbiamo tuttavia dimenticare che la casa fu costruita su fondamenta democratiche, grazie alle risorse generate dal mercato. Ed è sempre rimasto così anche in Svezia. Accettare il connubio tra welfare, mercato e liberaldemocrazia fu un passo doloroso per il socialismo ortodosso di matrice marxista: bisognava accettare la proprietà privata, ad esempio. Un passo compiuto a fine Ottocento in Svezia, ma che dovette attendere gli anni Settanta in Italia e che non è stato ancora pienamente compiuto dalla sinistra radicale in Francia.

Al centro della visione originaria vi erano le immagini di comunità politiche nazionali democratiche, imperniate sul matrimonio felice tra mercati ben funzionanti e robuste protezioni sociali".

* * *

"Il welfare gioca un ruolo fondamentale, a patto che soddisfi tre condizioni: deve garantire presta-

DATA STAMPA
ARTICOLO NON CEDIBILE AD ALTRI AD USO ESCLUSIVO DEL CLIENTE CHE LO RICEVE - DS9557 - S.43912 - L.16

zioni e servizi durante tutto il ciclo di vita; deve attenuare, al limite recidere, il tradizionale legame fra spettanze e posizione lavorativa formale; deve fornire "passatoi" (passerelle, corrimano) robusti e flessibili. Queste tre condizioni creano un terreno più favorevole al pluralismo di opportunità: le persone possono contare su sostegni collettivi quali che siano i percorsi di vita prescelti. E' evidente che un welfare pensionista (ove la protezione è concentrata alla fine della vita attiva), prevalentemente assicurativo (protezione legata alla durata e regolarità dei contributi), familista e con pochi servizi restringe anziché allargare il ventaglio di opportunità".

Giovanni Farese, *William Henry Beveridge. Una libertà solidale che conduce alla pace*, in "L'Osservatore romano", venerdì 16 ottobre, pag. 8.

"In che cosa consiste, dunque, il rapporto Beveridge? Nella proposta di istituzione di un sistema nazionale di assicurazioni sociali per tutti i cittadini, per far fronte alla disabilità, alla disoccupazione, alla pensione, equamente finanziato dai datori di lavoro, dai lavoratori, e dallo Stato. Ciò avrebbe garantito, nelle parole di Beveridge, 'uno standard di vita al di sotto del quale a nessuno sarebbe stato concesso di cadere'. Al contrario, nelle sue intenzioni ne sarebbe derivato un generale sollevamento delle condizioni di vita della popolazione insieme al raggiungimento dell'obiettivo della piena occupazione. 'L'organizzazione delle assicurazioni sociali – si legge nel rapporto – deve essere trattata come complessiva politica di progresso sociale. L'assicurazione sociale, quando sia pienamente sviluppata, può procurare sicurezza di reddito; è un attacco alla miseria. Ma la miseria è soltanto uno dei cinque giganti sul cammino della ricostruzione, e forse il più facile ad attaccare. Gli altri sono la malattia, l'ignoranza, lo squallore e l'ozio'".



Élisabeth Louise Vigée Le Brun, "Ritratto della baronessa de Crussol", olio su tavola, 1785 (Musée des Augustins, Tolosa)

DATA STAMPA
ARTICOLO NON CEDIBILE AD ALTRI AD USO ESCLUSIVO DEL CLIENTE CHE LO RICEVE - DS9557 - S.43912 - L.16